

Margot Schüller
und Constanze Kriete*

Entwicklung Westchina – Visionen und Realisierungschancen

By the middle of the 21st century, the Western Region will be transformed into a prosperous and advanced new West, where life is stable, ethnic groups are united, and the natural landscape is beautiful.¹

Einleitung

Die ökonomische Anbindung der westchinesischen Provinzen an die Wachstumsdynamik der Ostküstenregion zählt zu den großen wirtschaftspolitischen Herausforderungen für jede chinesische Zentralregierung im 21. Jahrhundert. Regionalpolitische Strategien zur Entwicklung Zentral- und Westchinas sind in der Geschichte der VR China nicht neu. So wurden in den 1960er Jahren mit der Verlagerung von Industriebetrieben aus den Provinzen der Ostküste in die Provinzen im Binnenland und der Zuweisung zentralstaatlicher Finanzmittel an die Inlandsprovinzen nicht nur verteidigungspolitische, sondern auch regionalpolitische Ziele einer gleichgewichtigen Entwicklung verfolgt. Diese Strategie war mit hohen Kosten verbunden und verhinderte trotzdem nicht, dass die regionalen Disparitäten bis Ende der 1970er Jahre drastisch zunahmen. Von der anschließenden ungleichgewichtigen Regionalpolitik wurde erwartet, dass sie zwar zunächst die Disparitäten verstärken könnte, jedoch eine Ausbreitung von Wachstumseffekten von der Küstenregion in die Inlandsprovinzen mit sich bringen würde.

Die Region Westchina konnte zwar ebenfalls relativ hohe Wachstumsraten in der Reformperiode aufweisen, und auch dort erhöhte sich der Lebensstandard der meisten Menschen. Die wirtschaftlichen Erfolge werden allerdings seit Mitte der 1990er Jahre als nicht ausreichend angesehen, um den vielfältigen Herausforderungen der Globalisierung begegnen zu können.

Im folgenden Beitrag wird das regionalpolitische Konzept der Westchina-Entwicklung vorgestellt. Der Schwerpunkt liegt auf der Darstellung der Ziele und Maßnahmen des Programms. Es wird hinterfragt, ob durch die neue Westchina-Entwicklungsstrategie eine Reduzierung von Entwicklungsdefiziten erreicht werden kann.

¹Vision der chinesischen Zentralregierung für die Entwicklung Westchinas, in: „Circular of the State Council on Policies and Measures Pertaining to the Development of the Western Region“, October 26, 2000.

1 Regionale Entwicklung: Disparitäten und Regionalpolitik

In diesem Abschnitt wird zunächst ein Überblick über die Entwicklung des Regionalgefälles gegeben. Anschließend werden die Veränderungen in der Regionalpolitik vorgestellt.

1.1 Entwicklung des regionalen Gefälles im Reformverlauf

Untersuchungen über die Entwicklung regionaler Disparitäten in China sind nur beschränkt miteinander vergleichbar, da sie auf unterschiedlichen räumlichen Abgrenzungskriterien basieren und mit verschiedenen Indikatoren arbeiten. Allgemein betrachtet, können Disparitäten sowohl zwischen Provinzen, zwischen der Küstenregion und dem Landesinneren, zwischen Ost-, Zentral- und Westchina als auch zwischen städtischen und ländlichen Regionen bestehen. Die meisten Untersuchungen gehen von einer Einteilung in drei Großräume aus, nämlich Ost-, Zentral- und Westchina, während einige Studien andere Wirtschaftsräume miteinander vergleichen.² Abhängig davon, welche geographische Einteilung und welche Indikatoren gewählt werden, variiert das Ausmaß der Disparitäten. Bei einer Aufgliederung der internen Disparitäten in ländliche und in städtische Einkommensunterschiede und in Unterschiede zwischen Stadt und Land wird deutlich, dass die räumlichen Disparitäten zu mehr als 50% durch die sehr hohen Einkommensunterschiede zwischen Stadt und Land bedingt sind. Weiterhin überlappen sich die Einkommensunterschiede zwischen Stadt und Land mit den regionalen Einkommensdisparitäten zwischen den Küsten- und Inlandsprovinzen, da die Provinzen in Zentral- und Westchina stark ländlich geprägt sind.³

Die Aufteilung der chinesischen Wirtschaft in lediglich drei Großräume wurde in den letzten Jahren vielfach kritisiert. Sie erleichterte zwar die Festlegung und Umsetzung der Präferenzpolitik für die Ostküstenprovinzen in den 1980er Jahren und war wichtig für das schnelle Wirtschaftswachstum. Da sich die Entwicklung in den Großräumen jedoch inzwischen stark diversifiziert hat, wird sie nicht mehr als sehr sinnvoll angesehen. So gibt es in der Region Ostchina sowohl Wachstumsmotoren wie die Provinzen Guangdong, Zhejiang und Jiangsu als auch Problemregionen wie die Provinz Liaoning. Ein ähnlicher Einwand gilt für die Einteilung in Provinzen mit unterschiedlichem Einkommensniveau. Innerhalb der Gruppe der Provinzen mit mittlerem Einkommen, zu denen beispielsweise Jilin, Heilongjiang, Xinjiang und Hubei zäh-

²Siehe hierzu den Überblick über regionalwirtschaftliche Untersuchungen, dem „Survey of Literature on Inequality, Income Distribution, and Migration in China“, abgedruckt in World Bank, *China 2020: Disparities in China: Sharing Rising Income*, Washington, D.C., 1997, S.61-75. Die Entwicklung regionaler Disparitäten mit der Analyseebene „Bezirke“ mit einem Vergleich der Jahre 1993 und 1998 untersuchen Herrmann-Pillath, Carsten, Kirchert, Daniel und Pan, Jiancheng, *Disparities of Chinese Economic Development: Comparing Approaches on Different Levels of Aggregation*, Duisburger Arbeitspapiere zur Ostasienwirtschaft, No.79, 2001.

³Siehe dazu die Studie der OECD, *China in the World Economy. The Domestic Policy Challenges*, Paris, 2002, S.681-682.

len, bestehen starke Unterschiede hinsichtlich der lokalen Rahmenbedingungen für das Wirtschaftswachstum.⁴

Eine Unterteilung in vier Gruppen von Regionen nehmen Naughton (1999), Giroir (1999) und Gipouloux (1998) vor.⁵ Eine Gruppe bilden die drei regierungsunmittelbaren Städte Beijing, Shanghai und Tianjin, die den Verwaltungsstatus einer Provinz besitzen und wohlhabende, außenorientierte Handels-, Industrie- und Verwaltungszentren sind. Diese städtischen Metropolen weisen mit insgesamt rd. 80% einen sehr hohen Anteil der Beschäftigung im Sekundär- und Tertiärsektor auf, und ihr Pro-Kopf-BIP ist wesentlich höher als das der übrigen Ostküstenprovinzen. Da in diesen Metropolen die größten und erfolgreichsten Staatsunternehmen angesiedelt sind, bietet sich eine breite Palette von Zuliefermöglichkeiten für Unternehmen in der ländlichen Umgebung dieser Städte. Seit Juli 1997 gibt es eine vierte regierungsunmittelbare Stadt, die allerdings nicht an der Ostküste, sondern in Westchina liegt.⁶

Eine andere Großregion bilden die drei nordöstlichen Provinzen Heilongjiang, Jilin und Liaoning, die den ursprünglichen Industriekern des Landes bildeten. Diese Region steht vor enormen Strukturveränderungen, da die dortigen Provinzen im Rahmen der staatlichen Planung stark auf den schwerindustriellen Sektor festgelegt waren und Defizite bei der Entwicklung des Privatsektors aufweisen.

Eine weitere Großregion besteht aus den übrigen sieben Ostküstenprovinzen (Shandong, Fujian, Zhejiang, Guangdong, Jiangsu, Hainan und Hebei). Sie haben am stärksten von der außenwirtschaftlich orientierten Reform profitiert und weisen überdurchschnittlich hohe Pro-Kopf-BIP-Werte auf. Ihr Erfolg basiert im Wesentlichen auf dem schnellen Wachstum der nichtlandwirtschaftlichen Unternehmen im ländlichen Raum, dem starken Zufluss von Auslandskapital sowie der Ansiedlung von Auslandsunternehmen. Eine weitere Gruppe von Regionen ist durch ihr relativ niedriges Einkommensniveau geprägt, das unterhalb des nationalen Durchschnitts liegt. Hierzu zählen einerseits die sechs agrarisch geprägten Provinzen in Zentralchina, und zwar Anhui, Hubei, Hunan, Hebei, Jiangxi und Shanxi. Sie weisen hohe Beschäftigungsanteile im Primärsektor und lediglich Anteile von 30-40% im Sekundär- und Tertiärsektor auf. Andererseits gehören dazu die zwölf „Westprovinzen“ (Shaanxi, Innere Mongolei, Xinjiang, Tibet, Qinghai, Ningxia, Gansu, Sichuan, Yunnan, Guizhou, Chongqing und Guangxi), die im Abschnitt 3.1 näher vorgestellt werden.

Trotz der Unterschiede bei der regionalen Einteilung

⁴Liu, Weidong, „Assessing Total Regional Development in China“, in: Sit, Victor F.S. und Lu, Da-dao (Eds.), *China's Regional Disparities: Issues and Policies*, Huntington, New York, 2001, S.39-84, hier S.39-40.

⁵Siehe hierzu die Zusammenfassung der Studien durch die OECD, a.a.O., S.682. Die OECD bezieht sich dabei auf die Untersuchungen von Naughton, B., „Causes et conséquences des disparités dans la croissance économique des provinces chinoises“, in: *Revue d'Economie du Développement*, No.1-2, S.33-70; Giroir, G., „La crise des industries D'Etat et re-développements dans le Nord-Est chinois“, in: Fur, A., P. Gentelle und T. Pairault (Eds.), *Economie et régions de la Chine*, 1999; Gipouloux, F., „Integration ou desintegration“, in: *Perspectives chinoises*, 1998.

⁶Siehe dazu Schüller, Margot, „Chongqing: Entwicklungsmotor für Südwestchina“, in: C.a., 1997/3, S.243-248.

und anderer Abgrenzungskriterien und Indikatoren kommen die meisten Studien zu dem Ergebnis, dass sich die regionalen Unterschiede in der ersten Phase der Reform reduzierten, aber seit Anfang der 1990er Jahre wieder zugenommen haben. Als Bestimmungsfaktoren für die Zunahme der Unterschiede im lokalen Entwicklungsniveau gelten das Ausmaß der außenwirtschaftlichen Integration und der Liberalisierung der lokalen Wirtschaft sowie die lokale Wirtschaftsstruktur.⁷ Als Gründe für den Rückgang der regionalen Disparitäten zwischen den Provinzen bis 1990 weist die OECD in ihrer Untersuchung auf die Rolle des Marktes, die stärkere Zunahme der Agrarpreise im Verhältnis zu den Preisen für Industriegüter und die lebhaftere Entwicklung der nichtlandwirtschaftlichen Unternehmen in den ländlichen Regionen hin. Die erneute Zunahme der regionalen Disparitäten wird insbesondere auf die Probleme der Unternehmen in den ländlichen Regionen in den 1990er Jahren, die Förderung der städtischen Einkommensentwicklung sowie auf die zugunsten der Städte verzerrte Geldpolitik zurückgeführt. Lokaler Protektionismus erschwerte außerdem den interregionalen Güteraustausch.⁸

Für den gesamten Zeitraum 1988 bis 1995 stiegen nach Khan und Riskin die Disparitäten zwischen einzelnen Provinzen deutlich an.⁹ Fleisher und Chen identifizierten ein wachsendes Einkommensgefälle zwischen den Provinzen an der Küste und im Landesinnern im Zeitraum 1978 bis 1993 und führen das niedrigere Wachstum in den Inlandsprovinzen auf die geringere totale Faktorproduktivität zurück – trotz relativ hoher Investitionsquoten im Vergleich zum BIP. Die doppelt so hohe totale Faktorproduktivität in der Küstenregion ist den Autoren zufolge vor allem auf Investitionen in die Sekundarbildung und auf höhere ausländische Direktinvestitionen zurückzuführen.¹⁰ Die Weltbank weist in ihrer Untersuchung darauf hin, dass das Auseinanderfallen des regionalen Entwicklungsniveaus dazu geführt hat, dass die Bewohner der Inlandsregionen im Jahre 1995 nur noch 50% der Einkommen der Bevölkerung in den Küstenprovinzen aufwiesen. Gegenüber 1985 ist dies ein deutlicher Rückgang der Einkommen, die zu diesem Zeitpunkt noch 75% der städtischen Einkommen betragen hatten.¹¹

Obwohl auch die Provinzen in Zentral- und Westchina seit dem Beginn der Wirtschaftsreformen ein schnelles Wachstum verzeichneten, fiel dies im Vergleich zum Entwicklungstempo in den Provinzen der Ostküste deutlich niedriger aus. Bezogen auf das Pro-Kopf-BIP lag die durchschnittliche Wachstumsrate zwischen 1978 und 1998

⁷Dazu u.a. Margot Schüller, „Die Schattenseiten des chinesischen Wirtschaftswunders: Regionales Entwicklungsgefälle und Armut“, in: C.a., 1997/2, S.128-145, hier S.128-138.

