

## Ländliche Armut und ihre Bekämpfung in der VR China

Wolfgang Taubmann

*Since the economic reforms in the late 1970s the reduction of rural poverty seemed to be one of the most remarkable progresses in China. According to official statistics the number of rural residents below the poverty line declined by 210 million between 1978 and 1998. The paper discusses the regional differentiation of poverty criteria respectively of the poverty stricken areas.*

*The reduction of poverty was especially fast during the first years after the introduction of the household responsibility system and the economic growth. However, after the middle of the eighties the reduction progress decelerated. Therefore, the government started several antipoverty programs, for example the "Food for Work" program in 1984. Since 1986 the central government, provincial governments, different ministries, and international institutions initiated and carried out further programs to reduce rural poverty. These programs and their effects will be analysed. Finally some problems of these programs and presumable consequences of China's WTO membership will be discussed.*

### 1 Einleitung

Nach Auffassung der Weltbank und zahlreicher Autoren ist die Reduktion der ländlichen Armut in der Volksrepublik China einer der größten Erfolge der Wirtschaftsreformen seit 1978 bzw. der entsprechenden Maßnahmen der chinesischen Regierung (s.a. *The China Human Development Report*). Obwohl die offiziellen Daten über die Verminderung der ländlichen Armut beeindruckend sind, so bleiben doch viele Fragen offen. Mit Chinas zunehmender Integration in die Weltwirtschaft seit der Mitte der 1980er-Jahre sind offenkundig die früheren Erfolge in der Armutsbekämpfung zurückgegangen, auch wenn dies in der amtlichen Statistik meist nicht auftaucht. Zudem ist zu erwarten, dass Chinas Beitritt zur WTO im Dezember 2001 die Problematik der Armut im ländlichen Raum in der Zukunft verschärfen wird.

Nach offiziellen Angaben ist die Zahl der ländlichen Armen von etwa 250 bis 260 Mio. (knapp 33% der ländlichen Bevölkerung) im Jahre 1978 auf 42 Mio. im Jahre 1998 (4,6% der ländlichen Bevölkerung) gesunken (Fan et al. 2002; The World Bank 2001). Allerdings – so muss sogleich eingewendet werden – sind die Kriterien zur Festlegung der absoluten Armutsgrenze durchaus schwankend, zumal sich Warenpreise und Einkommen im ländlichen Raum ständig verändern. Eine absolute monetäre Armutsgrenze lässt sich etwa grob ausdrücken in Einkommen für mindestens ausreichend warme Kleidung, genügend Grundnahrungsmittel und Grund-

schulausbildung für die Kinder (Yao 1999). Inwieweit sich diese Grundanforderungen in Geldmengen ausdrücken lassen, ist durchaus offen.

Beispielsweise gab das State Statistical Bureau für das Jahr 1978 überhaupt keinen Betrag als absolute Armutsgrenze an. Anfang der 1980er-Jahre führte dann die chinesische Regierung eine landesweite Untersuchung durch, um eine Grundlage für Programme zur Armutsbekämpfung zu finden. Danach war ein jährliches Nettoeinkommen pro Kopf von mindestens 200 Yuan (1985) im ländlichen Raum notwendig, um die Grundbedürfnisse in den Bereichen Ernährung (2.400 Kalorien), Bekleidung, Wohnen, Transport und Erziehung abzudecken. Entsprechend dieser Armutsgrenze lag 1985 die Zahl der Armen in China bei 125 Mio. bzw. 14,8% der ländlichen Bevölkerung, nach anderen Autoren allerdings nur bei 96 Mio. (Liu 2001 bzw. Fan et al. 2002). Mit anderen Worten, die absoluten Zahlenangaben schwanken je nach Quelle, wie die Tabelle 1 andeutet. Immerhin wären innerhalb von 8 Jahren (1978–1985) zwischen 135 und 164 Mio. Menschen der Armut entkommen.

Es ist aber außer Frage, dass hinter diesen Angaben ganz unterschiedliche monetäre Schwellenwerte stehen, die durchaus regionale Unterschiede aufweisen können. Zunächst kann man Tabelle 1 entnehmen, dass die Armutsgrenze in laufenden Yuan von 200 (1985) über 300 (1990) auf 635 (1998) gestiegen ist. Diese Angaben sind allerdings nur Schätzungen, die auf einer Armutsgrenze von 0,66 US\$ pro Tag beruhen und zwar in einer auf dem Jahr 1985 basierenden Kaufkraft-Parität zum US\$. Die Purchasing Power Parity (PPP) geht davon aus, dass die Wechselkurse zweier Währungen im Gleichgewicht sind, wenn die Kaufkraft in beiden Ländern die gleiche ist (Antweiler 1999).

Würde man, wie von der Weltbank empfohlen, einen US\$ tägliches Einkommen als Schwellenwert für die Armut benutzen, so hätte 1998 die Anzahl der ländlichen Armen bei mindestens 106 Mio. gelegen, also um das 2,5fache über den offiziellen Schätzungen. Vermutlich ist aber eine solche Armutsgrenze für die chinesischen Bedingungen zu hoch und würde auch den regional differenzierten Verhältnissen kaum gerecht. Gleichwohl sind die im Folgenden diskutierten chinesischen Armutsgrenzen kritisch einzuschätzen, weil ein großer Teil der ländlichen Bevölkerung nur sehr knapp über den jeweils für die Armutdefinition gültigen Grenzen liegt bzw. lag, sodass von einer signifikanten Verbesserung der Einkommenssituation oftmals kaum die Rede sein kann.

Nach einer noch unveröffentlichten Untersuchung von Heberer (2003) galt 2000/2001 landesweit bereits die Grenze von 1.000 Yuan als Armutsgrenze. Wie auch immer — geht man von den chinesischen Armutsgrenzen bis 1998 aus, so ist der rasche Rückgang der Armut, unabhängig von den differierenden Angaben, in weltweitem Vergleich sehr beachtlich (vgl. Tab. 1). Dass eine so hohe Anzahl von Menschen über die Armutsgrenze gehoben wurde, hing sicher mit den Wirtschaftsreformen auf dem Lande zusammen.

