

Margot Schüller

Chinas Landwirtschaft Neue Entwicklungstrends nach dem WTO-Beitritt

Obwohl Chinas Volkswirtschaft erhebliche Fortschritte in den letzten zwei Dekaden erzielen konnte, wies der Agrarsektor stets deutlich niedrigere Wachstumsraten als andere Wirtschaftssektoren auf. Da ein großer Teil der ländlichen Bevölkerung ihr Einkommen aus der Landwirtschaft bezieht, wirkte sich diese Entwicklung auch negativ auf ihren Lebensstandard aus. Doch nicht nur die Einkommensunterschiede zwischen Stadt und Land erhöhten sich, sondern auch die Versorgung mit öffentlichen Gütern wie Bildung und Gesundheit verschlechterte sich für einen Teil der ländlichen Bevölkerung. Trotz der zunehmenden Migration ländlicher Arbeitskräfte in die Städte, verschärfte sich ebenfalls die Beschäftigungssituation auf dem Lande.

Als in den Jahren vor dem Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) deutlich wurde, dass auch im Agrarsektor erhebliche Liberalisierungs- und Marktöffnungsschritte notwendig wurden, begann die chinesische Regierung mit überfälligen Strukturanpassungsmaßnahmen.¹ Seit 1999 wurden verschiedene Reformschritte mit dem Ziel der Effizienz- und Qualitätssteigerung in der Landwirtschaft unternommen. In den darauf folgenden Jahren wurde diese Politik von einer neuen Sensibilität der politischen Führung für die Probleme der ländlichen Bevölkerung begleitet. Unter dem Leitmotiv der „benachteiligten Gruppen“ hob bereits der ehemalige Ministerpräsident Zhu Rongji nicht nur die zentrale Rolle der Landwirtschaft für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung hervor, sondern forderte die Verbesserung der Einkommenssituation der ländlichen Bevölkerung.²

Auch die neue politische Führung unter Wen Jiabao und Hu Jintao wies darauf hin, dass die Lösung der drei ländlichen Probleme (*san nong wenti*) für das gesamte Wirtschaftswachstum und eine nachhaltige Entwicklung unbedingt notwendig sei.³ Obwohl die Betonung der zentralen Rolle des Agrarsektors für die Gesamtwirtschaft bis-

her noch in keinem der offiziellen Partei- und Regierungsdokumente der vergangenen zwei Dekaden gefehlt hatte, scheint sich in den letzten Jahren doch ein neuer Politikansatz abzuzeichnen. So betrachten Partei und Regierung die wirtschaftlichen Probleme in den ländlichen Regionen nicht mehr isoliert als sektorales Phänomen und beschränken ihre Politik nicht mehr nur auf spezifische agrarpolitische Maßnahmen. Vielmehr werden die Probleme der Landwirtschaft und der ländlichen Bevölkerung in den Kontext der wirtschaftlichen und sozialen Transformation gestellt und im Rahmen von Politikbereichen wie Arbeitsmarkt, Einkommensverteilung, Wettbewerb, Außenwirtschaftsregime etc. Lösungen gesucht.

Der vorliegende Beitrag gibt zunächst im Abschnitt 1 einen Überblick über die wichtigsten Probleme im Agrarsektor und im ländlichen Raum. Hierbei wird auf die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Sektors, auf den Strukturwandel in der Landwirtschaft und auf die Entwicklung der ländlichen Einkommen eingegangen. Im Abschnitt 2 wird die Öffnung des Agrarsektors im Rahmen der WTO-Mitgliedschaft untersucht. Zunächst werden die Marktöffnungsschritte für den Agrarsektor vorgestellt, die im WTO-Beitrittsprotokoll festgelegt wurden. Anschließend werden Fragen der Anpassung der Landwirtschaftspolitik im Vorfeld des Beitritts und der Umsetzung der Marktöffnung behandelt. Den Abschluss des Beitrages bildet die Diskussion zu neuen Politikansätzen, die auf eine stärkere Integration der ländlichen und städtischen Entwicklung setzen.

1 Entwicklung und Probleme des Agrarsektors

Zunächst wird ein Überblick über die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Agrarsektors und des ländlichen Raumes gegeben und dann auf strukturelle Aspekte in der Landwirtschaft eingegangen. Im dritten Teil dieses Abschnitts steht die Entwicklung der ländlichen Einkommen und des Lebensstandards im Mittelpunkt der Betrachtung.