⁸Siehe OECD, a.a.O., S.685 sowie den Hinweis auf Lee, P.K., „Local Economic Protectionism in China's Economic Reform“, in: *Development Policy Review*, Vol.16, No.3, September 1998, S.281-303.

⁹Siehe Khan, Azizur Rahman and Riskin, Carl, „Income and Inequality in China: Composition, Distribution and Growth of Household Income, 1988 to 1995“, in: *The China Quarterly*, No.154 (1998), S.221-253, hier S.251.

¹⁰Fleisher, Belton M. und Chen, Jian, „The Coast-Noncoast Income Gap, Productivity, and Regional Economic Policy in China“, in: *Journal of Comparative Economics*, 25 (1997), S.220-36.

¹¹World Bank, *China 2020: Disparities in China: Sharing Rising Income*, Washington, D.C., S.3.

Tabelle 1: Wirtschaftswachstum in den Provinzen (in Prozent)

	Wachstum des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP 1978-98	Wachstum BIP 1999	Wachstum BIP 2000	Wachstum BIP 2001	BIP 2001 in Yuan
Ostchina:	9,74	9,5*	10,0*	9,8*	15.102*
Shanghai	8,17	10,2	10,8	10,2	37.382
Beijing	8,32	10,2	11,0	11,0	25.300
Tianjin	7,26	10,0	10,8	12,0	19.986
Liaoning	7,43	8,2	8,9	9,0	12.070
Guangdong	11,55	9,5	10,8	9,5	13.612
Zhejiang	12,03	10,0	11,0	10,5	14.550
Jiangsu	10,99	10,1	10,6	10,2	12.925
Shandong	10,27	10,1	10,5	10,1	10.465
Fujian	11,54	10,0	9,5	9,0	12.375
Hainan	10,62	8,6	8,8	8,9	7.110
Hebei	8,92	9,1	9,5	8,7	8.337
Guangxi	7,27	7,7	7,3	8,2	7.110
Zentralchina	8,10	7,7*	8,7*	9,0*	6.569*
Heilongjiang	6,17	7,5	8,2	9,3	9.349
Jilin	8,31	8,1	9,2	9,3	7.640
Hubei	8,95	8,3	9,3	9,1	7.813
Shanxi	7,26	5,1	7,8	8,3	5.44
Innere Mongolei	8,17	7,8	9,7	9,6	6.458
Hunan	7,40	8,3	9,0	9,0	6.054
Anhui	9,08	8,1	8,3	8,6	5.221
Jiangxi	8,56	7,8	8,0	8,8	5.217
Henan	9,00	8,0	9,4	9,1	5.929
Westchina ¹⁾	7,09	7,9*	8,7*	9,1*	5.199*
Xinjiang	8,25	7,1	8,2	8,0	7.898
Qinghai	5,28	8,2	9,0	12,0	5.732
Ningxia	6,39	8,7	9,8	10,1	5.338
Tibet	6,90	9,6	9,4	k.A.	k.A.
Shaanxi	7,73	8,4	9,0	9,1	5.015
Yunnan	7,89	7,2	7,1	6,5	4.872
Sichuan	8,05	5,6	9,0	9,2	5.250
Gansu	6,98	8,3	8,7	9,4	4.173
Guizhou	7,17	8,3	8,7	8,8	2.865
Chongqing	k.A.	7,6	8,5	9,0	5.655
Landesdurchschnitt	k.A.	7,1*	8,0*	7,3*	9.572*

1) Bisherige Einteilung Westchinas, nicht identisch mit der später beschlossenen Westchina-Förderregion, in die die Innere Mongolei und Guangxi aufgenommen wurden.

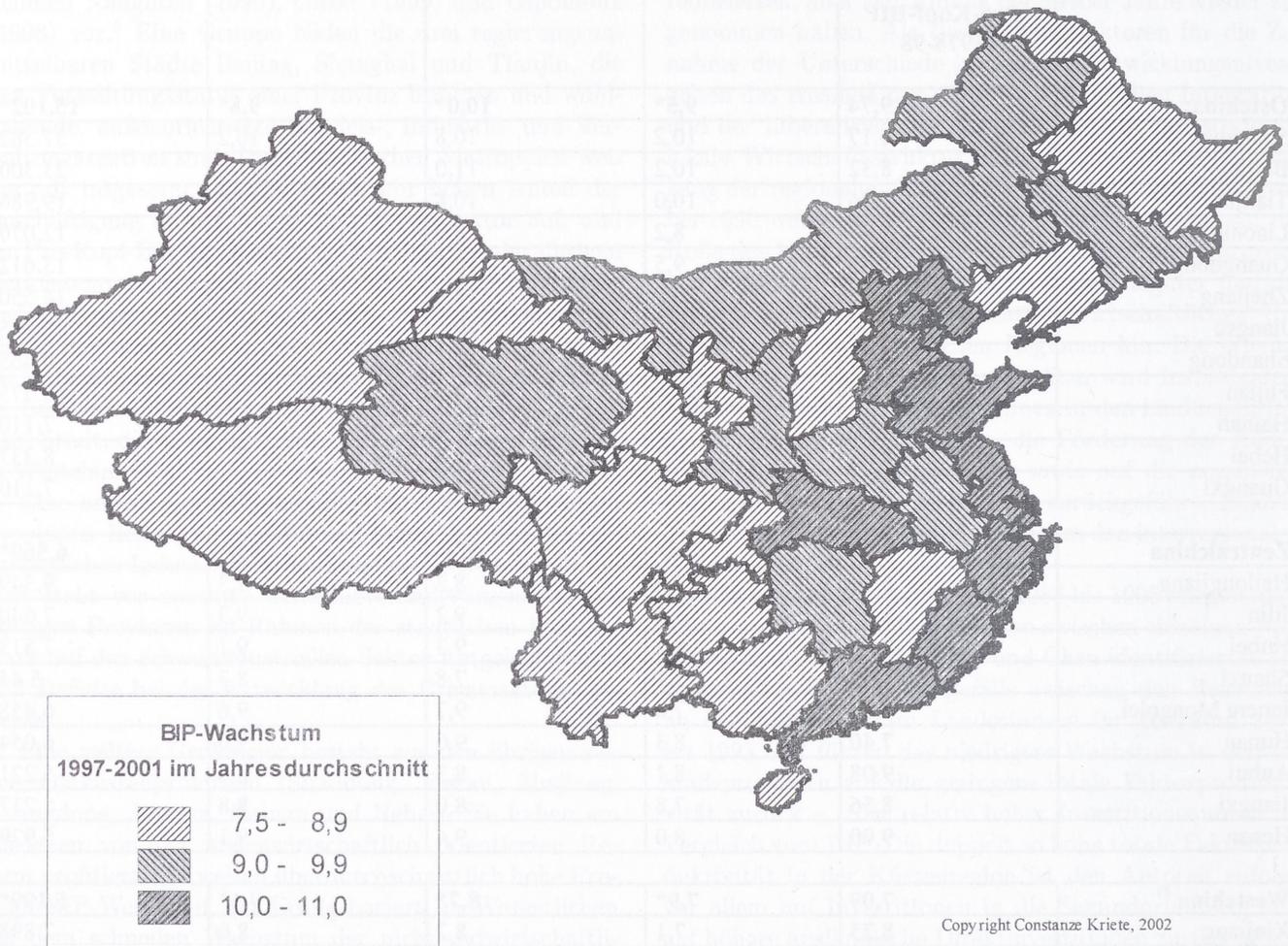
* Einfacher Durchschnitt der Wachstumsraten bzw. des Pro-Kopf-BIP der Provinzen in Yuan.

Quelle: 1978-1998: Cai, Fang und Du, Yang, „Quyu chaju, quxiang yu xibu kaifa“ [Entwicklungstrends bei regionalen Unterschieden und die Entwicklung Westchinas], in: *Zhongguo gongye jingji*, 2, 2001, S.48-49; 1999 und 2000: *China Statistical Yearbook 2000*, S.56; 2001: Vorläufige Ergebnisse in: *China Statistical Abstract 2002*, S.22.

in Ostchina bei 9,7%, während die Wachstumsrate der Provinzen in Zentralchina im Durchschnitt 8,1% und in Westchina 7% ausmachte. Die jährliche Wachstumsrate des gesamten BIP der einzelnen Provinzen betrug in den letzten drei Jahren in Ostchina zwischen 9,5 und 10%, in Zentralchina zwischen 7,7 und 9% und in Westchina zwischen 7,9 und 9,1%. Innerhalb der Großräume Zentral- und Westchina gab es allerdings in den letzten Jahren stets auch eine Reihe von Provinzen, die ein

höheres Entwicklungstempo als die übrigen Provinzen in ihrem jeweiligen Großraum erreichten. Ein Vergleich der Wachstumsraten sowie des Pro-Kopf-BIP der einzelnen Provinzen macht die herausragende Stellung der regierungsunmittelbaren Städte Beijing, Shanghai und Tianjin deutlich. Ohne diese drei Metropolen würde das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP im Jahre 2001 rd. ein Drittel niedriger, bei durchschnittlich 10.950 Yuan, liegen (siehe Tabelle 1).

Grafik 1: Wachstumsraten der Regionen zwischen 1997 und 2001 (durchschnittliche BIP-Wachstumsrate in Prozent)



Copyright Constanze Kriete, 2002

Anmerkungen: keine Angaben für Tibet 2001.

Quelle: Eigene Berechnungen nach *China Statistical Yearbook 2001*; *China Statistical Abstract 2002*.

Ein Vergleich der BIP-Wachstumsraten im Zeitraum 1997 bis 2001 zeigt ebenfalls eine starke regionale Konzentration hoher Wachstumsraten in den Provinzen der Ostküstenregion, während in Zentral- und Westchina die Wachstumsraten weiterhin deutlich niedriger ausfielen (siehe Grafik 1).

Das höhere Entwicklungstempo des Pro-Kopf-BIP in der Ostküstenregion gegenüber Zentral- und Westchina zwischen 1978 und 1998 verstärkte das regionale Entwicklungsgefälle zwischen diesen Großräumen, das bereits zu Beginn der Wirtschaftsreformen bestanden hatte. Eine Umkehrung des Wachstumstempos mit höheren Zuwächsen in den Inlandsregionen, eine Voraussetzung für die Reduzierung der regionalen Disparitäten, ist in den letzten Jahren nicht eingetreten.¹²

Bereits Anfang der 1990er Jahre hatten chinesische Wissenschaftler prognostiziert, dass sich die Disparitäten

zwischen den drei Großräumen Ost-, Zentral- und Westchina nicht kurzfristig verkleinern, sondern mittelfristig eher ausweiten würden. Für eine schnelle Annäherung der Entwicklungsunterschiede wurde das bestehende Regionalgefälle als zu groß angesehen und davon ausgegangen, dass die starke Wachstumsdynamik in den Provinzen Ostchinas mindestens weitere zwei Jahrzehnte bestehen bleibt. Die Annahme eines höheren Wachstumstempos in Ostchina basierte auf der begonnenen Modernisierung der alten Industriestandorte Shanghai und Liaoning und der Verbesserung der Wachstumsbedingungen in den anderen Küstenprovinzen. In ihrer langfristigen Prognose bis zum Jahre 2010 gingen Wei und Liu von einer Wachstumsrate des BSP in der ersten Phase (1993-2000) von durchschnittlich 9% und in der zweiten Phase (2001-2010) von 7% aus. Für die erste Phase wurde ein höheres Entwicklungstempo Ostchinas angenommen, das die absoluten und relativen Unterschiede gegenüber Zentral- und Westchina ausweiten würde. Für die zweite Phase erwarteten die Autoren ein Wachstumstempo in den Provinzen Zentral- und Westchinas, das über dem Ostchinas liegen würde. Der absolute Abstand zwischen den Großräumen hätte sich zwar nach dieser Prognose vergrößert, nicht je-

¹²Mit Blick auf die neoklassische Wachstumstheorie weist Song drauf hin, dass eine Verkleinerung der regionalen Unterschiede nur bei höheren Wachstumsraten der ärmeren Provinzen erreicht werden kann. Siehe dazu Song, Xueming, *Regionale Wirtschaftsentwicklung 1978-1992*, Duisburger Arbeitspapiere zur Ostasienwirtschaft, No.18 (1995), S.12.

doch der relative Unterschied. Das Ausmaß der Disparitäten variierte in der Vorhersage vor allem abhängig von unterschiedlichen Annahmen zur demographischen Entwicklung sowie von staatlichen Fördermaßnahmen für Zentral- und Westchina.¹³ Untersuchungen wie die von Wei und Liu trugen aufgrund der Prognose über die zu erwartende Erhöhung der regionalen Disparitäten dazu bei, dass es ab Mitte der 1990er Jahre zu einer Trendwende in der Regionalpolitik kam.