Tab. 1: Häufigkeit von Armut im ländlichen China 1978—1998

Jahr	Regierungsschätzungen nach verschiedenen Autoren (A)					Internationaler Standard 1 US\$/Tag (B)	
	Anzahl der ländlichen Armen (Mio.) (*)	Anteil an ländlicher Bevölkerung in % (*)	Anzahl der ländlichen Armen (Mio.) (**)	Anteil an ländlicher Bevölkerung in % (**)	Armuts- grenze in lau- fenden Yuan (a)	Anzahl der ländlichen Armen (Mio.)	Anteil an ländlicher Bevölkerung in %
1978	260	32,9	250	30,7			
1979	239	30,0					
1980	218	27,1					
1981	194	24,3					
1982	140	17,5					
1983	123	15,2					
1984	89	11,1	128	15,1			
1985	96	11,9	125	14,8			
1986	97	12,0	131	15,5			
1987	91	11,1	122	14,3			
1988	86	10,4	96	11,1			
1989	103	12,4	106	12,1			
1990	97	11,5	85	9,5	300	280	31,3
1991	95	11,1	94	10,4	304	287	31,7
1992	90	10,6	80	8,8	317	274	30,1
1993	80	9,4	75	8,2	350	266	29,1
1994	70	8,2	70	7,6	440	237	25,9
1995	65	7,6	65	7,1	530	200	21,8
1996	58	6,7	58	6,3	580	138	15,0
1997	50	5,8	50	5,4	640	124	13,5
1998			42	4,6	635	106	11,5

(A) (\*) Fan/Zhang/Zhang 2002, Tab. 2.3; (\*\*) Liu, 2001, S. 207; Pan/Du/Wang 1997, S. 4.  
(B) China Overcoming Rural Poverty (Entwurf), Febr. 2001.  
(a) Die offizielle Armutsgrenze der Regierung entspricht etwa 0,66 US\$ pro Tag.

Beispielsweise wurden die Preise für Agrarprodukte Ende 1970 um 20% angehoben; es gab Prämien, wenn die abgelieferten Getreidemengen um 30 bis 50% über den

festgelegten Ablieferungsquoten lagen. Zwangsabgaben wurden reduziert und die Produktmenge erhöht, die auf dem freien Markt angeboten werden konnte. Eine wichtige Rolle spielten auch die Verteilung des Agrarlandes an die Bauern und die Einführung des Haushaltsverantwortlichkeitssystems (*The China Human Development Report*). Diese Entwicklung war unmittelbar nach der Einführung der Wirtschaftsreformen rasch und durchgreifend, verlangsamte sich aber seit Mitte der 1980er-Jahre deutlich und kam in den frühen 1990ern zum Stillstand (Khan 1998). Ungeachtet aller unterschiedlichen Schätzungen spielten selbstverständlich auch die verschiedenen Programme zur Bekämpfung von Armut (siehe unten) eine nicht unbedeutende Rolle.

## 2 Regionale Differenzierung der Armutskriterien bzw. der Armutbevölkerung

Angesichts der räumlich sehr unterschiedlichen Lebensbedingungen – man denke nur an das oft zitierte Ost-West- oder Süd-Nord-Gefälle – sind einheitliche Armutskriterien für ganz China wenig sinnvoll, zumal wenn es um den Einsatz von Mitteln und Aktivitäten zur Bekämpfung von Armut geht.

Räumliche Grundlage zur Reduzierung der Armut sind die Kreise. Zwar gibt es keine vergleichbaren Kriterien für die einzelnen Jahre, um die Armutgebiete zu verschiedenen Zeiten abzugrenzen, gleichwohl sei auf die erstmals 1986 verwendeten regionalisierten Angaben verwiesen (z.B. Liu 2001; Pan/Du/Wang 1997; Office of the Leading Group of Economic Development in Poor Areas ..., 1989).

Nach den räumlich differenzierten Armutskriterien des Jahres 1986 wurden 331 Kreise als Armutskreise definiert, d.h. 16% aller Kreise des Landes:

- Sog. "normale" Kreise galten als arm, wenn das jährliche Nettoeinkommen pro Kopf unter 180 Yuan lag; als extrem arm, wenn 150 Yuan unterschritten wurden.
- Kreise, in denen Minoritäten dominierten, wurden als arm definiert, wenn das entsprechende Nettoeinkommen unter 200 Yuan lag.
- Alte "revolutionäre" Basen – vermutlich aus der Periode des "Langen Marsches" 1934/35 – lagen bei einem Pro-Kopf-Nettoeinkommen zwischen 200 und 300 Yuan unter der Armutsgrenze.
- Schließlich wurden auch Kreise, dominiert von Weideland, mit einem jährlichen Nettoeinkommen pro Kopf von weniger als 300 Yuan bzw. Semi-Weideland-Kreise mit weniger als 200 Yuan als arm eingestuft (Pan/Du/Wang 1997).

Überdies wurden durch die Regierungen der Provinzen und Autonomen Gebiete weitere 371 Kreise als arm definiert, die durch die zuständigen administrativen Einheiten unterstützt werden sollten. Damit stieg vorübergehend die Zahl der "armen Kreise" auf ein Drittel aller Kreise des Landes.

1991 und 1993/94 kam es zu einer leichten Revision. Mit Blick auf den gestiegenen Index der Lebenshaltungskosten wurden nun Kreise als arm definiert, deren jährliches Pro-Kopf-Nettoeinkommen unter 400 Yuan lag. Zusätzlich konnten Kreise mit

einem Pro-Kopf-Einkommen bis zu 700 Yuan noch als arm definiert werden, wenn bestimmte historische und nationale (sprich Minoritäten-) Faktoren vorlagen. Solche Differenzierungen wurden durchaus kritisiert, weil auf diese Weise "normale" Kreise benachteiligt wurden.

Aufgrund der leicht erhöhten Armutskriterien stieg die Zahl der ausgewiesenen armen Kreise in der VR China bis 1993/94 auf 592. Diese Kreise wurden bei der Verteilung der nationalen Mittel im Rahmen des nationalen Armutsentlastungsprogramms bevorzugt. Zusätzlich konnten selbstverständlich durch untergeordnete Behörden ebenfalls arme Kreise ausgewiesen und unterstützt werden. Die meisten der armen Kreise fanden sich in den Provinzen Yunnan (73), Shaanxi (50), Guizhou (48), Sichuan (43), Gansu (41). Aussagekräftiger ist allerdings der Anteil der Armutsbevölkerung an der ländlichen Bevölkerung innerhalb der Provinzen (vgl. Abb. 1 im Anhang).

Im Nordwesten des Landes war mit 26,2 bzw. 18,6% sowohl 1988 wie 1996 der Anteil der Armutsbevölkerung an der ländlichen Bevölkerung am höchsten, auch wenn der Rückgang durchaus beachtlich war. Im Südwesten halbierte sich der Anteil der Armutsbevölkerung im gleichen Zeitraum von 20,5 auf 10,5%. In allen anderen Großregionen Chinas (Norden, Nordosten, Osten, Zentralchina) sank der Anteil der ländlichen Armen auf unter 5%, im Osten lag er 1996 nur noch bei 1,2% der ländlichen Bevölkerung und war damit ohne Bedeutung. Anders formuliert: Im Südwesten und Nordwesten konzentrierten sich 1988 47,6% aller ländlichen Armen in China, 1996 dagegen 69,6%. Damit zeigt sich klar, dass der Rückgang der Armut in diesen Großregionen am langsamsten vor sich ging (vgl. *China Overcoming Rural Poverty*, Tab. 1.2). Dagegen war Ende der 1970er-Jahre als Folge der Wirtschaftsreform die rascheste Rückführung der ländlichen Armut in den Küstenregionen, aber auch in gewissen zentralen Gebieten zu beobachten, weil dort Bewässerungsmaßnahmen, Düngung, Einführung besseren Saatgutes oder moderner Geräte sehr viel leichter möglich waren.