1.1 Gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Agrarsektors und des ländlichen Raumes

Die Bedeutung der Landwirtschaft für die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung ist in den letzten zwei Dekaden rapide gesunken. Während der Anteil des Agrarsektors am Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahre 1978 noch bei 28,1% lag, hat sich dieser bis zum Jahre 2002 auf 15,4% reduziert (siehe Abbildung 1).

Verglichen mit dem entsprechenden Wert westlicher Industrienationen und Japans zum Zeitpunkt ihres ökonomischen „take off“ ist der Beitrag des chinesischen Agrarsektors zur Gesamtwirtschaft nach einer Untersuchung von Zou Wei deutlich geringer.⁴ Heute trägt der Agrarsektor in diesen Ländern allerdings kaum noch zur gesamt-

¹Die chinesische Regierung hatte mit dem WTO-Beitritt zunächst im Jahre 1999 gerechnet, siehe dazu auch Schüller, Margot, „Am Ende eines langen Weges: Chinas Beitritt zur WTO“, in: C.a., 1999/11, S.1156-1168.

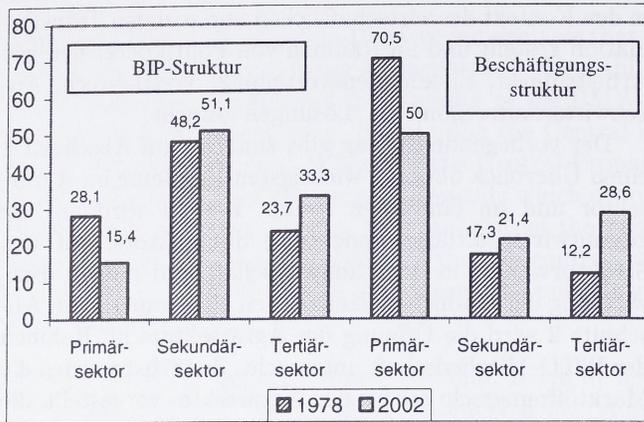
²Hierzu Holbig, Heike, „Die Politik entdeckt die ‚benachteiligten Gruppen‘. Die 5. Plenartagung des IX. Nationalen Volkskongresses“, in: C.a., 2002/3, S.266-274, hier S.267-268.

³Die neue politische Führung wurde auf dem XVI. Parteitag der KPCh im November 2002 bestimmt und auf dem X. NVK im März 2003 formal bestätigt.

⁴Zou Wei, *The Approach to Transforming the Traditional Agricultural Economy: China's Case*, Duisburger Arbeitspapiere zur Ostasienwirtschaft Nr.69/2004, Universität Duisburg-Essen, Februar 2004.

wirtschaftlichen Entwicklung bei, und sein Anteil liegt in den USA bei 2%, in Japan bei 1,4% und in Deutschland bei 1%. Für Indien dagegen, das eine vergleichbar hohe Bevölkerungszahl wie China aufweist, spielt der Agrarsektor mit einem Anteil von 25% an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung noch eine größere Rolle.⁵

Abbildung 1: Bedeutungsverlust des Agrarsektors



Quelle: China Statistical Yearbook 2003, S.56.

Hintergrund des rückläufigen Anteils des Agrarsektors am BIP in China ist das sehr unterschiedliche sektorale Entwicklungstempo. Während das durchschnittliche BIP-Wachstum zwischen 1979 und 2002 bei 9,3% pro Jahr lag, betrug die Wachstumsrate der agrarischen Wertschöpfung nur 4,6%. Vor allem in den letzten Jahren vergrößerten sich die Unterschiede im sektoralen Wachstumstempo. Der Agrarsektor wies lediglich eine durchschnittliche Zuwachsrate von 2,9% pro Jahr im Zeitraum 1998-2002 auf, während die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate 7,7% ausmachte (siehe Tabelle 1).⁶

Tabelle 1: BIP-Wachstum nach Sektoren (in %)

Zeitraum	BIP	Primärsektor	Sekundärsektor	Tertiärsektor
1979-2002	9,4	4,6	11,2	10,1
1990-2002	9,3	3,9	12,0	8,4
1998-2002	7,7	2,9	8,9	8,0

Quelle: Ye Guangqing, a.a.O., S.15.