1.2 Wandel in der Regionalpolitik

In der Mao-Ära galt eine ausgeglichene regionale Wirtschaftsentwicklung als Ziel. Die aus der divergierenden Wirtschaftskraft der Regionen resultierenden Disparitäten in der Einkommensverteilung wurden als unvereinbar mit den sozialistischen Gerechtigkeitsvorstellungen betrachtet. Die Umsetzung der Politikziele während der Kulturrevolution (offiziell von 1966 bis 1976) erfolgte über eine räumliche Aufteilung in drei Fronten und Konzentration staatlicher Investitionen und Bauprojekte in der 3. Front-Region. Der Förderung der 3. Front-Industrie in Zentral- und Westchina lagen neben regionalpolitischen Zielen auch militärstrategische Überlegungen zugrunde. Als 1. Front wurde die Küstenregion betrachtet, während zur 3. Front einige Provinzen im Landesinneren gezählt wurden, nämlich Sichuan, Hubei, Shaanxi, Henan und Guizhou. Alle übrigen Gebiete gehörten zur 2. Front.¹⁴ Der Anteil staatlicher Investitionen für den Ausbau der Infrastruktur in der 3. Front-Region erhöhte sich im Rahmen des 3. Fünfjahresplanes (1966-70) auf 52,7%, wobei z.B. Jiuquan und Chongqing zu neuen industriellen Standorten ausgebaut wurden. Auch im 4. Fünfjahresplan blieb der Investitionsanteil dort mit 41,1% deutlich höher als in den Küstenprovinzen, auf die im 3. Fünfjahresplan ein Anteil von 30,9% und im 4. Fünfjahresplan von 39,4% entfiel.¹⁵ Von besonderer Bedeutung war der Transfer von Militärindustrie aus der Küstenregion in die 3. Front-Region; hierzu zählte beispielsweise die Auslagerung von Teilen der militärischen Flugzeugindustrie aus Liaoning.¹⁶

Trotz enormer Transferleistungen blieb die Angleichung der Entwicklungsunterschiede unbefriedigend. Der absolute Unterschied zwischen der reichsten und ärmsten Provinz war Ende der 1970er Jahre bemerkenswert groß. So lag Shanghais Pro-Kopf-Einkommen mit 2.247 Yuan im Jahre 1978 um das 14fache höher als das der ärmsten Provinz Guizhou mit 156 Yuan.¹⁷ Die hohen staatlichen Investitionen und der Transfer von Humankapital in die 3. Front-Region hatten die wirtschaftliche Basis nicht schnell genug verändern können. Bei der Analyse dieser bis Mitte der 1970er Jahre verfolgten Regionalpolitik weisen chine-

sische Wissenschaftler auf die hohe Ressourcenverschwendung durch Wahl ungeeigneter Standorte hin; insgesamt sollen rd. ein Drittel der Anlageinvestitionen nicht effektiv eingesetzt worden sein. Neben den extremen Kosten der 3. Front-Entwicklungsstrategie führte die Entspannung mit den USA zu einer schrittweisen Veränderung der Außenwirtschafts- und Regionalpolitik. So waren im Rahmen der Einfuhr von modernen Produktionsanlagen Anfang der 1970er Jahre bereits 24 der insgesamt 47 Lieferungen für die Küstenprovinzen bestimmt.¹⁸

Mit Beginn der Reform des Wirtschaftssystems nach 1978 wurden mit der Übertragung von Vorzugsrechten auf Sonderwirtschaftszonen und -gebiete bestimmte Regionen besser als andere gestellt. Die außenwirtschaftliche Öffnung und Liberalisierung erhöhte die Attraktivität dieser Regionen für ausländische Unternehmen, die diese in ihre grenzüberschreitenden Produktions- und Distributionsnetzwerke einbanden. Die Erfolge der Sonderwirtschaftszonen in Guangdong und Fujian ebneten den Weg für die weitere außenwirtschaftliche Öffnung anderer Gebiete entlang der Küstenregion sowie ausgewählter Standorte im Landesinneren und entlang der Grenzen.¹⁹ Gleichzeitig entwickelten sich die Provinzen Guangdong und Fujian durch ihre Anbindung an Hongkong und Taiwan zu Wachstumsmotoren in Südchina.

In einer Studie weist die OECD auf die Konzentration von Präferenzzonen für ausländische Investoren in Ostchina hin. Nicht nur die fünf Sonderwirtschaftszonen liegen in dieser Region, sondern auch die neue Sonderzone Pudong (Shanghai), die 13 zollfreien Zonen, 26 der insgesamt 32 Wirtschafts- und Technologie-Entwicklungszonen, die 14 Offenen Küstenstädte, die 260 Küsten-Wirtschaftsentwicklungszonen auf Gemeinde- und Kreisebene sowie ein Teil der Offenen Grenzstädte und Grenz-Kooperationszonen.²⁰

Die stärkere Integration der Region Ostchina in die Weltwirtschaft spiegelt sich in den höheren Exportquoten wider. Während Provinzen wie Guangdong, Jiangsu und Zhejiang sehr hohe Exportquoten aufweisen, erreichen die meisten Provinzen in Westchina Quoten von weit unter 10% (siehe Grafik 2).

Ein weiterer Indikator für die Attraktivität der Ostküstenregion ist der hohe Anteil ausländischer Direktinvestitionen (ADI), der dorthin geflossen ist. Während Ostchina bis 1999 kumuliert rd. 88% aller realisierten ADI absorbieren konnte, blieb das Interesse ausländischer Investoren an Westchina sehr gering. Dorthin flossen lediglich 3% der kumulierten ADI.²¹ Bezogen auf den Pro-Kopf-Zufluss von ausländischen Direktinvestitionen wird ebenfalls die Konzentration der ADI in Ostchina im Vergleich zu anderen Regionen, insbesondere Westchina, deutlich

¹³Wei, Houkai und Liu, Kai, „Wo guo diqu chayi biandong qushi fenxi yu yuce“ (Analyse und Prognose der regionalen Unterschiede Chinas), in: *Zhongguo gongye jingji yanjiu*, 3 (1994), S.28-36 und Li, Jingwen, *Zou xiang 21 sheji de zhongguo jingji* (Chinas Wirtschaft auf dem Weg ins 21. Jahrhundert), 1995, S.290-295.

¹⁴Lu, Da-dao und Sit, Victor F.S., „China's Regional Development Policies: A Review“, in: Lu und Sit (Eds.), a.a.O., S.19-37, hier S.21.

¹⁵Ebenda, S.27-28.

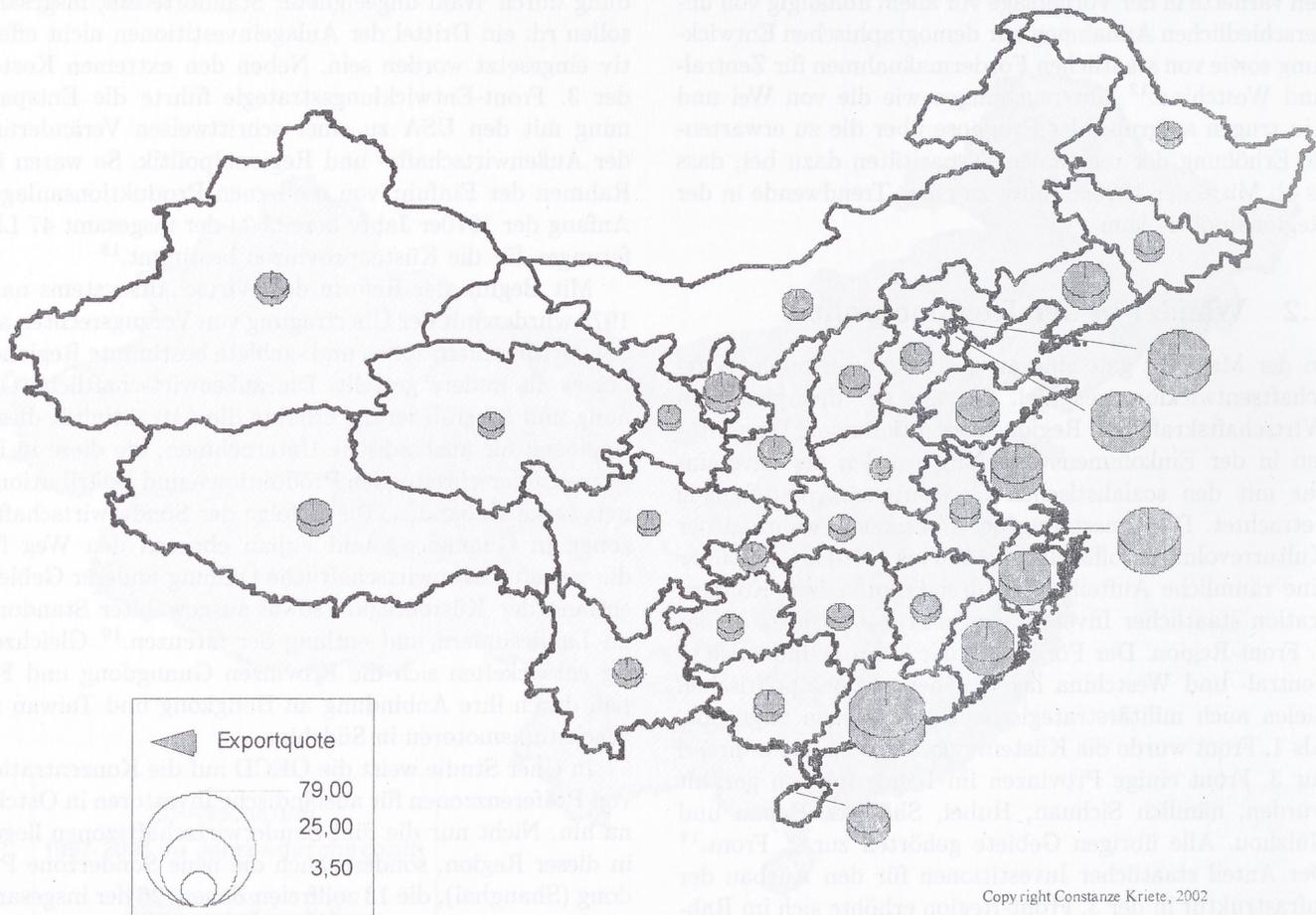
¹⁶Berthélemy, Jean-Claude and Deger, Saadet, *Conversion of Military Industries in China*, OECD, Paris, 1995, S.22.

¹⁷Song, a.a.O., S.1.

²⁰OECD, a.a.O., S.686.

²¹Jiang, Xiaoyuan, „The Impacts of WTO Accession on the New Regional Patterns of Trade and Foreign Investment in China“, paper prepared for the Fourth ECAN Annual Conference on „China's WTO Accession: National and International Perspectives“, 1-2 February 2001, Berlin.

Grafik 2: Außenwirtschaftliche Integration: Regionale Unterschiede bei den Exportquoten in 2000



Copy right Constanze Kriete, 2002

Quelle: Eigene Berechnungen nach *China Statistical Yearbook 2001*.

(siehe Grafik 3).

Die selektive Einräumung von Vorzugsbedingungen für einzelne Gebiete im Rahmen der außenwirtschaftlich orientierten Reform kann zu den wichtigsten Gründen für das Auseinanderfallen der Regionalentwicklung gezählt werden.²² Allerdings wurden die negativen Auswirkungen dieser regionalpolitischen Kehrtwende zunächst bis Ende der 1980er Jahre durch andere Politikmaßnahmen kompensiert, 1) durch die positiven Wirkungen der Agrarreform, die das Einkommen von rd. zwei Dritteln der Bevölkerung verbesserten und gerade den ländlich strukturierten Provinzen in Zentral- und Westchina zugute kamen, 2) durch den Transfer von Haushaltsmitteln der Zentralregierung in arme Regionen als Subventionen und 3) durch Investitionen aus dem zentralstaatlichen Haushalt für Infrastrukturprojekte in Inlandsprovinzen.²³

Der im Rahmen des 6. Fünfjahresplanes (1981-86) begonnenen Küstenentwicklungsstrategie folgte im 7. Fünfjahresplan (1986-90) und im Zehnjahresplan (1986-

1996) die „Strategie der Drei Gürtel“ mit der Einteilung in die drei Großräume Ost-, Zentral- und Westchina. Die Schwerpunkte lagen eindeutig auf der Entwicklung der Küstenregion, allerdings sollte eine Verlagerung von Wachstumseffekten in die Provinzen Zentralchinas stattfinden. Das Nationale Armutsbekämpfungsprogramm von 1987 ergänzte die „Drei-Gürtel-Politik“, da sich die Armut vor allem in den Provinzen Zentral- und Westchinas konzentrierte.²⁴

Die negativen Auswirkungen der Regionalpolitik spielten sich Anfang der 90er Jahre nicht nur in einer Zunahme der regionalen Disparitäten wider, sondern führten auch zu massiven Wanderströmen ländlicher Migranten in die Städte der Ostküste und zu zunehmender Kritik der Lokalregierungen in Zentral- und Westchina an der „ungerechten“ Regionalpolitik der Zentralregierung. Die wirtschaftlichen und politischen Folgekosten der ungleichgewichtigen Entwicklungsstrategie wurden ab Mitte der 1990er Jahre von der Zentralregierung neu bewertet und die Regionalpolitik verändert. Die Zunahme der regionalen Disparitäten war eines der zentralen Themen der politischen Debatte in der Vorbereitungsphase des 9. Fünfjahresplanes. Aus Furcht vor negativen Konsequenzen für die politische Stabilität und Einheit leitete die Regierung Wang und Hu zufolge eine Veränderung der Prioritäten im 9. Fünfjahresplan ein:

²²Zu weiteren Gründen zählen der Zufluss von höheren Anlageinvestitionen in die Ostküstenprovinzen, die bessere Performance der Staatsunternehmen und des Privatsektors in dieser Region sowie Verzerrungen in der Fiskalpolitik zugunsten der Ostregion, siehe dazu u.a. OECD, a.a.O., S.686-692.