Die ländliche Armutsbevölkerung, wiederum gemessen an ihrem Anteil an den ländlichen Einwohnern, konzentrierte sich 1996 insbesondere in den Provinzen Xinjiang, Yunnan, Gansu, Ningxia, Qinghai, Shaanxi, Shanxi. Hier lebten rd. 45% aller ländlichen Armen Chinas. Zwar war in diesen Provinzen der Anteil der ländlichen Armutsbevölkerung seit 1988 ebenfalls zurückgegangen (einzige Ausnahme Xinjiang), aber keineswegs so deutlich wie in Tibet, Henan, Guangxi, Sichuan, Hubei oder Anhui (vgl. Abb. 1).

Betrachtet man den Gegensatz zwischen den küstennahen Provinzen bzw. Regierungsunmittelbaren Städten und den Binnenprovinzen, so scheint die zunehmende internationale Verflechtung der VR China das Ausmaß der internen Armut mitzubestimmen (vgl. im Folgenden Herrmann-Pillath 2001). Die wachsende Weltmarktintegration der Küstenprovinzen bzw. der Zustrom von Auslandsinvestitionen hat in dieser Region zu einem grundlegenden Strukturwandel, einem hohen Exportanteil der Industrie bzw. einem beträchtlichen BIP-Wert pro Einwohner geführt, nicht zuletzt aufgrund der Entfaltung der ländlichen Industrie und der Joint Venture-Unternehmen. Die beiden Diagramme zeigen den regionalen Gegensatz zwischen der Armutsvariablen und dem Exportwert bzw. BIP in aller Deutlichkeit (vgl. Abb. 2

und Abb. 3 im Anhang). In einigen Provinzen (z.B. Anhui, Hubei, Hunan) ist allerdings der geringe Anteil der ländlichen Armutsbevölkerung weniger auf die Exportorientierung, sondern vor allem auf den lokalen wirtschaftlichen Aufschwung zurückzuführen. Diese Entwicklung wird auch durch den relativ hohen Wert des Bruttoinlandsproduktes pro Kopf bestätigt.

Es ist zudem keine Frage, dass die Armut insbesondere in solchen Binnenprovinzen besonders hoch ist, in denen die lokalen Ressourcen begrenzt sind oder in denen die Infrastruktur in jeder Weise unzureichend ist. Z.B. ist das Straßennetz kaum ausgebaut, oftmals fehlen Elektrizität und damit auch Telefonverbindungen. Viele der Armutsgebiete sind durch schlechte naturgeografische Bedingungen gekennzeichnet. Beispielsweise leben rd. 91% der Armen in gebirgigen Regionen, der Rest in ariden und semi-ariden Gebieten (vgl. Liu 2001). Oft werden diese Räume zusätzlich durch sehr ungünstige, d.h. kalte Wetterbedingungen, Sandstürme und Naturkatastrophen geprägt. Die Karstgebiete in Yunnan oder die Lößplateaus im Nordwesten zählen zu diesen Regionen. Viele Minoritätengebiete befinden sich noch in einem Stadium einfacher Gesellschaften mit rückständigen agrarischen Produktionsmethoden.

Vor allem in den peripheren Gebirgsregionen ist eine Verbesserung des landwirtschaftlichen Anbaus besonders schwierig. Ein weiteres Problem liegt auch in der kleinräumigen Differenzierung. Selbst innerhalb eines Kreises sind erhebliche Disparitäten zu beobachten, etwa zwischen den Gemeinden in den Gebirgsregionen und den Gemeinden in den Tälern. Insofern sind selbst die Kreise als administrative Einheiten für Armutsgebiete oft zu großflächig. Auch wenn ein Kreis nicht als Armutskreis ausgewiesen ist, können sich dort zahlreiche arme Gemeinden finden.

Ein aktuelles Beispiel, untersucht von Thomas Heberer, mag dies belegen. Der Kreis Jinyang im Süden von Sichuan ist mit einem Durchschnittseinkommen von 587 Yuan pro Kopf einer der ärmsten des Bezirks. Rd. 70–80% der Bevölkerung (zumeist Angehörige der Minderheit der Yi) leben in den Bergen, wobei sich rd. 90% der Anbaufläche an steilen Berghängen befindet (Heberer 2002). Im September 2001 lag laut Auskunft der Kreisregierung die Armutsgrenze bei 500 Yuan pro Kopf sowie einer Getreideversorgung von weniger als 800 kg jährlich.

Wie auch immer — Folge dieser Armut ist u.a. eine in jeder Weise unzureichende Infrastruktur: 80% der Dörfer waren 2001 noch nicht an das Straßennetz angeschlossen, rd. 65% der Dörfer wurden noch nicht mit Strom versorgt (Heberer ebd.). Nur wenige der 30 Gemeinden können eine Mittelschulbildung anbieten; die einzige Schule mit Oberstufe findet sich in der Kreisstadt. Zudem können wegen des Schulgeldes nur wenige Jugendliche weiterführende Schulen besuchen, da rd. 85% der Familien das Schulgeld nicht aus eigenen Mitteln aufbringen können. Zudem sind in den ländlichen Gemeinden die Schulgebäude oft so baufällig, dass ein Unterricht nicht mehr möglich ist. Die medizinische Versorgung ist in jeder Weise unzureichend. Nur in 20% der Gemeinden konnte eine Minimalversorgung angeboten werden, die zudem in vielen Fällen von den Bewohnern gar nicht in Anspruch genommen werden kann, weil die Kosten inzwischen zu hoch sind.

1988 wurde der Kreis Jinyang zum Armutskreis auf nationaler Ebene erklärt und deshalb in das nationale Armutsbekämpfungsprogramm (1994–2000) aufgenommen.

men. Im Gefolge des Mitteleinsatzes aus Beijing wurde die Zahl der Armen von 85.220 (rd. 70% der Bevölkerung – zumeist der Minderheit der Yi) auf 23.000 vermindert. Allerdings wuchs die Armutsrate in den 1990er-Jahren erneut an, weil es zahlreiche Natur- und Wetterunbilden gab. Der Kreis soll nun im Rahmen des nationalen Programms bis 2010 aus der extremen Armut herausgeführt werden, u.a. durch Dorferneuerung und Umsiedlungen (Heberer, ebd.).