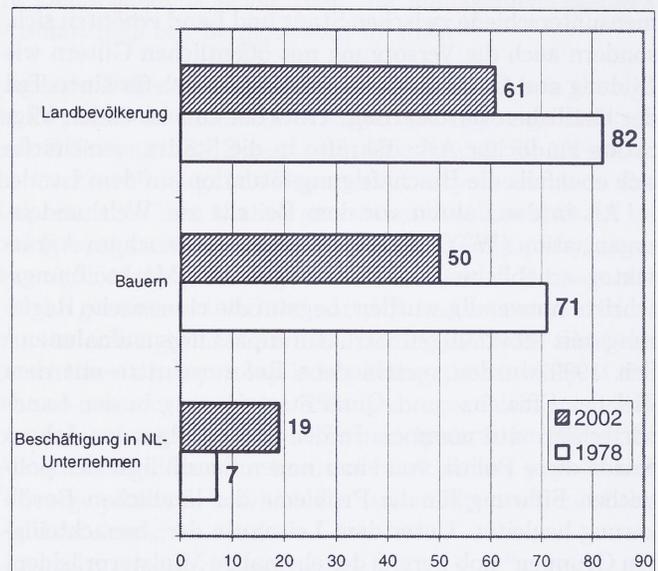
Im Gegensatz zum relativ geringen Beitrag des Agrarsektors zum BIP ist die Landwirtschaft für die Beschäftigung unentbehrlich. Statistisch gesehen waren im Jahre 2002 noch 50% der gesamten Arbeitskräfte im Agrarsektor tätig. Gegenüber dem Jahr 1978 ist dies allerdings bereits ein Rückgang um 21 Prozentpunkte, der die enorme Strukturveränderung im ländlichen Raum widerspiegelt. Vorläufigen Statistiken zufolge, die dem White Paper der chinesischen Regierung zur Beschäftigungssituation des Jahres 2003 entnommen sind, beläuft sich die Zahl der im

Primärsektor beschäftigten Arbeitskräfte auf 365,4 Mio. Personen, ein Anteil von 49,1% an der Gesamtbeschäftigung.⁷

Das Ausmaß der Strukturveränderung wird noch deutlicher, wenn der Anteil der ländlichen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung betrachtet wird. Zwischen 1978 und 2002 ging dieser Anteil von 82% auf 61% zurück. Vorläufige Angaben für das Jahr 2003 gehen von einer ländlichen Bevölkerung von 768,51 Mio. bzw. einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von 59,47% aus.⁸

Von erheblicher Bedeutung für die Beschäftigung im ländlichen Raum sind auch die nichtlandwirtschaftlichen Betriebe, so genannte Dorf- und Gemeindeunternehmen (*xiang zhen qiye*). Sie trugen im Jahre 2002 mit einem Anteil von 19% zur Gesamtbeschäftigung in China bei, dies waren rd. 133 Mio. Arbeitskräfte (siehe Abbildung 2). Einschließlich der Bauern, der Beschäftigten in den Dorf- und Gemeindebetrieben sowie der Arbeitskräfte in Privatunternehmen und den Selbständigen waren im ländlichen Raum im Jahre 2002 insgesamt rd. 489,6 Mio. Arbeitskräfte tätig.⁹

Abbildung 2: Strukturveränderungen im ländlichen Raum



Quelle: China Statistical Yearbook 2003, S.123.

Zum Schluss dieses Abschnitts soll noch kurz ein Blick auf die Rolle des Agrarsektors für den Außenhandel geworfen werden. Bezogen auf das Jahr 2002 entfiel auf die Kategorie Primärgüter für den Export ein Volumen von 28,54 Mrd. US\$ bzw. ein Anteil von 8,8%. Innerhalb dieser Gruppe zählten Ausfuhren im Werte von 15,703 Mrd. US\$ zu den Agrarprodukten,¹⁰ ein Anteil von 4,8% am

⁷Information Office of the State Council of the People's Republic of China, „China's Employment Situation and Policies“, White Paper, (im Folgenden White Paper), <http://www.china.org.cn/white/20040426/htm>.

⁸National Bureau of Statistics of China, *Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2003 National Economic and Social Development*, 26.2.2004.

⁹China Statistical Yearbook 2003, S.123.

¹⁰Im Einzelnen wurden dazu folgende Kategorien im statistischen Jahrbuch dazu gezählt: „Food and Live Animals Used Chiefly for Food; Beverages and Tobacco, Animal and Vegetable Oils, Fats and

⁵Zum Anteil des Agrarsektors in den USA und anderen Ländern im Jahre 2002 siehe *The World Factbook*, <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/fields/2012.html>.

⁶Ye Guangqing, „Guanyu zujin cheng xiang xietiao fazhan de ji ge sikao“ (Einige Überlegungen zur Koordination der Entwicklung zwischen Stadt und Land), in: *Nongye jingji wenti (Agricultural Issues)*, 2004, 1, S.14-18, hier S.15.