²³Siehe dazu Schüller, Margot, „Goldküste versus Armenhaus? Ungleichgewichte in der chinesischen Wirtschaftsentwicklung“, in: http://www.bpb.de/veranstaltungen/5OIUGQ,0,0,Goldk%FCste_ versus_Armenhaus_Ungleichgewichte_in_der_chinesischen_Wirtschaftsentwicklung.html, Februar 2001.

²⁴Lu, Da-dao, a.a.O., S.30-32.

Grafik 3: Außenwirtschaftliche Integration: Regionale Unterschiede beim Zufluss von Auslandskapital pro Kopf 1999-2001



Quelle: Eigene Berechnungen nach *China Statistical Yearbook 2001*; *China Statistical Abstract 2002*.

Due to growing concern over the possible political consequences of the allegedly widening regional gaps, the plan reordered the nation's priorities. The reduction of regional disparities is one of the main targets on the plan period?²⁵

Eine stärker koordinierte regionale Entwicklung und staatliche Interventionen als Gegengewicht zum Markt sollten das regionale Entwicklungsgefälle reduzieren. Hierbei wurde auch der Steuerpolitik eine wichtige Bedeutung zugeschrieben. Die Reform des Steuersystems, die nach jahrelangem Tauziehen zwischen den Lokalregierungen und der Zentralregierung Anfang 1994 begonnen wurde, sollte eine Neuverteilung der Steuern unter regionalpolitischen Aspekten ermöglichen. Die Ziele einer stärker ausgeglichenen Entwicklung wurden im 9. Fünfjahresplan (1996-2000) definiert. Dieser legte u.a. die Schaffung eines interregionalen Finanzausgleichs fest, die Beschleunigung der Wirtschaftsreformen und der außenwirtschaftlichen Öffnung in Zentral- und Westchina und die Erhöhung des Anteils der staatlichen Kredite für die Inlandsprovinzen, die über 60% aller Kredite erhalten sollten, die von internationalen Finanzorganisationen und ausländischen Re-

gierungen nach China fließen. Weitere Politikmaßnahmen umfassten die Finanzierung von Projekten zur Ressourcenerschließung und den Bau von Infrastrukturprojekten in Zentral- und Westchina sowie eine Preiserhöhung für rohstoffintensive Produkte dieser Provinzen, um dadurch ihre Fähigkeit zur selbstständigen Entwicklung zu stärken. Die Gründung der State Development Bank wurde dabei zu einem wichtigen Politikinstrument. Weiterhin war eine Umsiedlung von rohstoff- und arbeitsintensiven Industrien aus den Küstenprovinzen in die Provinzen Zentral- und Westchinas vorgesehen.²⁶ Von zentraler Bedeutung sollte die engere verkehrs- und informationstechnische Anbindung der Inlands- an die Küstenprovinzen werden. Im Sommer 1996 legte die Staatliche Planungskommission ein Konzept zur Förderung der Westregion vor, in dessen Mittelpunkt der Bau von Eisenbahnen, Autobahnen, Telekommunikationseinrichtungen sowie von neuen Agrar- und Industriebasen stand.²⁷

Zusammenfassend kann von einer Kehrtwende in der Regionalpolitik gesprochen werden, die sich in neuen Richtlinien zur Regionalentwicklung und in einem verän-

²⁵Wang, Shaoguang and Hu, Angang, *The Political Economy of Uneven Development. The Case of China*, Armonk/New York, 1999, S.5.

²⁶„Outlines of the Ninth Five-Year Plan for National Economic and Social Development and the Long-Term Target for the Year 2010“, in: SWB, FE/2586 vom 15.4.96.

²⁷C.a., 1996/8, Ü 25.

dernten wirtschaftspolitischen Maßnahmenkatalog niederschlug. Ziel wurde eine stärker ausgeglichene Regionalentwicklung mit einer Reduzierung der bestehenden Disparitäten. Die Förderung der Region Westchina spielt in der neuen Regionalpolitik eine zentrale Rolle.

2 Die „Große Erschließung des Westens“

In diesem Abschnitt wird zunächst ein Blick auf die Genese der neuen Entwicklungsstrategie der „großen Erschließung des Westens“ (*xibu da kaifa*) geworfen und die Westchina-Förderregion vorgestellt. Im Anschluss wird auf die wirtschaftlichen und politischen Ziele der neuen Regionalpolitik eingegangen. Den Abschluss bildet ein Überblick über die Maßnahmen, die der neuen Politik zugrunde liegen.

2.1 Genese der neuen Entwicklungsstrategie

Die Priorität für die Entwicklung Westchinas wurde von Staatspräsident Jiang Zemin erstmals im Frühjahr 1999 auf der nationalen Konferenz zur Armutsbekämpfung und während seiner Inspektionsreise durch fünf nordwestliche Provinzen im Juni 1999 gefordert.²⁸ Im November 1999 bekam diese neue Politik mit der Gründung der „Führungsgruppe für die Entwicklung Westchinas“ beim Staatsrat (im Folgenden Führungsgruppe) eine institutionelle Struktur. Ministerpräsident Zhu Rongji übernahm die Leitung dieser Führungsgruppe. Damit wurde signalisiert, dass die Verantwortung für die Umsetzung der Strategie auf der höchsten Regierungsebene angesiedelt war. Die laufende Arbeit und Abstimmung zwischen den 17 beteiligten Ministerien und Abteilungen in der Führungsgruppe übernahm ein Koordinationsbüro der Staatlichen Entwicklungsplanungskommission (SEPK), geleitet vom SEPK-Minister Zeng Peiyan.

Dem Koordinationsbüro wurde die Aufgabe übertragen, Entwicklungsstrategien und Pläne mit Vorschlägen zu Maßnahmen, Regeln und Bestimmungen für den Aufbau Westchinas zu erarbeiten. Auch Analysen zur ländlichen Entwicklung und Vorschläge zu ländlichen Entwicklungskonzepten, zum Bau wichtiger Infrastrukturprojekte, zum Umweltschutz, zur Ausweitung marktorientierter Reformen, zur außenwirtschaftlichen Öffnung der Region Westchina sowie zur Koordination von Entwicklungen in den Bereichen Wissenschaft, Bildung und Kultur sollten vorgelegt werden.²⁹ Noch im November 1999 wurde die Förderung der Region Westchina auf der „Arbeitskon-

ferenz zur Wirtschaftsentwicklung 2000“ als Politik der Partei von strategischer Bedeutung offiziell vorgestellt.³⁰

Da die Westchina-Entwicklungsstrategie mit der Übertragung von Sonderrechten und Finanztransfers an die Lokalregierungen verbunden ist, waren nicht nur die westlichen Provinzen an diesem Förderprogramm interessiert, sondern auch andere wirtschaftlich wenig entwickelte Provinzen. So meldeten beispielsweise die zwei Autonomen Regionen Guangxi und die Innere Mongolei mit Hinweis auf ihre hohen Anteile nationaler Minderheiten einen Anspruch auf Teilnahme am Förderprogramm für Westchina an. Während diese Regionen nach starker Lobbyarbeit tatsächlich in das Programm eingeschlossen wurden, hatten Hainan und die nordöstliche Provinz Jilin kein Glück, obwohl sie ebenfalls das Minderheitenargument vorgebracht hatten. Auch die Provinzen Hubei, Hunan und Shanxi, die an der Grenzlinie zwischen der West- und Zentralregion liegen, wurden nicht in das Westchina-Entwicklungsprogramm aufgenommen. Ausnahmen bestehen nur für die Autonomen Minderheitenbezirke Enshi in der Provinz Hubei und Xianxi in der Provinz Hunan.³¹ Seit Herbst 2001 zählt der koreanische Minderheitenbezirk Yanbian in der Provinz Jilin ebenfalls zur Förderregion Westchina.³²

Durch die Aufweichung der Definition Westchina und den Einschluss anderer wirtschaftlich wenig entwickelter Regionen mit einem hohen Minderheitenanteil ergibt sich folgende administrative Abgrenzung hinsichtlich der beteiligten Provinzen am Westchina-Entwicklungsprogramm:

- Fünf Autonome Regionen, nämlich die ursprünglich zu Westchina zählenden Autonomen Regionen Xinjiang, Ningxia und Tibet sowie die neu hinzugekommenen Autonomen Regionen Innere Mongolei und Guangxi
- Drei Autonome Minderheitenbezirke: Enshi in der Provinz Hubei (Enshi Tujia-Miao Autonomous Prefecture), Xianxi in der Provinz Hunan (Xianxi Tujia-Miao Autonomous Prefecture) und Yanbian in der Provinz Jilin (Yanbian Korean Autonomous Prefecture)
- Sechs Provinzen: Qinghai, Sichuan, Guizhou, Yunnan, Gansu und Shaanxi
- Chongqing als regierungsunmittelbare Stadt (siehe Grafik 4)

Die im Westchina-Entwicklungsprogramm zusammengefassten o.g. Provinzen, Autonomen Regionen und Bezirke weisen zwar eine Reihe von gemeinsamen Merkmalen wie starke Minderheitenanteile, relativ niedriges wirtschaftliches Entwicklungsniveau, hohe Konzentration armer Bevölkerungsanteile, unterentwickelte Infrastruktur sowie Defizite im Bildungs- und Gesundheitsniveau auf. Trotz dieser Gemeinsamkeiten bestehen jedoch innerhalb

²⁸Siehe dazu Sasaki, Norihiro, „Political Analysis of the Strategy for Developing the Western Region“, in: Onishi, Yasuo (Ed.), *China's Western Development Strategy. Issues and Prospects*, Institute of Developing Economics, DIE Spot Survey, December 2001, S.17-30, hier S.17. Während der Armutskonferenz im Juni 1999 wies die Staatliche Entwicklungsplanungskommission auf die Großprojekte der Infrastruktur hin, die die ungleichen Entwicklungsbedingungen zwischen Ost- und Westchina reduzieren sollten. Dazu C.a., 1999/6, Ü 22.

²⁹Siehe dazu C.a., 2000/2, Ü 31. Zur Zusammensetzung der Mitglieder der Führungsgruppe nach Ministerien siehe Sasaki, a.a.O., S.18.

³⁰Siehe dazu auch C.a., 1999/11, Ü 25.

³¹Zur ausführlichen Darstellung der Lobbyarbeit der Provinzen siehe Sasaki, a.a.O., S.22-25.

³²Siehe dazu den Beschluss des Staatsrats „Circular of the State Council's General Office on the Distribution of Suggestions on the Implementation of Policies and Measures Pertaining to the Development of the Western Region“, submitted by the Western Region Development Office of the State Council, September 29, 2001.

Grafik 4: Die Westchina-Förderregion



Copyright Constanze Kriete, 2002

Quelle: Zusammengestellt aus „Circular of the State Council’s General Office on the Distribution of Suggestions on the Implementation of Policies and Measures Pertaining to the Development of the Western Region“, submitted by the Western Region Development Office of the State Council, September 29, 2001.

dieser Region auch große Unterschiede. So weist Goodman darauf hin, dass beispielsweise Xinjiang in den 1990er Jahren hohe und stabile Wachstumsraten verzeichnen konnte und inzwischen ein Pro-Kopf-BIP erreicht hat, das dem von Hainan und der Provinz Jilin entspricht. Für Goodman erfolgt demnach die Bezugnahme auf „Chinas Westen“ in der neuen Politik im Wesentlichen im metaphorischen Sinne.³³

2.2 Wirtschaftliche und politische Ziele des Westchina-Entwicklungsprogramms

Obwohl bereits ab Mitte der 1990er Jahre eine schrittweise Kehrtwende in der Regionalpolitik mit einer stärkeren Betonung Zentral- und Westchinas eingeleitet wurde, verstärkte sich das nationale und internationale Interesse an der neuen Politik erst, nachdem die Westchina-Entwicklungsstrategie die Form einer politischen Kampagne angenommen hatte.³⁴

Ein ganzes Bündel von wirtschaftlichen und politischen Zielen liegt der Strategie zur „Großen Erschließung des Westens“ zugrunde.

Ziele der Westchina-Entwicklungsstrategie

Wirtschaftliche Ziele:

- Abbau von Entwicklungsdefiziten
- Reduzierung regionaler Disparitäten
- Westchina als neuer Wachstumspol
- Sicherung von Rohstoffen
- Durchsetzung zentralstaatlicher Politik

Politische Ziele:

- Eindämmung zentrifugaler Kräfte
- Beschränkung sicherheitspolitischer Risiken

Parteipolitische Ziele:

- Festigung der Stellung Jiang Zemins
- Kontinuität der Politik

Als übergeordnetes wirtschaftliches Ziel kann der Abbau der Entwicklungsdefizite in den westchinesischen Provinzen und die Angleichung der Einkommensunterschiede zwischen West- und Ostchina angesehen werden. Über die stärkere Förderung Westchinas soll außerdem das regionale Entwicklungstempo begünstigt und ein neuer Motor für das gesamtwirtschaftliche Wachstum geschaffen werden. Mit der Westchina-Entwicklungsstrategie verfolgt die

³³Goodman, David S.G., „The Politics of the West. Equality, Nation-Building and Colonisation“, Institute for International Studies, University of Technology, Sydney, Manuskript November 2001. Im Jahre 2001 lag das Pro-Kopf-BIP Xinjiangs sogar über dem der genannten Provinzen. Siehe dazu Tabelle 1.