Verallgemeinert man dieses Beispiel, so lässt sich festhalten, dass auch heute noch die Armen der untersten Einkommensgruppen einer laufenden Versorgung mit Getreide und Grundnahrungsmitteln bedürfen, weil die Eigenproduktion unzureichend ist. Daneben bestehen eine erhebliche Anfälligkeit für Krankheiten, eine hohe Kindersterblichkeit insbesondere bei weiblichen Säuglingen. Generell liegen Säuglings- und Müttersterblichkeit 50 bis 100% über dem nationalen Durchschnitt. Der Gesundheitszustand der sog. absoluten Armen ist in jeder Weise beklagenswert. Infektiöse und endemische Krankheiten sind häufig. Etwa die Hälfte der Kinder ist unterernährt und leidet an Eisen- und Vitaminmangel. Oft sind auch vererbte Krankheiten oder geistig bzw. körperlich behinderte Kinder als Folge von Heiraten innerhalb der Großfamilien Ursachen der Armut. Beispielsweise waren in einem Kreis der Provinz Sichuan von 96.000 armen Haushalten 15.000 durch verschiedene, zumeist vererbte Krankheiten behindert und damit außerstande, der Armut zu entkommen (Li 1994).

In vielen abgelegenen Gemeinden besuchte nur etwa die Hälfte der männlichen Jugendlichen und kaum ein Mädchen die Schule, sodass die Analphabetenquote sehr hoch ist (The World Bank 2001).

Zusammenfassend lässt sich also konstatieren, dass die arme ländliche Bevölkerung durch eine höhere Analphabetenquote bzw. einen geringeren Bildungsstand, durch einen schlechteren Gesundheitszustand, durch eine stärkere Abhängigkeit allein von der Landwirtschaft, durch weniger Arbeitskräfte pro Haushalt als Nicht-Arme, durch geringere landwirtschaftliche, insbesondere bewässerte Flächen, durch weniger agrarische Geräte, durch geringere Wohnfläche und oft durch Zugehörigkeit zu ethnischen Minoritäten gekennzeichnet ist (*The China Human Development Report*).

### 3 Programme und Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut

Ungeachtet der Kritik an der effektiven Umsetzung und damit der Nachhaltigkeit und des Nutzens öffentlicher Programme hat die chinesische Regierung immer großen Wert auf die Linderung der Armut gelegt. Vor den und zu Beginn der Wirtschaftsreformen dominierte eine Strategie der "Bluttransfusion", d.h. man transferierte Finanzmittel in die Armutsgebiete zur Sicherung der Grundbedürfnisse wie Nahrung, Kleidung usw. (Pan/Du/Wang 1997). Allerdings konnte in den Jahren zwischen 1979 und 1984 durchaus von einem dualen Hilfssystem gesprochen werden, weil neben der "Bluttransfusion" das oben genannte landesweite produktionsorientierte Haushaltsverantwortlichkeitssystem auch in den Armutsgebieten eingeführt wurde.

Als die anfänglichen positiven Auswirkungen der Wirtschaftsreformen im Agrarsektor auf die ländlichen Einkommen deutlich nachließen, sah sich die Zentralregierung genötigt, eine Reihe von weiteren Programmen zu initiieren, die nicht nur der

unmittelbaren Armutsminderung dienen, sondern auch strukturelle Verbesserungen erreichen sollten.

So wurde etwa ab 1984 mit Hilfe des "Food for Work"-Programms versucht, durch öffentliche Arbeiten die Armut zu lindern, statt die Armut nur durch Naturalien zu mindern. Die Naturalien sollten vielmehr teilweise als Löhne "bezahlt" werden. Lokale Regierungen sollten die ländlichen Bewohner damit zu bestimmten Arbeiten mobilisieren (Straßen, Wasserversorgungsanlagen, Ausweitung des Ackerlandes, Wasserspeicher, Aufforstung, Renovierung von Gesundheitsstationen usw.). Der Grundansatz war, längerfristige Perspektiven zu entwickeln statt die Armut nur kurzfristig zu lindern. Oft haben allerdings die Lokalregierungen die Zahl der unbezahlten Arbeitstage für solche Projekte so erhöht, dass es den Bauern unmöglich war, an anderen Stellen bezahlte Arbeit anzunehmen. Somit haben sich die Bedingungen für die berufstätige Armutsbevölkerung oft verschlechtert (*The China Human Development Report, 1999*).

Seit 1986 wurden von der Nationalregierung, von den Provinzregierungen, aber auch von internationalen Institutionen weitere zahlreiche Programme zur Minderung der ländlichen Armut in China initiiert und durchgeführt.

1986 gründete der Staatsrat die "Leading Group of Economic Development in Poor Areas Under the State Council". Eine Aufgabe dieser Arbeitsgruppe war beispielsweise, für bestimmte nach den oben erwähnten Kriterien ausgewiesenen Regionen in Gansu und Ningxia folgende Ziele zu erreichen: Die ökologische Zerstörung innerhalb von drei Jahren zu stoppen, die lokalen Bauern innerhalb von fünf Jahren mit ausreichender Nahrung und Bekleidung zu versorgen und es diesen Gebieten innerhalb von zehn Jahren zu ermöglichen wohlhabend zu werden (*Outlines of the Economic Development in China's Poor Areas, S. 48*). Diese überzogene Zielvorgabe zeigt bereits die Problematik einer signifikanten Fehleinschätzung, die noch dadurch verstärkt wurde, dass auch die Provinzregierungen eingeschaltet waren – ohne dass eine koordinierte Kooperation zwischen den beiden Verwaltungsebenen zustande kam.

Vor allem während des 7. Fünf-Jahres-Plans (1986–1990) wurde ein umfassenderes Programm erstellt: So sollten die armen Kreise subventionierte Kredite erhalten, die direkt an die armen Haushalte weiterzuleiten waren. Fast alle Ministerien und Massenorganisationen (z.B. Kommunistischer Jugendverband) sollten Programme zur Erleichterung der Armut entwickeln. Während des 8. Fünf-Jahres-Plans (1991–1995) wurden dann viele der Projekte vor allem auf den Aufbau kleinerer Industrien ausgerichtet statt auf die Nahrungssicherung bzw. die Verbesserung der Landwirtschaft der armen Haushalte in den Gebirgsregionen. Oft waren jedoch die Kader der unteren Verwaltungsebenen fachlich in keiner Weise in der Lage, die Projekte gezielt zu steuern, sodass eine Vielzahl der Unternehmen fehlschlug.

Es soll allerdings nicht übersehen werden, dass es durchaus sinnvolle und vermutlich erfolgreiche Aktionen gab. So entwickelte das Landwirtschaftsministerium ein Programm zu Sicherung der Nahrungsgrundlage in peripheren Regionen, indem es Anbautechniken für Hybridmais einzuführen versuchte, oder das Ministerium für Wasserversicherung organisierte spezielle Projekte zur Behebung des Wassermangels in Lößgebieten (*The China Human Development Report*).