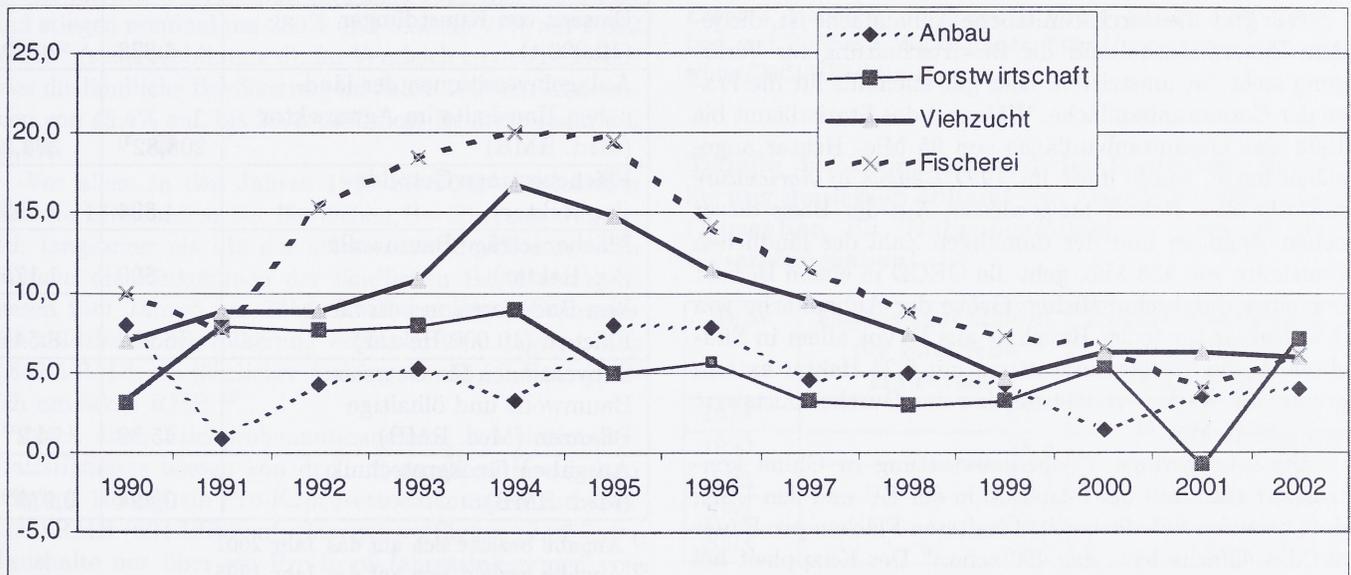
Gesamtexport. Importe von Agrarprodukten beliefen sich auf 7,25 Mrd. US\$, das waren 2,5% der Gesamtimporte.

1.2 Strukturwandel in der Landwirtschaft

Das schnelle Wirtschaftswachstum, die zunehmende Urbanisierung und die Entwicklung von Märkten für Nahrungsmittel führten dazu, dass sich die Nachfrage nach Fleisch, Früchten und sonstigen Agrarprodukten, die nicht als Grundnahrungsmittel gelten, verstärkte.¹¹ Innerhalb des Agrarsektors wiesen in den 1990er Jahren vor allem die Bruttoproduktionswerte von Fischerei und Viehzucht die höchsten Wachstumsraten auf; der Pflanzenanbau veränderte sich dagegen nur mit relativ niedrigen Zuwachsraten (siehe Abbildung 3).

Als Folge der unterschiedlichen Wachstumsverläufe und der höheren Wertschöpfung der Viehzucht veränderte sich die landwirtschaftliche Produktionsstruktur. Während der Anteil des Pflanzenbaus um rd. 25 Prozentpunkte zurückging, stiegen die Beiträge der Viehzucht (von 15% auf 31%) sowie der Fischerei (von rd. 2% auf 11%) beträchtlich an (siehe Abbildung 4). Diese Entwicklung ging einher mit einer deutlich verbesserten Versorgung der Bevölkerung mit Fleisch- und Fischprodukten.