³⁴Siehe hierzu im Einzelnen Sasaki, Norihoro, „Political Analysis of the Strategy for Developing the Western Region“, in: Onishi, Yasuo (Ed.), *China’s Western Development Strategy. Issues and Prospects*, Institute of Developing Economics, DIE Spot Survey, December 2001, S.17-30.

Zentralregierung darüber hinaus das Ziel der Sicherung von Rohstoffen. Das hohe Wachstumstempo hat die Ressourcenknappheit verschärft, und Importe müssen inzwischen die Versorgung mit Erdöl, aber auch mit Metallen sichern. Mit Hilfe des Westchina-Entwicklungsprogramms versucht die Zentralregierung darüber hinaus, gesamtstaatliche Interessen gegenüber den Interessen der Lokalregierungen in den verschiedenen Provinzen durchzusetzen.

Weiterhin dient die Westchina-Entwicklungsstrategie dem Ziel, die zentrifugalen politischen Kräfte einzuschränken. So existieren Regionen nicht nur im geographischen und wirtschaftlichen Sinne, sondern sie können sich auch politisch und sozial artikulieren.³⁵ Ein weiterer Grund für die neue regionalpolitische Weichenstellung liegt in der Konzentration nationaler Minderheiten in den westlichen Grenzprovinzen und damit verbundener sicherheitspolitischer Risiken. Die Verbesserung des Lebensstandards dieser Bevölkerungsgruppe dient dem Ziel, politische Legitimität herzustellen und Widerstände gegen die Zentralregierung zu reduzieren. Dass die Westchina-Entwicklungsstrategie die Form einer politischen Kampagne annahm, steht nach Einschätzung einiger Chinawissenschaftler in direktem Zusammenhang mit der Dynamik der Machtpolitik innerhalb der Zentralregierung. Zusammen mit anderen von Staatspräsident Jiang Zemin initiierten politischen Kampagnen (beispielsweise die Kampagne der „Drei Vertretungen“) soll die Westchina-Entwicklungskampagne die Autorität und Stellung Jiang Zemins in der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) stützen und die Kontinuität der Politik über den 16. Parteitag der KPCh hinaus gewährleisten.³⁶

Die Prinzipien und Ziele der Westchina-Entwicklungsstrategie aus Sicht der Zentralregierung können einer Zusammenfassung der Politikmaßnahmen zur Entwicklung der Westregion durch den Staatsrat von Oktober 2000 entnommen werden. Zu den Prinzipien heißt es dazu im Einzelnen:

The development of the Western Region is a large-scale, systemic campaign as well as a formidable historic mission. It requires a sense of urgency and we must be well prepared for the protracted difficult struggle. We must proceed from reality and follow objective laws. We need to aim high while still staying within our means...We should combine market force with improved macroeconomic management, and combine nation-wide support for the Western Region Development with the spirit of self-reliance among the people in the Western Region.

In diesen Ausführungen wird deutlich, dass die Entwicklung Westchinas als langfristige Aufgabe verstanden wird, die von den bestehenden Rahmenbedingungen ausgehen muss und sowohl auf Förderung der Region als auch auf Eigenleistung basieren soll.

Zu den prioritären Aufgaben und strategischen Zielen der Westchina-Entwicklungspolitik zählt der Staatsrat vor allem die Förderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Hierbei hat der Aufbau der Infrastruktur in den kommenden fünf bis zehn Jahren Vorrang:

The priority tasks for the present und the near future include speeding up infrastructure development, strengthening environmental protection and ecological improvement, consolidating the fundamental position of agriculture in the national economy, restructuring industry, promoting tourism that takes advantage of local characteristics, and developing science, technology, education, culture and public health. Great efforts should be made in the next five to ten years to achieve breakthroughs in infrastructure development and ecological improvement in the Western Region and create a good start for Western Region Development.

Auch die Vision einer „blühenden Landschaft“ ist in der Zusammenfassung der Politikmaßnahmen durch den Staatsrat zu finden:

By the middle of the 21st century, the Western Region will be transformed into a prosperous and advanced new West, where life is stable, ethnic groups are united, and the natural landscape is beautiful.

Durch welche Maßnahmen diese Vision zu einer Realität werden soll, darauf geht der folgende Abschnitt ein.

2.3 Maßnahmen zur Entwicklung Westchinas

Von der Führungsgruppe wurde auf der Konferenz zur Westchina-Entwicklung Mitte Januar 2000 ein Maßnahmenkatalog festgelegt.³⁷ Dieser Katalog wird im Folgenden ergänzt durch die vom Staatsrat im Oktober 2000 sowie im September 2001 beschlossenen Maßnahmen zur Entwicklung Westchinas. Die Schwerpunkte der Politik liegen dabei auf folgenden Maßnahmen:

Maßnahmen zur Entwicklung Westchinas

- Beschleunigung des Ausbaus der Infrastruktur
- Verbesserung von Umweltschutz und Ökologie
- Anpassung der Wirtschaftsstruktur, Förderung des Tourismus
- Förderung von Wissenschaft, Technologie und Bildung, Kultur und Gesundheit
- Stärkung der Reform- und Öffnungspolitik

Der Ausbau der Infrastruktur bezieht sich vor allem auf die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, insbesondere die Ausweitung und Modernisierung des Eisenbahn- und Autobahnnetzes in Westchina. Für den Bau von Eisenbahnprojekten mit einem mittelgroßen bis großen Umfang stehen im Fünfjahresplan (2001-2005) rd. 100 Mrd. Yuan (rd. 12 Mrd. US\$) zur Verfügung.³⁸ Vom SEPK-Minister Zeng Peiyan wurde Anfang 2000 der Bau der

³⁷Siehe dazu Onishi, Yasuo, „Chinese Economy in the 21st Century and the Strategy for Developing the Western Region“, in: Onishi (Ed.), a.a.O., S.1-16, hier S.10-13.

³⁸Siehe dazu C.a., 2000/2, Ü 31. Nach Angaben des Eisenbahnministeriums werden von den Gesamtausgaben für den Eisenbahnausbau im 10. Fünfjahresplan von 250 Mrd. Yuan rd. 40% in die Westregion fließen, das wären dann rd. 100 Mrd. Yuan, siehe dazu „Sky's the Limit: China to Build Railway to Roof of the World“, in: www.Chinaonline.com, 23.10.00. Andere Quellen gehen von einem höheren Volumen im 10. Fünfjahresplan aus, siehe dazu „Foreign Investors Interested in China's Key Projects for Next Five Years“, in: XNA, 9.3.01 sowie „China to Spend 127 billion Yuan on Western Railways“, in: XNA, 12.10.01.

³⁵Wang und Hu, a.a.O., S.9-10.

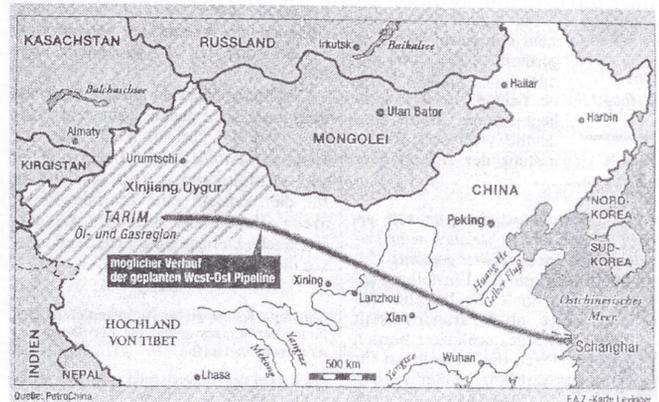
³⁶Sasaki, a.a.O., S.20-22.

Xi'an-Hefei-Strecke (Xi'an-Nanjing-Eisenbahnlinie) sowie der Chongqing-Huaihua (Hunan)-Strecke als zwei der vom Staatsrat genehmigten zehn Schwerpunktprojekte der Westchina-Entwicklungspolitik genannt.³⁹ Die Xi'an-Hefei-Strecke stellt eine wichtige Verbindung zwischen Nordwestchina, dem Süden Zentralchinas sowie der Ostregion dar und soll die Länge der Transportzeiten per Eisenbahn zwischen diesen Wirtschaftsräumen deutlich verkürzen. Die Eisenbahnlinie hat eine Länge von 955 km und wird Investitionen von 23,23 Mrd. Yuan notwendig machen. Für die Chongqing-Huaihua-Strecke mit einer Länge von 640 km sind Investitionen in Höhe von 118,23 Mrd. Yuan vorgesehen.⁴⁰ Eines der größten langfristigen Projekte ist der Bau einer Eisenbahnlinie von Qinghai nach Tibet. Technisch stellt dieser aufgrund der Höhenlage und der Klimabedingungen eine große Herausforderung dar. Von der Gesamtstrecke von rd. 1.120 km werden ca. 960 km auf einem Höhenniveau von mehr als 4.000 Metern über dem Meeresspiegel liegen und 600 km über Permafrostböden führen. Die geschätzten Kosten des Projektes betragen rd. 20 Mrd. Yuan.⁴¹

Die Ausweitung des Straßennetzes umfasst im Rahmen der bereits genehmigten zehn Schwerpunkt-Infrastrukturprojekte den Bau von fünf Autobahnen von Nord nach Süd sowie sieben Autobahnen von Ost nach West, beginnend mit dem Bau der Liangping-Changshou-Strecke (Shanghai-Chengdu-Autobahn) und der Kuitan-Sailimuhu-Strecke in Xinjiang (Lianghu-Huocheng-Autobahn). Innerhalb eines Zehnjahreszeitraumes bis 2010 sollen insgesamt neun Autobahn-Hauptstrecken für die Ost-West-Verbindung gebaut werden. In Westchina ist der Bau von acht Autobahnen vorgesehen, einschließlich der Strecken Lanzhou-Yunnan, Baotou-Beihai, Altay (Xinjiang)-Khunjerab, Yinchuan-Wuhan, Xi'an-Hefei, Xinning-Korla, Chengdu-Choksum (Tibet) sowie Changsha-Chongqing. Die Finanzierung soll teilweise aus Mitteln des Staatshaushalts, der Provinzen sowie der betreffenden Städte erfolgen.⁴² Weiterhin ist der Ausbau von Flughäfen in Xi'an, Lanzhou und Urumqi geplant sowie der Bau einer Hochbahnstrecke für eine S-Bahn in Chongqing.⁴³

Neben dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur hat die Erschließung von Energieressourcen Priorität. Zu den Schlüsselprojekten zählt der Bau einer Pipeline für Erdgas auf der Sebei-Xining-Lanzhou-Strecke mit einer Länge von 953 km. Zu den längerfristigen Großprojekten gehört der Bau einer rd. 4.200 km langen Erdgas-Pipeline zwischen einem Fördergebiet in der Autonomen Region Xinjiang und der Stadt Shanghai. Die Pipeline wird durch verschiedene Provinzen bzw. Autonome Regionen führen, und zwar von Lunnan in Xinjiang über Gansu, Henan, Anhui und Jiangsu nach Shanghai. Das Projekt gilt als technisch sehr anspruchsvoll und weist ein geschätztes Investitionsvolumen von rd. 40 Mrd. US\$ auf. Für die Realisierung

des Projektes ist inzwischen ein Gemeinschaftsunternehmen zwischen dem chinesischen Unternehmen PetroChina sowie der Shell Gruppe, dem russischen Unternehmen Gasprom und der Hongkong & China Gas geschlossen worden. Der ausländische Anteil am Gemeinschaftsunternehmen beträgt 45%; Bau und Konstruktion unterstehen der Leitung von Shell. Die Kosten für das West-Ost-Gaspipeline-Projekt werden auf rd. 300 Mrd. Yuan geschätzt; die Fertigstellung könnte bis 2007 erfolgen.⁴⁴



Ostchina soll jedoch nicht nur mit Erdgas aus dem Westen des Landes versorgt werden, sondern auch mit Elektrizität. Das Projekt zur Elektrizitätstransmission von West- nach Ostchina sieht vor allem den Bau von Wasserkraftwerken in den Provinzen Sichuan, Guizhou, Yunnan und Guangxi vor und die Lieferung der gewonnenen Elektrizität in die energieknappe Ostküstenprovinz Guangdong sowie in die städtischen Metropolen Nordchinas, nach Beijing und Tianjin, sowie in die Yangzi-Deltaregion. Der Drei-Schluchten-Staudamm wird nach seiner Fertigstellung für die Lieferung von Energie nach Ostchina ebenfalls eine wichtige Rolle spielen, denn dann kann das Elektrizitätsnetz Zentralchinas mit dem Elektrizitätsnetz Ostchinas verbunden werden.⁴⁵

Ein ebenfalls sehr anspruchsvolles Projekt ist das Süd-Nord-Wasserumleitungsprojekt, das bereits seit den 1950er Jahren in China diskutiert wird. An drei verschiedenen Orten am Yangzi soll Wasser abgezweigt und wasserknappen Regionen in Ost- und Nordchina zugeführt werden.⁴⁶ Auch die westchinesischen Provinzen sind von Wasserknappheit betroffen. Die Autonomen Regionen und Provinzen Ningxia, die Innere Mongolei und Shaanxi sollen im Rahmen des Süd-Nord-Wasserumleitungsprojektes Lieferungen erhalten, und zwar aus dem Daduhe, einem Nebenfluss des Yangzi, dem Yalongjiang, dem Tongtianhe sowie aus dem Unterlauf des Gelben Flusses.⁴⁷

Parallel zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur und verstärkten Erschließung von Energieressourcen sollen verschiedene Projekte zur Verbesserung des Umweltschutzes und der Ökologie in Westchina gefördert wer-

³⁹ Goodman, a.a.O.