Bereits 1994 verkündete die chinesische Regierung das abschließende Nationalprogramm zur Beseitigung der Armut innerhalb von sieben Jahren, das unter dem Schlagwort "8-7 Poverty Reduction Programme" bekannt wurde (UNDP 1999). Das 8-(80 Mio. Arme)7-(sieben Jahre bis zum Jahr 2000)-Armut-Reduktionsprogramm ging von einer Armutsgrenze von 320 Yuan pro Kopf aus (Netto-Pro-Kopf-Einkommen des Jahres 1993). Ziel war, das Einkommen pro Kopf auf 500 oder mehr Yuan (zu 1990 Preisen) für 80 Mio. Arme in den oben genannten 592 Kreisen zu erhöhen. Abgesehen von etwa 22 Mio. Armen, die entweder geistig oder physisch behindert waren oder in nahezu unzugänglichen Regionen lebten, sollte es im Jahr 2000 keine Armen mehr geben.

Im Einzelnen waren die Ziele dieses Programms:

- Ausreichend Nahrung, Bekleidung, Unterkunft und Einkommen für die armen Haushalte durch die Implementierung der sog. "Five Ones Strategy" (siehe unten);
- Ausbau der Infrastruktur (Wasserversorgung, Straßennetz, Elektrifizierung);
- Verbesserung der grundlegenden Bedingungen für Erziehung, kulturelle und sanitäre Einrichtungen, insbesondere einer Grundschulausbildung für alle, Beseitigung des Analphabetentums unter der Jugend, Verbesserung der Qualifikation von jugendlichen Arbeitern, bessere medizinische Bedingungen unter Einschluss der Geburtenregelung.

Zur Finanzierung des 8-7-Armut-Reduktionsprogramms wurden etwa 15,3 Mrd. Yuan jährlich eingesetzt. Wesentliche Quellen waren Kredite des Finanzministeriums zur Förderung produktiver Aktivitäten von armen Haushalten, ländlichen Industriebetrieben usw., Kredite der Bank für landwirtschaftliche Entwicklung und schließlich Unterstützung durch die Staatliche Planungskommission. Zudem sollten sich wieder alle Partei- und Staatsinstitutionen, Industriebetriebe und sonstigen Organisationen über Verbindungen mit ausgewählten Armutskreisen in das Programm einschalten. Auch wurden arme Haushalte von der Getreideabgabe und der Bezahlung lokaler Steuern befreit.

Die oben genannte "Five Ones Strategy" war bzw. ist ein zentrales Instrument im Rahmen des "8-7 Poverty Reduction Programme". Alle armen Familien sollten mit folgenden Maßnahmen unterstützt werden (UNDP 1999):

- bis zu einem *mu* (1/15 ha) ertragssicheres Ackerland pro Kopf, um Feldfrüchte für die Ernährung anzubauen;
- einen *mu* Obstgarten, um Einkommen für die Familie zu erzielen;
- eine umzäunte Wiese oder Weide pro Haushalt in Viehzuchtgebieten;
- Viehzucht oder einen anderen Nebenerwerb für zusätzliches Haushaltseinkommen;
- eine körperlich fähige Person pro Familie, die außerhalb der Landwirtschaft und gegebenenfalls außerhalb der Heimatregion zusätzliches Einkommen für die Familie verdienen sollte.

In den ersten drei Jahren des "8-7 Poverty Reduction Programme" sollen jährlich rund 5 Mio. Menschen über die Armutsschwelle gehoben worden sein, verglichen

mit nur 2,5 Mio. zu Beginn der 1990er-Jahre. Damit soll nach Angaben der Regierung die Anzahl der Armen auf 65 Mio. gesunken sein, d.h. auf ein Pro-Kopf-Einkommen pro Person unter 530 Yuan zu laufenden Preisen Mitte 1996.

Erst seit 1994 ließ die chinesische Regierung auch die Unterstützung ausländischer Organisationen zur Hilfe der Landbevölkerung zu. Dazu zählten das United Nations Development Programme, Unterstützung durch Kanada und Australien oder die Weltbank. Häufig wurden Demonstrationsobjekte gefördert, trainierte Gemeindearbeiter eingesetzt, technische Unterstützung gewährt oder Kredite gegeben. Meist sollten in bestimmten Provinzen (etwa Yunnan, Sichuan, Tibet) Pilotprojekte in ausgewählten armen Kreisen zur Demonstration dienen.

Beispielsweise hat die Weltbank bislang in 23 Provinzen 3,8 Mrd. US\$ Kredite und Darlehen für 31 Projekte gegeben, insbesondere in den Provinzen Gansu, Sichuan, Shaanxi, Ningxia oder Qinghai. Eines der sensibelsten Projekte war die Umsiedlung von knapp 60.000 Menschen in Qinghai, die mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von 60 US-Dollar zu den ärmsten der Welt zählten (World Bank 1999).

Gemessen in laufenden Einheiten lag die Finanzierung der Armutsminderung zwischen 1986 und 1999 – umgerechnet in US\$ — jährlich bei rd. 1,5 Mrd., mit einem scharfen Anstieg seit 1997 (Tab. 2). Die subventionierten Kredite machten während dieser Periode von 14 Jahren ca. 50% der gesamten Finanzierung von rd. 20,3 Mrd. US\$ aus. Diese Finanzierung durch die Zentralregierung musste seit 1996 durch die unteren Verwaltungseinheiten mit Beträgen ergänzt werden, die etwa 30–50% der genannten Summe umfassten. Manche der ärmeren Provinzen wie beispielsweise Yunnan oder Sichuan waren allerdings außerstande, ein solches Ziel zu erreichen. Insgesamt aber muss der Einsatz an finanziellen Mitteln zur Bekämpfung der Armut im internationalen Vergleich als sehr beachtlich bezeichnet werden.

Eine Analyse der Verteilung der verschiedenen Mittel bzw. subventionierten Kredite während der Jahre 1991 bis 1995 zeigte, dass rd. 29% in die Landwirtschaft geflossen sind, 31% in die Industrie bzw. das Gewerbe, 35% in die Infrastruktur und – soweit man der UNDP und der Weltbank folgt — nur 2% in das Erziehungs- und Gesundheitswesen (The World Bank 2001). Eine andere Studie spricht jedoch davon, dass der öffentliche Aufwand für das ländliche Erziehungs- und Ausbildungswesen 41% aller Ausgaben betragen habe (Fan/Zhang/Zhang 2002). Allerdings kann dieser Anteil wohl nur beinhalten, dass hier die Ausgaben für die Verbesserung z.B. der Anbaumethoden und Ähnliches eingeschlossen sind. Der finanzielle Anteil für das Schulwesen im engeren Sinne war und ist sicher sehr viel begrenzter. Dies ist vor allem deswegen sehr bedauerlich, weil Untersuchungen ergeben haben, dass eine bessere Erziehung die wichtigste menschliche Ressource ist, die Armut zu reduzieren und zu beseitigen (Li 1994).