Abbildung 3: Wachstumsentwicklung im Agrarsektor 1990-2002: Anbau, Forstwirtschaft, Viehzucht und Fischerei (in %)

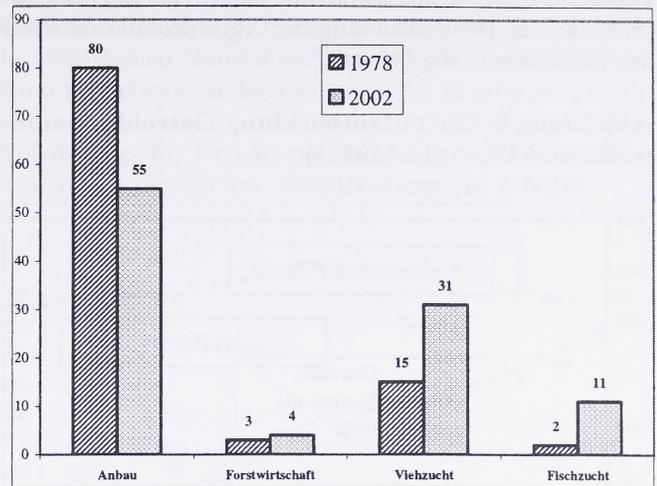


Quelle: *China Statistical Yearbook 2003*, S.416.

Die Produktion der wichtigsten Agrarprodukte wie Getreide, Baumwolle, Zuckerrohr, ölhaltigen Pflanzen etc. wies beachtliche Steigerungsraten und Qualitätsverbesserungen auf. Vor allem bei Getreide (hierzu zählt nach chinesischer Definition auch Soja), das für die Grundversorgung von zentraler Bedeutung ist, traten allerdings größere Schwankungen in der Produktion auf. Dies ist u.a. auf die Reduzierung der Getreideanbauflächen zurückzuführen,

deren Umfang zwischen 1996 und 2002 um 8,657 Mio. Hektar bzw. um 8% zurückging (siehe Tabelle 2). Im Jahre 2003 lag die Saatfläche für Getreide bei nur noch 99,41 Mio. Hektar, ein Rückgang um weitere 4,48 Mio. Hektar gegenüber dem Vorjahr.

Abbildung 4: Struktur des landwirtschaftlichen Bruttoproduktionswertes 1978 und 2002 (in %)



Quelle: *China Statistical Yearbook 2003*, S.416.

Die Gesamtproduktion von Getreide erreichte im Jahr 1998 mit einem Volumen von 521,295 Mio. t ihren Höhepunkt. Seitdem ist der Output rückläufig und betrug im Jahre 2003 nur noch 430,67 Mio. t (siehe Abbildung 5). Auch die Flächenerträge bei Getreide weisen eine abnehmende Tendenz auf. Im Jahre 2002 lag der Flächenertrag bei 4.855 kg Getreide pro Hektar, während 1996 schon 4.894 kg/Hektar erreicht worden waren.¹²

Die Produktionsstruktur im Agrarsektor ist durch kleine, familienbetriebene Bauernhöfe geprägt. Ende 2002 gab es 245,59 Mio. ländliche Haushalte. Die hohe Bevöl-

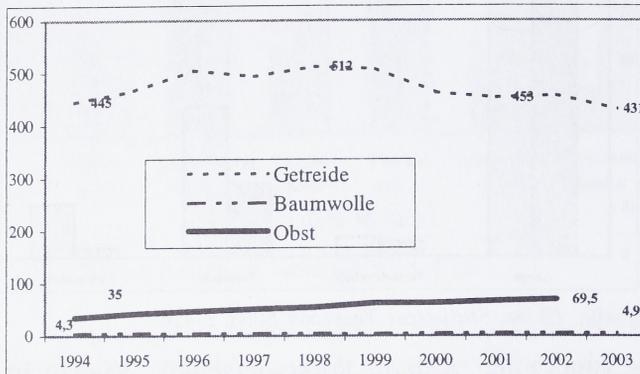
Wax“, siehe *China Statistical Yearbook 2003*, S.655 und 656.

¹¹Huang Jikun und Rozelle, Scott D., „China's Accession to WTO and Shifts in the Agriculture Policy“, Department of Agricultural & Resource Economics, UCD, ARE Working Papers, 2002, University of California, Davis.

¹²Daten für 2002 aus *China Statistical Yearbook 2003*, S.429.

kerungsdichte, aber auch die Reform der ländlichen Produktionsstrukturen führte dazu, dass kleinste Bauernhöfe dominieren. Die Auflösung der Kollektivstruktur der Volkskommunen und die Einführung eines vertraglichen Verantwortungssystems für die Agrarproduktion brachten eine starke Parzellierung des Landes bei der Aufteilung der Nutzungsrechte an die ländlichen Haushalte mit sich. Andererseits wirkte sich die Dekollektivierung positiv als Produktionsanreiz aus und führte zur Steigerung des Outputs und zur Diversifizierung der Agrarproduktion sowie zur Migration in die Städte.¹³

Abbildung 5: Outputentwicklung Getreide, Baumwolle und Obst (in Mio. t)



Quelle: *China Statistical Yearbook 2003*, S.430-432.