⁴⁰ „Ten Key Projects to Start in Western China“, in: CEN, No.24, 26.6.00, S.3.

⁴¹ Siehe dazu Schüller, Margot, „Geplanter Bau einer Eisenbahnstrecke von Qinghai nach Tibet“, in: C.a., 2001/2, S.131-132.

⁴² Wei, Houkai, „10th Five-Year Plan and the Strategy for Developing the Western Region“, in: Onishi, a.a.O., S.42-52, hier S.50.

⁴³ „Ten Key Projects to Start in Western China“, in: CEN, No.24, 26.6.00, S.3.

⁴⁴ Siehe dazu C.a., 2000/11, Ü 37; „China Approves Construction of its Biggest Natural Gas Pipeline“, in: FT, 1.3.00; „China wagt sich an ein riesiges Gasprojekt“, in: FAZ, 8.2.02; Wei, Houkai, a.a.O., S.48.

⁴⁵ Siehe dazu u.a. C.a., 2000/11, Ü 36; Wei, Houkai, a.a.O., S.49.

⁴⁶ C.a., 2001/11, Ü 19.

⁴⁷ Wei, Houkai, a.a.O., S.47-48.

den. Dieser Schwerpunkt erscheint aufgrund der enormen Umweltprobleme in Westchina von besonderer Bedeutung zu sein. So befindet sich der größte Teil der Böden mit starken Umweltschäden in den westchinesischen Provinzen, und die Ausbreitung von Wüsten konzentriert sich ebenfalls in dieser Region. Staatliche Förderung sollen vor allem Projekte der Wiederherstellung von ehemaligen Baum- und Pflanzenbeständen, die derzeit für den Ackerbau genutzt werden, die Bepflanzung unbewaldeter Bergregionen und Wüsten, der Schutz vor Sandstürmen und natürlicher Wälder sowie die Wiederherstellung und Verbesserung von Weideflächen erhalten. Gleichzeitig soll die Zahl der Naturschutzgebiete drastisch erhöht und die geschützte Fläche von 63 Mio. Hektar auf 128 Mio. Hektar ausgeweitet werden.⁴⁸ Der Umweltschutz soll auch im Bereich der Wassernutzung und -konservierung verstärkt in Westchina gefördert werden. In der Periode des 10. Fünfjahresplanes sind hierfür rd. 110 Mrd. Yuan vorgesehen.⁴⁹

Um den strukturellen Wandel in Westchina zu beschleunigen, soll vor allem die Spezialisierung im Agrarsektor auf den Anbau und die Weiterverarbeitung lokaler Produkte mit hoher Wettbewerbsfähigkeit, unterstützt werden. Auch die Weiterverarbeitung von mineralischen Rohstoffen sowie der Ausbau der Tourismusbranche zählen zu den Förderbereichen. Den städtischen Metropolen Xi'an, Chongqing, Chengdu und Lanzhou werden eine Funktion als Diffusionszentren für die Verbreitung von Hightech und ihren Anwendungen zugeschrieben.⁵⁰

Da sich die regionalen Unterschiede ebenfalls im deutlich niedrigeren Entwicklungsniveau von Wissenschaft, Technologie und Bildung in Westchina widerspiegeln, sollen diese Bereiche eine stärkere staatliche Förderung erhalten. Schwerpunkte sind dabei sowohl die Verbesserung des allgemeinen Bildungsstandards als auch der beruflichen Qualifikation. Mittel aus dem Haushalt konzentrieren sich vor allem auf die formale neunjährige Schulausbildung auch in Armutsgebieten und die Weiterqualifikation von Lehrpersonal. Um die Entwicklung der Humanressourcen zu unterstützen, ist der Aufbau von Ausbildungszentren für Agrartechniker in Anlehnung an den so genannten „Funkenplan“ sowie der verstärkte regionale Austausch von Fachpersonal zwischen Ost- und Westchina vorgesehen.⁵¹

Der letzte Punkt im Maßnahmenkatalog, die Stärkung von Reform- und Öffnungspolitik, bezieht sich auf die allgemeinen Rahmenbedingungen für die Gesamtentwicklung Westchinas. Diese sind durch die außenorientierte Transformation des Wirtschaftssystems in eine Marktwirtschaft vorgegeben. Während die Ostküstenprovinzen bei der Umsetzung der Marktwirtschaft und dem Abbau des Staatssektors sowie der Integration in die Weltwirtschaft bereits bemerkenswerte Fortschritte gemacht haben, gilt dies noch nicht für einen Großteil der westchinesischen Provinzen, die mit der Dominanz des Staatssektors, halbliberalisierter Märkte und einer oftmals ineffizienten Bürokratie zu kämpfen haben.

⁴⁸Derselbe, a.a.O., S.45.

⁴⁹„Gute Vorsätze für Westchina“, in: *China Nachrichten*, 2 (2000), S.134.

⁵⁰Wei, Houkai, a.a.O., S.46.

⁵¹Der Funkenplan umfasst vor allem die Ausbildung von Agrartechnikern und der Einsatz von pensionierten Fachkräften aus den Städten in den ländlichen Gebieten. Wei, Houkai, a.a.O., S.47.

3 Bewertung der Westchina-Entwicklungsstrategie

In diesem Abschnitt wird zunächst der Blick auf die Entwicklungsdefizite Westchinas im Vergleich zu anderen Regionen geworfen. Anschließend werden die Instrumente zur Realisierung der Strategie vorgestellt.

3.1 Entwicklungsdefizite in Westchina

Die in der Westchina-Entwicklungsstrategie einbezogene Region stellt mit 364 Mio. Menschen einen Anteil von 28,6% der Gesamtbevölkerung Chinas im Jahre 2001.⁵² Die Gesamtfläche der Region Westchina macht rd. 72% der gesamten Fläche Chinas aus. Mit einem BIP von rd. 182 Mrd. Yuan im Jahre 2001 entfiel auf die Region jedoch nur ein Anteil von 17,1%. Im Vergleich zu Ostchina weist die Region Westchina nur ein Pro-Kopf-BIP von 40% aus.⁵³

Innerhalb der Region gibt es große Unterschiede hinsichtlich der Bevölkerungszahl und -dichte. So haben Tibet, Qinghai und Ningxia Einwohnerzahlen von lediglich 2,6 bis 5,6 Mio. Menschen. Eine relativ geringe Bevölkerung von unter rd. 26 Mio. Einwohner besitzen Xinjiang, die Innere Mongolei und Gansu. Die Bevölkerungsdichte in diesen Provinzen und Autonomen Regionen ist sehr niedrig und liegt bis auf Ningxia weit unterhalb des Landesdurchschnittes. Die teilweise sehr karge Ressourcenausstattung in Westchina spiegelt sich in den unterdurchschnittlichen Anteilen der Ackerfläche an der Gesamtfläche der Provinzen und Autonomen Regionen wider. Dies gilt insbesondere für Tibet, Qinghai, Xinjiang sowie die Innere Mongolei. Hinsichtlich der Ackerfläche als Anteil an der Provinzfläche weisen die ausgewählten Ostküstenprovinzen dagegen weitaus höhere Werte aus (siehe Tabelle 2).

Die ökologische Situation in vielen Provinzen und Autonomen Regionen Westchinas ist kritisch. Insgesamt ist die Wüste auf rd. 2.622 qkm bzw. 27% der Gesamtfläche vorgedrungen. Beispiele aus der Inneren Mongolei zeigen, dass innerhalb der letzten 30 Jahre ganze Gemeinden unter dem vorrückenden Sand begraben wurden. In einem Kreis in Gansu mussten in den letzten fünf Jahren allein 5.300 Hektar Ackerland durch das Vordringen der Wüste und Versalzung aufgegeben werden. Nach Einschätzung von Jiang Zehui, Präsident der Chinesischen Akademie für Forstwirtschaft, wurde die wirtschaftliche und soziale Entwicklung vor allem durch die ökologischen Probleme von „...declining vegetation, soil erosion, and ever-worsening desertification...“⁵⁴ geprägt. Wassermangel ist ein Problem, mit dem viele Provinzen und Autonomen Regionen in Westchina konfrontiert sind. In Xinjiang beispielsweise

⁵²Diese Zahlen wurden auf einer Pressekonferenz zur Entwicklung Westchinas im Rahmen des 16. Parteitages am 12.11.02 genannt. Siehe dazu: <http://news.sohu.com/84/97/news204279784.shtml>, Zugriff am 17.11.02. Der Unterschied zu den Angaben in der Tabelle 2 könnte darauf zurückgeführt werden, dass es sich a) bei den dort genannten Angaben um vorläufige Statistiken handelt und b) die Minderheitsbezirke nicht einbezogen worden sind.

⁵³Ebenda.

⁵⁴„Ecological Improvement Vital to Western Development“, in: XNA, 7.4.02.

Tabelle 2: Strukturdaten der Provinzen im Westchina-Entwicklungsprogramm: Bevölkerung, Fläche, Bevölkerungsdichte, Ackerfläche und Analphabetenquote

Verwaltungs- einheit	Bevölkerung (Mio.) 2001	Fläche (1.000 qkm)	Bevölkerungs- dichte 2001 (Pers./qkm) (Censusdaten 2000)	Ackerfläche in % der Provinz- fläche	Analphabeten- quote in % Stadt für 2000	Analphabeten- quote in % Land für 2000
Provinzen im Westchina-Entwicklungsprogramm						
Sichuan	86,40	570	152 (172)	10,9	4,02	8,96
Chongqing	30,97	0,82	378 (375)	k.A.	3,95	8,45
Shaanxi	36,59	205,6	178 (175)	16,6	3,82	8,95
Gansu	25,75	454	57 (56)	7,7	5,14	17,25
Qinghai	5,23	721,2	7 (7,2)	0,8	7,85	23,45
Ningxia	5,63	51,8	109 (108)	15,6	5,55	17,17
Xinjiang	18,76	1.660	11 (12)	1,9	3,95	6,38
Tibet	2,63	1.201	2 (2,1)	0,2	17,94	35,9
Guizhou	37,99	176,1	216 (200)	10,5	6,53	16,2
Guangxi	44,88	236,7	190 (190)	11,0	2,73	4,2
Yunnan	42,87	394	109 (109)	7,3	5,95	13,05
Inn. Mongolei	23,77	1.183	20 (20)	4,5	5,15	12,07
Gesamt	361,47	6.854,22	--	--	--	--
China	1.276,27	9.581,466	133 (132)	9,9	4,04	8,25
Anteil	28%	72%	40%	--	--	--
Ausgewählte Ostküstenprovinzen im Vergleich						
Jiangsu	73,55	102,6	717 (725)	43,5	4,65	7,48
Guangdong	77,83	178,2	437 (486)	13,0	2,84	5,07
Zhejiang	46,13	101,8	453 (459)	16,1	5,06	8,95
Shandong	90,41	153,8	588 (579)	43,7	4,89	10,65

Eigene Berechnungen nach Angaben in folgenden Quellen: Bevölkerung 2001: *China Statistical Abstract 2002*, S.36; Fläche und Ackerfläche in % der Provinzfläche: Krieg, Renate et al., *Provinzporträts der VR China*, Hamburg, 1998, S.XXVII; Schüller, Margot, „Chongqing: Entwicklungsmotor für Südwestchina?“, in: C.a., 1997/3, S.243; Analphabetenquote und Bevölkerungsdichte: *China Population Statistics Yearbook 2001*, S.51.

liefern zwar die Gebirgsflüsse im Süden noch ausreichend-Wasser, doch der Norden Xinjiangs lebt deutlich über seine Verhältnisse, und ein Ende der Grundwasservorräte ist absehbar.⁵⁵

Auch hinsichtlich der Humankapitalausstattung gibt es große Defizite in vielen Provinzen und Autonomen Regionen dieses Gebietes. Während beispielsweise die Analphabetenquote im Landesdurchschnitt in den Städten 4% und auf dem Land 8% beträgt, liegt sie in Gansu, Qinghai, Ningxia, Tibet, Guizhou, Guangxi und der Inneren Mongolei teilweise weit über diesen Werten. Einige der Ostküstenprovinzen haben zwar auch höhere Analphabetenquoten, allerdings nur in den städtischen und nicht in den ländlichen Gebieten (siehe Tabelle 2).