**Tab. 2: Finanzierung des Abbaus von Armut durch die Zentralregierung (Mio. Yuan)**

Jahr	Yuan (laufend)	Yuan (konstant 1997)	US\$ (laufend)
1986	4.800	14.583	1.500
1987	4.900	14.018	1.321
1988	4.050	9.860	1.092
1989	4.150	8.469	1.119
1990	4.650	9.081	985
1991	6.410	12.237	1.205
1992	6.270	11.432	1.157
1993	7.730	12.396	1.349
1994	9.790	12.722	1.152
1995	9.850	10.894	1.187
1996	9.800	10.045	1.181
1997	15.265	15.265	1.839
1998	18.315	18.773	2.207
1999	24.800	26.056	2.988
<b>Gesamt</b>	<b>130.780</b>	<b>185.831</b>	<b>20.282</b>

Quelle: *China Overcoming Rural Poverty* (Draft), Tab. 3.1.

Die oben genannte Verteilung der finanziellen Mittel schlägt sich durchaus auch in nicht konsistenten Maßnahmen zur Armutsbekämpfung nieder (vgl. im Folgenden Liu 2001). Seit Ende der 1980er-Jahre war ein allmählicher Übergang von haushaltsbezogener Hilfe zu Maßnahmen für die Regionalentwicklung zu beobachten, insbesondere ging es – wie bereits beschrieben – um die Förderung des Gewerbes. Da zwar der Ausbau der ländlichen Wirtschaft in den besser erschlossenen Regionen möglich, jedoch in den Berg- und isolierten Regionen so gut wie ausgeschlossen war, musste sich seit 1996 die Unterstützung für letztere Gebiete wieder stärker auf die armen Haushalte konzentrieren.

Allerdings sollten zusätzlich übergreifende Projekte gefördert werden wie etwa eine Ost-West-Kooperation von ländlichen Gewerbeunternehmen, die Umsiedlung von armen bäuerlichen Familien oder die Verbesserung der Infrastruktur (Straßen, Bewässerungsanlagen, Terrassierung usw.). Wichtiger Aspekt der letzteren Projekte war auch die Arbeitsbeschaffung für die lokale Bevölkerung.

Demonstrationsprojekte, wie z.B. der Anbau von Bambus und die Ernte von Bambussprösslingen, die auf dem Markt einen guten Preis erzielten, sollten zeigen, unter welchen Bedingungen und Methoden sich landwirtschaftliche Einkommen verbessern ließen. Neben den regionalen Kooperationen, meist zwischen ländlichen Unternehmen an der Ostküste und solchen in den ärmsten Provinzen wie beispielsweise in Guizhou, wurde die Wanderung von rund 25 Mio. Arbeitskräften an die Ostküste

gefördert. Rd. 1 Million Bauern wurden aus solchen Regionen umgesiedelt, in denen sich die Lebensbedingungen nicht verändern ließen. Wo Chancen für eine Verbesserung der natürlichen Nahrungsgrundlagen bestanden, versuchte die Regierung, Hänge terrassieren zu lassen und so neues Ackerland zu gewinnen bzw. Ödland zu erschließen, wie z.B. in den Provinzen Guizhou und Guangxi. Eines der zentralen Probleme der Provinzregierungen blieb selbstverständlich, die Ackerflächen, Obstgärten, Wiesen oder Weiden pro Kopf gemäß der oben genannten "Five Ones Strategy" zu erweitern.

Da 1998 offiziell noch 42 Mio. Arme vorhanden waren (siehe Tab. 1), von denen gemäß der Zielsetzung des "8-7 Poverty Reduction Programme" rd. 20 Mio. bis zum Jahr 2000 über die Armutsschwelle angehoben werden mussten, sollten die Anstrengungen zur Armutsminderung weiter intensiviert werden. Die zentrale Regierung erhöhte deshalb die eingesetzten Mittel deutlich, alleine zwischen 1998 und 1999 um 35 % (Tab. 2). Dass ein erheblicher Teil dieser Zuwendungen durch die unteren Behörden veruntreut wurde, ist nahezu allen unabhängigen Quellen zu entnehmen. Zudem haben viele der zuständigen Beamten auf den höheren Verwaltungsebenen eine sehr unzureichende Kenntnis über die Situation vor Ort sowie geringes Interesse.

Ein zentrales Problem blieb weiterhin die Umlenkung eines großen Teils der zugeleiteten Mittel auf kaum erfolgreiche industrielle ländliche Projekte, statt Programme für die Landwirtschaft und den Anbau von Marktfrüchten gezielt zu unterstützen. Obwohl die Zentralregierung die lokalen Behörden drängte, die Infrastruktur (Bewässerungsanlagen, Straßen, Elektrifizierung) voranzutreiben und die Bauern vor Ort als Arbeitskräfte einzusetzen, blieben entgegen den offiziellen Verlautbarungen die Ergebnisse oft begrenzt. Diese unzureichenden Resultate lagen in vielen Fällen sowohl an der physischen und zeitlichen Belastung der Bauern als auch an den begrenzten staatlichen Mitteln, die oft nur die Hälfte der tatsächlichen Kosten ausmachten, während der Rest eine schwere Belastung für die lokalen Behörden und damit letztlich für die Bauern selbst war.

Vor allem die angestrebte schulische Grundausbildung verbesserte sich gegenüber der Mitte der 90er-Jahre kaum. Nach der letzten Volkszählung 2000 lag die Alphabetenquote in den ärmsten Provinzen Guizhou, Gansu, Qinghai oder Ningxia immer noch zwischen 14 und 18% (allerdings bei der Bevölkerung über 15 Jahren).

Man darf im Übrigen aufgrund verschiedener lokaler Angaben auch vermuten, dass – vorsichtig formuliert – in nicht wenigen Fällen die örtlichen Kader die Angaben über die Einkommensverbesserungen der Bauern erhöht haben, um den Zielsetzungen der Armutsreduktion bis zum Jahr 2000 zu entsprechen (eigene Feldstudien im Jahr 2000).

#### **4 Zusammenfassung, Folgerungen und Probleme**

Welche offiziellen Analysen man auch betrachtet, etwa die der International Labour Organization, die des United Nations Development Programme (UNDP) oder der World Bank, alle sind ausschließlich positiv und blenden die kritischen Aspekte weitgehend aus. Es ist sicher keine Frage, dass die Erfolge der chinesischen und interna-

tionalen Anstrengungen zur Bekämpfung der Armut in China beeindruckend sind. Doch sind die Zahlen, welche deren Ergebnisse dokumentieren, durchaus mit erheblicher Vorsicht zu betrachten.

Die Ausgaben und Anstrengungen zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion unter Einschluss von Ergebnissen landwirtschaftlicher Forschung und Entwicklung sowie der Ausbau der Infrastruktur (Straßen, Stromversorgung usw.) haben erhebliche Erfolge gezeitigt (vgl. im Folgenden Fan et al. 2002). Eine Rangfolge der Auswirkungen der jeweiligen Maßnahmen zeigt deutlich, dass die Investitionen in die Verbesserung des Erziehungs- und Ausbildungssystems die räumlichen Disparitäten bzw. die ländliche Armut am stärksten vermindern. De facto sind aber die Investitionen in diesen Bereich sehr begrenzt. An zweiter Stelle stehen die Forschungen und Entwicklungen zur Verbesserung der agrarischen Erträge, an dritter Stelle die Investitionen in die Infrastruktur. Hier ist es offenkundig der Ausbau des Straßennetzes, der die nichtagrarischen Wirtschaftsaktivitäten am ehesten voranbringt. Investitionen in das Bewässerungssystem scheinen dagegen nur eine geringe Wirkung auf die Steigerung der landwirtschaftlichen Erträge zu haben.

Als künftige Strategien werden überwiegend integrierte oder multisektorale Programme vorgeschlagen (World Bank, UNDP usw.). Beispielsweise die Kombination von

- Förderung der Agrarwirtschaft in den Hochländern,
- arbeitsintensivem Ausbau der Infrastruktur,
- erhöhter freiwilliger Mobilität der agrarischen Arbeitskräfte in den Hochländern, um außerlandwirtschaftlich Arbeitsplätze in anderen Regionen zu finden,
- besserer Beobachtung der Entwicklung durch geeignete Institutionen oder
- Entwicklung ländlicher Industrien.

Eine weitere Verbesserung der schulischen Ausbildung und der Aufbau eines Gesundheitssystems sind wiederum in nur wenigen Programmen enthalten. Zudem könnte die Wirksamkeit der verschiedenen Programme erheblich gesteigert werden, wenn die entsprechende institutionelle Zuordnung, eine bessere Qualifikation der Verantwortlichen vor Ort und vor allem eine straffere Kontrolle gewährleistet wären. Ein weiteres Problem ist nach wie vor die Zuteilung zinsgünstiger Darlehen. In vielen Fällen gehen sie nicht an die armen Familien, sondern an Haushalte in bessergestellten Kreisen oder gar an die Lokalverwaltungen, um deren Verwaltungskosten abzudecken. Dennoch: Trotz der kritischen Bemerkungen ist nicht abzustreiten, dass China beachtliche Fortschritte in der Bekämpfung und Verminderung der Armut gemacht hat.

Ein zentraler Aspekt ist allerdings in fast allen einschlägigen Publikationen aus den verschiedensten Gründen, wie etwa Zeitpunkt der Veröffentlichung oder Fragestellung, weitgehend ausgelassen worden, nämlich die potenziellen Folgen von Chinas Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) für die Agrarwirtschaft und damit auch die ländlichen Einkommen. Bislang sind zwar fast alle agrarischen Produkte mit Ausnahme von Getreide auf dem heimischen Markt mehr oder weniger frei handel-

bar. Der Beitritt der Volksrepublik zur WTO wird jedoch zur unumkehrbaren Entwicklung eines freien Agrarmarktes insbesondere mit Blick auf den Außenhandel führen. Damit steigt natürlich die Gefahr einer wachsenden ländlichen Armut, weil die Mehrzahl der Nahrungsmittel wie z.B. Weizen, Reis, Mais, Sojabohnen oder Baumwolle zu einem billigeren Preis importiert werden kann, als sie die noch weitgehend ineffiziente heimische Agrarwirtschaft zu produzieren in der Lage ist. Dies wird insbesondere für die Getreideproduktion gelten, weil vermutlich die Getreideimporte aus den USA die heimische Produktion weitgehend verdrängen werden (Hochraich 2002). Nach den meisten Prognosen werden die ohnehin häufig nahe an der Armutsgrenze lebenden heimischen Bauern zu den Verlierern zählen, da ihr Absatzmarkt zugunsten der importierten Nahrungsmittel schrumpfen wird. Selbst wenn eine Rationalisierung und stärkere Marktorientierung der heimischen Landwirtschaft zu erwarten sein wird, so werden die peripheren und benachteiligten Regionen sicher nicht begünstigt.

Die Frage also, ob die heimischen Programme zur Bekämpfung der ländlichen Armut durch Chinas Beitritt zur WTO in vielen Fällen wieder reduziert oder gar aufgehoben werden, ist durchaus offen.

## 5 Literatur

- Arntweiler, Werner (1999): *Purchasing Power Parity*, Vancouver, <http://pacific.commerce.ubc.ca/xr/PPP.html>
- Fan, Shenggen; Zhang, Linxiu; Zhang, Xiaobao (2002): *Growth, Inequality, and Poverty in Rural China. The Role of Public Investment*, Washington D. C. (International Food Policy Research Institute, Research Report 125)
- Heberer, Thomas (2003): *Ethnic Entrepreneurs between Market Behaviour, Social Morality and Ethnic Obligations. The Impact of Ethnic Entrepreneurship on Social Change and Ethnicity. A Case Study Among the Yi in Liangshan Yi Autonomous Prefecture in China* (unveröffentlichtes Manuskript)
- Herrmann-Pillath, Carsten (2001): "Staatliche Kapazität, Regulation und Krise: Systemerbe und Globalisierung in der chinesischen Transformation", in: G. Schubert (Hrsg.): *China: Konturen einer Übergangsgesellschaft auf dem Weg ins 21. Jahrhundert* (Mitt. des Instituts für Asienkunde 344), Hamburg, S. 183–234
- Hochraich, Diana (2002): *China's accession to WTO: its consequences on income distribution and development*, [http://www.networkideas.org/featart/may2002/fa02\\_Labour\\_Mobility\\_Unemployment\\_China.htm](http://www.networkideas.org/featart/may2002/fa02_Labour_Mobility_Unemployment_China.htm) — 21k
- Khan, Azizur Rahman (1998): *Poverty in China in the Period of Globalization. New Evidence on Trend and Pattern*, Issues in Development, Discussion Paper 22, Development Policies Department, International Labour Office, Geneva
- Li, Wei (1994): "Human Resources Development and Poverty Alleviation: Study of 23 Poor Countries in China", in: *Asia-Pacific Population Journal*, Vol. 9, No. 3, S. 3–18
- Liao, D. M. (1999): "Chinas War on Poverty", in: *The China Business Review*, Sept.-Oct. S. 24, 25
- Liu, Hui (2001): "Poverty Stricken Areas and Poverty Relief", in: V.F.S. Sit and Lu Da-dao (Eds.): *China's Regional Disparities: Issues and Policies*, Nova Science, Huntington, N. Y., S. 199–227
- National Bureau of Statistics in China (2001): *China Statistical Yearbook 2001*, Beijing
- Office of the Leading Group of Economic Development in Poor Areas Under the State Council (1989): *Outlines of Economic Development in China's Poor Areas*, Beijing
- Pan Jinyun; Du Zhixiong; Wang Xinhui (1997): *A Study of the Strategy and Measures for Poverty Alleviation in Rural China* (Regional Poverty Alleviation Programme for Asia and the Pacific (RAS/95/001); Micro Interventions for Poverty Alleviation: China), International Labour Organisation, Bangkok
- Piazza, Alan und Echo H. Liang (1998): "Reducing Absolute Poverty in China: Current Status and Issues", in: *Journal of International Affairs* 52, No. 1, S. 254–273
- Rozelle, Scott; Zhang, Linxiu; Huang Jikun (2000): *China's War on Poverty*, Working Paper No. 60 (Center for Research on Economic Development and Policy Reform), Stanford, CA

*The China Human Development Report* (1999): Published for the United Nations Development Programme (UNDP), China; New York etc., Oxford University Press

The World Bank (1999): *Accelerating China's Transformation*, Washington, D.C.