Große Unterschiede in der Region Westchina existieren auch bei der Humankapitalausstattung bezogen auf die Anzahl der Personen mit Hochschulbildung. Shaanxi, Ningxia, Xinjiang und die Innere Mongolei liegen über dem Landesdurchschnitt; Qinghai knapp unter dem Durchschnitt. Die übrigen Provinzen und Autonomen Regionen haben vergleichsweise geringe Anteile der Bevölkerung mit Hochschulbildung (siehe Tabelle 3).

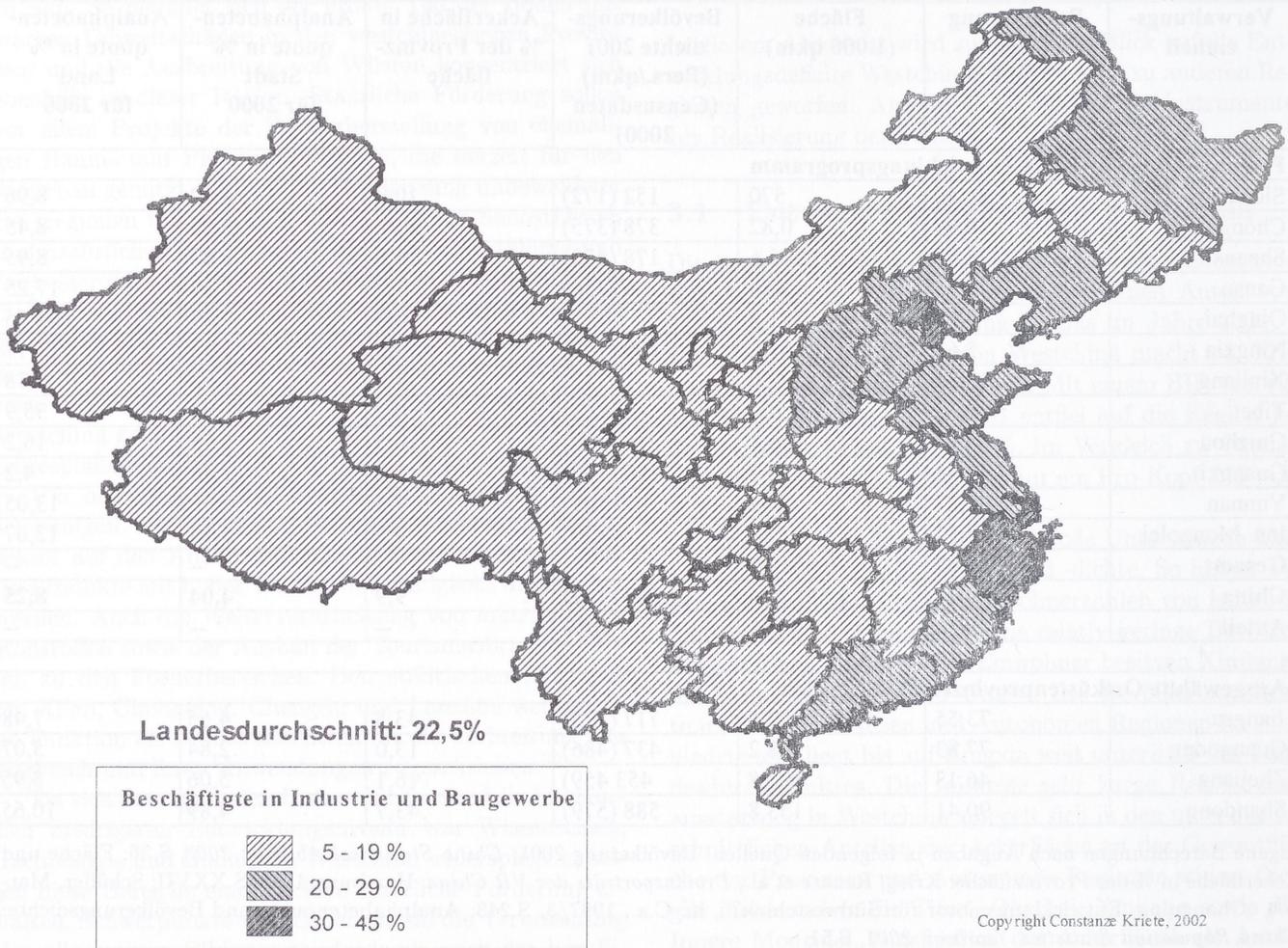
Bis auf Sichuan, Chongqing und Shaanxi weisen die Provinzen und Autonomen Regionen in Westchina einen

sehr viel höheren Minderheitenanteil an der Gesamtbevölkerung auf; Gansus Minderheitenanteil liegt knapp über dem Landesdurchschnitt. Der Urbanisierungsgrad als weiterer Indikator für die wirtschaftliche Entwicklung ist in Sichuan, Gansu, Tibet, Guizhou, Guangxi und Yunnan deutlich niedriger als der durchschnittliche Urbanisierungsgrad. Dagegen liegt der Anteil der städtischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung in Chongqing, Shaanxi, Qinghai, Ningxia, Xinjiang zwischen 32-34% und in der Inneren Mongolei sogar bei 43% (siehe Tabelle 3).

Ein weiteres Merkmal ist der relativ geringe Anteil der Beschäftigten im Sekundärsektor, der in den Westprovinzen vielfach bei unter 20% liegt. Deutlich höhere Anteile weisen dagegen die Provinzen in Ostchina auf, die mehr Beschäftigte in der Industrie und teilweise auch sehr hohe Beschäftigungsanteile im Tertiärsektor besitzen (siehe Grafik 5).

⁵⁵Küchler, Johannes und Umut, Halik, „Chinas wilder Westen. Modernisierung mit Wassermangel in Xinjiang“, in: *ChinaContact*, 5 (2002), S.26-28.

Grafik 5: Beschäftigte in Industrie und Baugewerbe



Quelle: *China Statistical Yearbook 2001*.

3.2 Instrumente zur Realisierung der neuen Regionalpolitik für Westchina

Die Realisierbarkeit der Ziele im Westchina-Entwicklungsprogramm hängt einerseits eng mit der Finanzierung der ehrgeizigen Entwicklungspläne zusammen. Andererseits wird auch der Abbau administrativer und anderer Entwicklungshemmnisse von Bedeutung sein. Im Wesentlichen stützt sich die Regierung auf den Einsatz von Infrastrukturpolitik und von Steuerpolitik. Im Rahmen des 10. Fünfjahresplanes sind Investitionen zur Finanzierung der Infrastruktur in Höhe von rd. 800 Mrd. Yuan vorgesehen. Die Finanzierung soll einerseits über die Zentralregierung erfolgen und auf einer zweiten Ebene durch die Lokalregierungen. Der Maßnahmenkatalog des Staatsrats von September 2001 sieht dabei folgende Finanzierungsformen vor:⁵⁶

- Ausweitung der Investitionen aus dem Zentralhaushalt für die Entwicklung Westchinas, einschließlich von Investitionen für den Investbau (Infrastruktur) und Finanzierung über die Ausgabe von Staatsanleihen.
- Staatsbanken mit wirtschaftspolitischen Aufgabenstellungen (z.B. State Development Bank und Agricultural Development Bank) sollen ihre Kredite erhöhen und mehr Darlehen von multinationalen Finanzorganisationen für Projekte in Westchina bereitstellen.
- Neue Infrastrukturprojekte mit Schlüsselbedeutung sollen im Wesentlichen aus dem Haushalt der Zentralregierung finanziert werden; andere Finanzierungsquellen gelten als Ergänzung. Die Lokalregierungen sollen über eine Reduzierung von Landnutzungs- und anderen Gebühren zu den Projekten beitragen.

Weiterhin wird auf eine schrittweise Erhöhung der Transferzahlungen für die Westregion gesetzt. Auf welchem Verteilungsschlüssel dies System basiert, ist nicht klar. 1995 wurde ein Transfersystem eingeführt, das einen

⁵⁶Siehe zu den anschließenden Ausführungen den Beschluss des Staatsrats „Circular of the State Council's General Office on the Distribution of Suggestions on the Implementation of Policies and Measures Pertaining to the Development of the Western Region“, submitted by the Western Region Development Office of the State Council, September 29, 2001.

Ausgleich zwischen Provinzen vorsieht, deren Pro-Kopf-BIP mindestens 25% über dem nationalen Durchschnitt und solchen Provinzen, deren Pro-Kopf-BIP mindestens 25% unter dem nationalen Durchschnitt liegt.⁵⁷

Tabelle 3: Strukturdaten der Provinzen im Westchina-Entwicklungsprogramm: Minderheiten, Urbanisierungsgrad und Hochschulbildung

Verwaltungseinheit	Minderheiten: Anteil in % 1)	Urbanisierungsgrad in % 2)	Hochschulbildung in Personen 3)
Provinzen im Westchina-Entwicklungsprogramm			
Sichuan	4,98	26,69	2,47
Chongqing	6,42	33,09	2,80
Shaanxi	0,49	32,26	4,14
Gansu	8,69	24,01	2,67
Qinghai	45,51	34,76	3,29
Ningxia	34,53	32,43	3,69
Xinjiang	59,39	33,82	5,14
Tibet	94,07	18,93	1,26
Guizhou	37,85	23,87	1,90
Guangxi	38,34	28,15	2,39
Yunnan	33,41	23,36	2,01
Innere Mongolei	20,76	42,68	3,80
China	8,41	36,09	3,61
Ausgewählte Ostküstenprovinzen im Vergleich			
Jiangsu	0,33	41,49	3,92
Guangdong	1,42	55,00	3,56
Zhejiang	0,85	48,67	3,19
Shandong	0,68	38,00	3,33

* Einfacher Durchschnitt ermittelt durch Addition der Einzelergebnisse und dividiert durch die Anzahl der Provinzen.

1) Minderheitenanteil in Prozent der Gesamtbevölkerung.

2) Urbanisierungsgrad (Anteil der städtischen Bevölkerung in Prozent).

3) Hochschulbildung (in 100 Personen).

Eigene Berechnungen nach Angaben in: *China Population Statistics Yearbook 2001*, S.48, 52 und 55.

Weiterhin sollen verstärkt Subventionen in die Region Westchina fließen, und zwar für die Entwicklung von Agrarwissenschaft und -technologie sowie Umweltschutz. Die Armutsgebiete in Westchina erhalten Priorität bei der Allokation von Subventionen aus dem Zentralhaushalt. Konkrete Angaben bestehen hinsichtlich der Pilotprojekte für die Rekultivierung von Forst- und Weideland. So sollen Bauern am Oberlauf des Yangtze mit einer jährlichen Zuweisung von 150 Kilo Getreide für jeden Mu Ackerland kompensiert werden, den sie in Forst- oder Weideland umwandeln; am Mittel- und Unterlauf liegt diese Kompensation bei 100 Kilo Getreide.

Für die Realisierung der Infrastrukturprojekte ist außerdem eine spezielle Förderung über längere Kreditlaufzeiten bei der State Development Bank vorgesehen. Für die Landwirtschaft und die ökologische Verbesserung sol-

len die Agricultural Bank for China und ländliche Kreditgenossenschaften günstige Kredite bereitstellen.

Der Einsatz der Steuerpolitik konzentriert sich im Maßnahmenkatalog auf folgende Schwerpunkte:

- Reduzierung des Körperschaftssteuersatzes auf 15% für den Zeitraum 2001-2010 für in- und ausländische Unternehmen, die in den vom Staat ermutigten Sektoren investieren.⁵⁸
- Neue Unternehmen in den Bereichen Transport, Energie, Wasserkonservierung, Postdienstleistungen, Rundfunk und TV (die im Wesentlichen nur inländischen Unternehmen zugänglich sind), erhalten eine Steuerbefreiung für einen Zeitraum von zwei Jahren und für die folgenden drei Jahre eine Reduzierung um 50%.
- Keine Agrarproduktsteuer in einem Zeitraum von zehn Jahren wird für solche Projekte erhoben, die auf der Umwandlung von Ackerland in Forst- und Weideland basieren.
- Für in- und ausländische Unternehmen, die in vom Staat ermutigten Sektoren investieren, können die Zölle und Import-MWST erlassen werden.

Neben der Infrastruktur- und Steuerpolitik setzt die Zentralregierung auf die regionale Kooperation und gegenseitige Hilfe zwischen den Provinzen in Ost-, Zentral- und Westchina. Provinzgrenzenüberschreitende Fusionen von Unternehmen, Bildung von Konsortien, Gründung von Tochtergesellschaften in Westchina durch Unternehmen von der Ostküsten etc. sollen ermutigt werden. Diese dürfen jedoch nicht stark umweltverschmutzende Produktionsprozesse oder veraltete Technologien einsetzen. Gleichzeitig soll die Unterstützung der Armutsgebiete in Westchina durch Provinzen in Ostchina weitergehen, insbesondere hinsichtlich des Baus von Schulen, Gesundheitszentren, technischen Beratungen und Kleinkrediten für die Armutsbekämpfung.

Wie umfangreich die Investitionen bereits in den ersten drei Jahren der Westchina-Entwicklungspolitik waren, darauf wurde während des 16. Parteitags im November d.J. hingewiesen. In insgesamt 36 Infrastrukturprojekten wurden rd. 600 Mrd. Yuan investiert. Hierin sind auch die Anfangsinvestitionen für die großen Schwerpunktprojekte wie die Qinghai-Tibet-Eisenbahnstrecke, die Transmission von Erdgas und Elektrizität von West- nach Ostchina, und das Süd-Nord-Wasserumleitungsprojekt enthalten. Die Länge der neu gebauten Straßen in den letzten drei Jahren erhöhte das Straßennetz um rd. 50.000 km, das Eisenbahnnetz nahm um 1.311 km zu und das Netz der Elektrizitätsleitungen um 1.370 km.⁵⁹

⁵⁸Im Einzelnen sowie für ausgewählte Provinzen gelten die Bestimmungen des MOFTEC-Katalogs „Catalogue of Advantageous Foreign Investment Industries in Central and Western China“, 22.6.00, in: *Deutsch-Chinesisches Wirtschaftsforum*, 3 (2000), S.33-36. Im Unterschied zu dem sonstigen Katalog für Auslandsinvestitionen gilt vor allem der Sitz der Projekte als ausschlaggebend für die Förderung.

⁵⁹<http://news.sohu.com/16/00/news204280016.shtm>, Zugriff am 17.11.02.

⁵⁷Siehe dazu die Ausführungen in: OECD, a.a.O., S.695.

Die Finanzierung von Projekten in Westchina wurde bisher hauptsächlich über eine zusätzliche Staatsverschuldung und über die Ausgabe spezieller Regierungsanleihen realisiert. Zwischen 1998 und Ende 2001 emittierte die chinesische Regierung ein Volumen von 510 Mrd. Yuan (rd. 120 Mrd. DM) an Staatsanleihen, 150 Mrd. Yuan davon im Jahre 2001.⁶⁰ Dadurch hat sich die Staatsverschuldung drastisch erhöht, sodass dieses Instrument nicht unbefristet zur Verfügung steht. Bohnet plädiert in diesem Zusammenhang für eine Finanzierung des Nachholbedarfs an Infrastrukturinvestitionen durch vertikale Finanztransfers mit horizontalen Umverteilungswirkungen wie durch Ausgaben- und Beschäftigungsprogramme in den letzten Jahren realisiert. Sie sollten durch zusätzliche zweckungebundene Finanzausweisungen an die armen Provinzen ergänzt werden. Zur Finanzierung kommt Bohnet zufolge auch die stärkere Erschließung der individuellen Einkommenssteuer in Frage, die bisher kaum eine Rolle spielt.⁶¹

Eine Finanzierung der Entwicklung Westchinas über Transferzahlungen ist bisher noch sehr gering. So betragen Transferzahlungen aus dem Einnahmenanstieg im Zentralhaushalt⁶² zwischen 1995 und 1997 lediglich 1,8% der Staatseinnahmen; im Haushalt für 2001 waren 3,1% dafür angesetzt. Weiterhin begünstigen Transferzahlungen in Form von Steuerrückerstattungen – die den größten Anteil der Transfers ausmachen – nicht die ärmsten Regionen. Zweckgebundene Zuschüsse, die einen Anteil von 18,5% aller Transferzahlungen darstellen, dienen außerdem nicht in erster Linie der Angleichung der Lebenschancen in den armen Regionen. Vielmehr sind es eher Zuschüsse für die Erfüllung von Aufgaben der Zentralregierung, für ihre Zuteilung bestehen keine transparenten Kriterien und Zuteilungsverfahren und ihre Verwendung wird nicht ausreichend kontrolliert.⁶³

Zusammenfassend erscheinen die finanziellen Mittel für die Realisierung einer schnellen nachholenden Entwicklung in Westchina sehr begrenzt zu sein. Neben der Finanzierung aus inländischen Quellen ist demnach die Schaffung attraktiver Rahmenbedingungen für ausländische Investitionen eine der großen Herausforderungen der Zukunft für die Provinzen und Autonomen Regionen in Westchina.

4 Perspektiven der neuen Regionalpolitik für Westchina

Selbst offizielle Schätzungen über ein Aufschließen Westchinas an die Entwicklungsdynamik der Küstenregion gehen von 30 bis 50 Jahren aus.⁶⁴ Allerdings kann erwartet werden, dass die Auswirkungen der neuen Regionalpolitik regional unterschiedlich ausfallen, da die Entwicklungsbedingungen der Provinzen und Autonomen Regionen in Westchina sehr unterschiedlich sind.

Mittel- und langfristig werden die Vorteile eines Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur für die Region insgesamt zum Tragen kommen. Die Verbesserung der Infrastruktur kann als rahmenorientierte Industriepolitik günstigere Bedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung schaffen. Durch die infrastrukturelle Anbindung der Westregion an die übrigen Landesteile wird die Entstehung eines gesamtchinesischen Marktes begünstigt, der bisher erst unzureichend existiert. So basiert die Produktion der Exportzentren an der Ostküste zum größten Teil auf dem Import von Zwischenprodukten und Komponenten aus dem Ausland. Der innerchinesische Warenverkehr mit den Inlandsprovinzen ist dagegen noch unterentwickelt und selbst Rohstoffe und Energie werden von den Ostküstenprovinzen größtenteils importiert. Eines der wichtigsten Ziele beim Ausbau der Verkehrsinfrastruktur ist die Herausbildung eines einheitlichen Marktes. Die derzeitige Realität ist jedoch, dass zwischen den Regionen aufgrund des lokalen Protektionismus vielfältige Barrieren bestehen. Lokalbehörden versuchen ihre teilweise nicht wettbewerbsfähigen Unternehmen vor der Konkurrenz aus anderen Regionen zu schützen, in dem sie Straßenzölle erheben oder die Ansiedlung von Unternehmen aus anderen Regionen nicht genehmigen.

Die Erschließung der Rohstoffreserven ist ein wichtiger Aspekt der neuen Regionalpolitik und sollte nicht unterschätzt werden. In Westchina werden 22,4 Billionen Kubikmeter Erdgas vermutet, das sind 59% der gesamten Onshore-Erdgasreserven Chinas. Erst ein geringer Teil der Reserven ist bisher erschlossen. Um die wachsende Energieabhängigkeit von Erdöl zu reduzieren, hat die Erschließung von Erdgas an Bedeutung gewonnen. Weiterhin konzentrieren sich in Südwest- und Nordwestchina sowie im südlichen Zentralchina die Wasserkraftreserven. Erschließbare Kapazitäten werden auf 160 Mio. Kilowatt in Sichuan und Yunnan geschätzt, das sind 43% der gesamten verfügbaren Wasserkraft-Energiekapazitäten. Darüber hinaus ist die Region von Bedeutung für den Abbau von Kohle, vor allem in Nord- und Nordwestchina, insbesondere in Shanxi, Shaanxi und im Westen der Inneren Mongolei. Die Reserven sollen sich auf rd. 600 Mrd. t Kohle bzw. 61% der Gesamtreserven belaufen.⁶⁵ Die Sicherung dieser Rohstoffreserven hat für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Chinas eine zentrale Bedeutung, sodass eine eigenständige Politik der Provinzen auch zukünftig nur eingeschränkt möglich sein wird.

Dass ausländische Investitionen kurzfristig in größerem Umfang in die Westregion strömen werden, ist kaum

⁶⁰„RMRB Commentator on PRC Investment in Treasury Bonds“, in: FBIS-CHI-2002-0220 (internet-Version); „PRC Will Increase Internal Demand to Ensure 7 Per Cent Growth in 2002“, in: FBIS-CHI-2001-1128.

⁶¹Bohnet, Armin, „In China wird die Kluft zwischen Arm und Reich immer größer. Kann ein neues System des Finanzausgleichs zwischen Ost- und Westchina diesen Trend stoppen?“, in: *Spiegel der Forschung*, 19.Jg., No.1, S.57-63, hier S.63.

⁶²Dies ist das Volumen, das nach 1994 für die Umverteilung zwischen reichen und armen Provinzen am stärksten an Bedeutung gewinnen sollte, ein Kompromiss, um die reicheren Provinzen nicht zu verärgern.

⁶³Siehe dazu OECD, a.a.O., S.673-674 sowie Chen, Shixin, „Das gegenwärtige Finanztransfersystem zwischen den Gebietskörperschaften in China“, Symposium „Theoretische Grundlagen und praktische Gestaltungsmöglichkeiten eines Finanzausgleichssystems für die VR China“, Universität Gießen, 23.-25.4.2001.

⁶⁴Beispielsweise die Aussage von Ning, Jizhe, stellvertretender Direktor der SEPK in Beijing, in: HB, 6.3.00.

⁶⁵Wei, a.a.O., S.48-49.

zu erwarten. Die steuerlichen Anreize werden nicht ausreichen, um die schwierigen Rahmenbedingungen zu kompensieren. Aufgrund einer gut ausgebauten Infrastruktur, besser ausgebildeter Arbeitskräfte und der Konzentration der Kaufkraft entfiel auf die Ostküstenregion bisher der überwiegende Anteil der Direktinvestitionen ausländischer Unternehmen. Während viele Unternehmen aus Hongkong und Taiwan arbeitsintensive Industriezweige mit niedrigen Lohnkosten auf dem chinesischen Festland gegründet haben, stehen bei den meisten multinationalen Unternehmen die Arbeitskosten nicht mehr an erster Stelle für Investitionsentscheidungen, sondern die Qualifikation der Arbeitskräfte, Transport, Telekommunikation, die Effizienz der lokalen Behörden, ein relativ weit entwickelter Industriesektor und das soziale Umfeld ihres leitenden Angestellten vor Ort, spielen eine größere Rolle. Bei all diesen Faktoren weist Westchina als Region insgesamt nach wie vor starke Defizite aus. Allerdings gibt es innerhalb der Provinzen und Autonomen Gebiete große Unterschiede, denn Städte wie Chongqing, Xi'an und Chengdu gelten als deutlich besser ausgestattet mit diesen Faktoren, sodass dort bereits eine größere Zahl ausländischer Unternehmen zu finden ist.⁶⁶ Für Taube und Ögütçü ist die Analyse der lokalen Stärke der jeweiligen Provinz oder Autonomen Region in Westchina der Ausgangspunkt für die Formulierung lokaler Strategien zur Absorbierung von ADI. So gelten beispielsweise die Provinzen Sichuan und Shaanxi als reich ausgestattet mit Forschungsinstitutionen, die möglicherweise für ausländische Investitionen im Forschungs- und Entwicklungsbereich von Interesse sein können.⁶⁷

Der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur kann sich mittel- und langfristig positiv auf die Einkommensentwicklung in den ländlichen Gebieten auswirken, in denen die Bauern bisher ohne günstige Verkehrsanbindung an Marktzentren ihre Produkte nur an staatliche Ankaufstellen abliefern konnten. Damit könnte die Armut zumindest in bestimmten Gebieten reduziert werden. Projekte wie der Bau der Eisenbahnlinie von Qinghai nach Tibet scheinen jedoch nicht nur der wirtschaftlichen Erschließung Tibets zu dienen, sondern sind vor allem Instrument der politischen Kontrolle. Erwartet wird außerdem, dass der Eisenbahnbau einen weiteren Zuzug von Han-Chinesen zur Folge hat und dass sich damit die kulturelle Überfremdung weiter verstärkt. In der Hauptstadt Lhasa ist beispielsweise inzwischen nur noch jeder dritte Einwohner ein Tibeter. Auch bei den anderen Großprojekten scheinen vor allem Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen auf ethnische Minderheiten und negative Auswirkungen auf die Umwelt angebracht zu sein. So wird von einigen Wissenschaftlern erwartet, dass die anstehende soziale und ethnische Transformation in der Westregion, verursacht durch den massiven Zuzug von Han-Chinesen in Minderheitsgebiete, nicht ohne Widerstand von Seiten der lokalen Bevölkerung hingenommen wird.⁶⁸ Auch Millward geht davon aus, dass bestimmte

Minderheiten die Go-West-Strategie blockieren könnten. Mit Blick auf das Verhalten der Uighuren in Xinjiang weist er darauf hin, dass

regardless of whether there is any real trickle down, Uighurs will likely resent the campaign? What stands out in people's minds is the emotional impact of occupation [not] whether that presence is doing positive things for the economy.⁶⁹

Neben der Bereitstellung ausreichender Finanzmittel erscheint demnach das Verhältnis der verschiedenen nationalen Minderheiten zueinander zu den Schlüsselproblemen in der zukünftigen Entwicklung Westchinas zu zählen.⁷⁰

* Constanze Kriete studiert Wirtschaftsgeographie an der Universität Bremen und hat am Institut für Asienkunde im Sommer 2002 ein Praktikum absolviert.

⁶⁶Dazu www.chinaonline.com, 30.5.01.

⁶⁷Taube, Markus und Ögütçü, Mehmet, „Foreign Investment in China's Regional Development: Prospects and Policy Challenges“, Beitrag zur OECD-China-Konferenz, 11.-12.10.01, Xi'an.

⁶⁸Dillon, Michael, „China Goes West: Laudable Development? Ethnic Provocation?“, in: <http://www.uyghuramerican.org/>

researchanalysis/gowest.html, Zugriff am 9.11.02.

⁶⁹„Uighurs Need Not Apply. Beijing's 'Go West' development campaign is unlikely to benefit most Uighurs; even those that it does may only become more nationalistic“, in: FEER, 23.8.01.

⁷⁰Siehe dazu näher auch Goodman, a.a.O.