The World Bank (2001): *China Overcoming Rural Poverty* (A World Bank Country Study 22137), Washington, D.C.

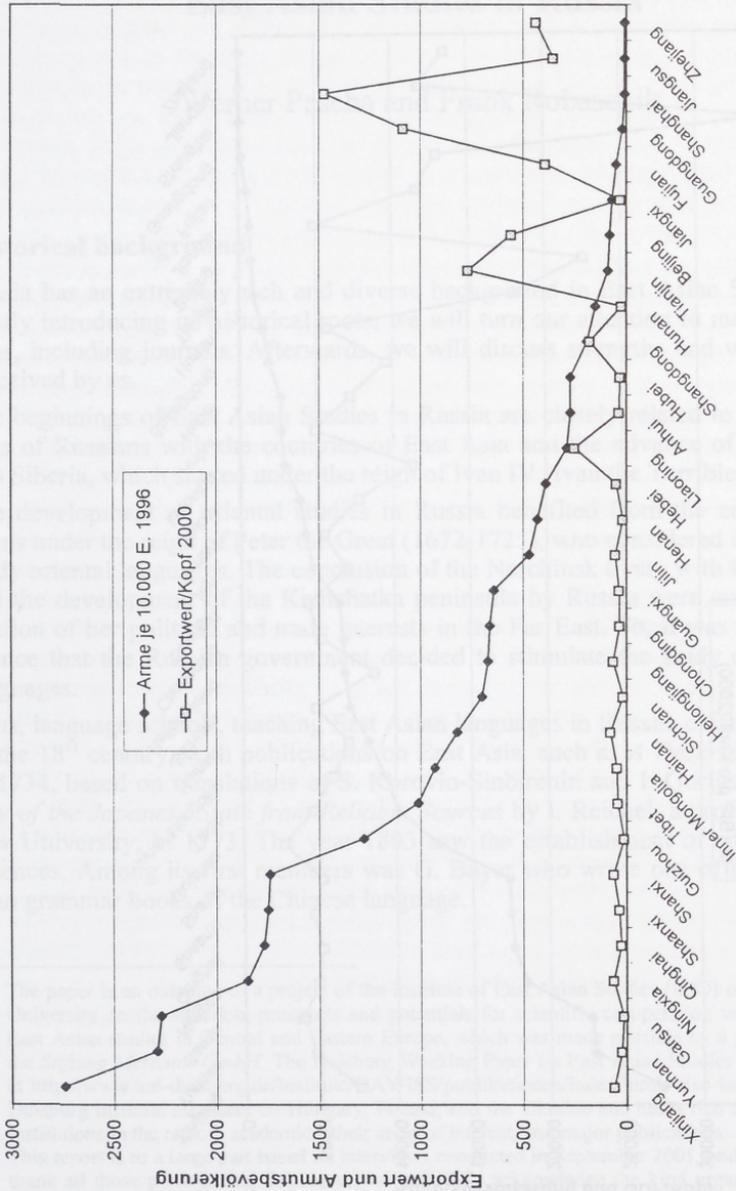
UNDP (1999): *Support To China's 8-7 Poverty Reduction Programme*, [www.unchina.org/undp/shd/html/support.htm](http://www.unchina.org/undp/shd/html/support.htm)

Yao, Shujie (1999): "Economic Growth, Income Inequality and Poverty in China under Economic Reforms", in: *Journal of Development Studies*, No. 6, S. 104–130



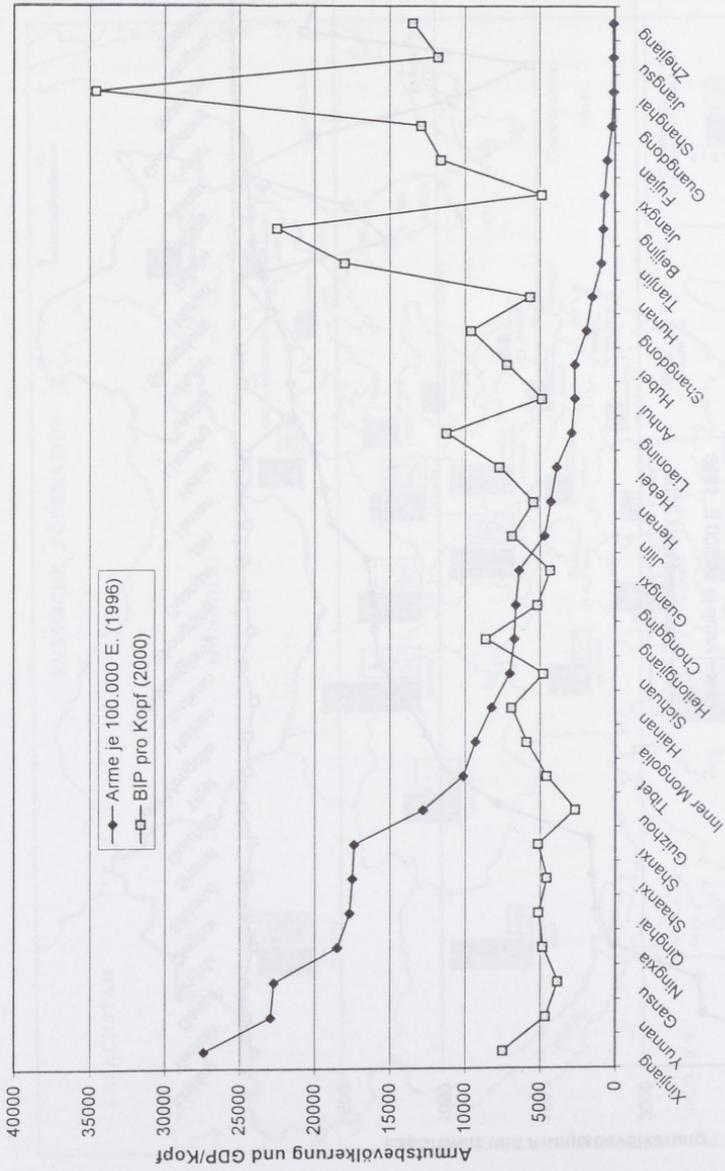


Abb. 2: Armutsbevölkerung je 10.000 Einwohner (1996) und Exportwert/Kopf in RMB (2000)



Quelle: China Overcoming Rural Poverty; China Statistical Yearbook 2001.

Abb. 3: Armutsbevölkerung je 100.000 Einwohner (1996) und BIP pro Kopf (2000) in RMB



Quelle: China Overcoming Rural Poverty, China Statistical Yearbook 2001.