Wie groß die durchschnittliche Anbaufläche ist, die jedem Bauernhaushalt für die Bewirtschaftung zur Verfügung steht, ist umstritten. Dies gilt ebenfalls für die Frage der Gesamtanbaufläche. Während das Statistikamt bis 1995 eine Gesamtanbaufläche von 95 Mio. Hektar angegeben hatte, wurde diese im 1997 *Census of Agriculture* mit 130 Mio. Hektar ausgewiesen. Auf der Basis dieser neuen Angaben und der damaligen Zahl der ländlichen Haushalte von 238 Mio. geht die OECD in einem Bericht von einer durchschnittlichen Größe der Anbaufläche von 0,55 Hektar für jeden Haushalt aus.¹⁴ Vor allem in Südchina ist die Flächenausstattung mit 0,25 Hektar extrem gering; im Norden erreicht sie eher den Durchschnittswert von 0,55 Hektar.¹⁵

Die sehr geringe Flächenausstattung in China kontrastiert stark mit der Situation in der EU und den USA; dort belaufen sich die bewirtschafteten Flächen pro Bauer auf das 40fache bzw. das 400fache.¹⁶ Der Knappheit bei der Flächenausstattung steht ein Überangebot an landwirtschaftlichen Arbeitskräften gegenüber. Während in der EU (EU 15 Länder, vor der Erweiterung 2004) beispielsweise rd. 15 Mio. Bauern arbeiten, gibt es in den ländlichen Gebieten Chinas mehr als 300 Mio. Arbeitskräfte, die in der Landwirtschaft tätig sind.¹⁷ Aus der

Situation der knappen Landressourcen und des Überangebots an Arbeitskräften resultiert für China ein komparativer Vorteil in der Produktion von arbeitsintensiven Pflanzen wie Früchten und Gemüse, dagegen ein Nachteil bei der Produktion von Getreide und Ölsaaten, die extensive Landnutzung erfordern.¹⁸

Regional gesehen weisen bestimmte Gebiete aufgrund ihrer natürlichen Ausstattung einen höheren Anteil bestimmter Anbauprodukte am Gesamtoutput auf. Hierzu zählt beispielsweise Nordchina, das vor allem beim Anbau von Weizen, Mais, Sojabohnen, Erdnüssen, Baumwolle, Früchten und Gemüse zu den wichtigsten Produktionsstandorten zählt. Ost- und Zentralchina sind wichtige Produzenten von Reis und Rapssaat.¹⁹

Tabelle 2: Grunddaten zum Agrarsektor

	1996	2002
Kultivierbares Land (Pro-Kopf-Fläche in Mu)	1,59	1,5 ¹⁾
Anbaufläche insgesamt (1.000 Hektar)	152.381	154.636
Getreideanbaufläche (1.000 Hektar)	112.548	103.891
- darunter Sojapflanzen (1.000 Hektar)	10.543	12.543
Bewässerte Fläche (1.000 Hektar)	50.381	54.355
Arbeitskräfte (Mio.)	322,60	319,9
Einsatz von Kunstdünger (10.000 t)	3.828	4.339
Anlageinvestitionen der ländlichen Haushalte im Agrarsektor (Mrd. RMB)	208,82 ²⁾	374,1
Flächenerträge Getreide (kg/Hektar)	4.894	4.885
Flächenerträge Baumwolle (kg/Hektar)	890	1.175
Von Bodenerosion betroffene Flächen (10.000 Hektar)	6.932	8.541
Subventionen für Getreide, Baumwolle und ölhaltige Pflanzen (Mrd. RMB)	45,39	74,2 ¹⁾
Ausgaben für Agrotechnik (Mrd. RMB)	0,494	0,978 ³⁾

¹⁾ Angabe bezieht sich auf das Jahr 2001.

²⁾ Angabe bezieht sich auf das Jahr 1995.

³⁾ Angabe bezieht sich auf das Jahr 2000.

Quelle: *China Statistical Yearbook 2003*, S.411-432; Ge, Tieggen, a.a.O., S.24.

In der Viehwirtschaft beherrschen ebenfalls Kleinstbetriebe das Bild. Für die Schweinezucht beispielsweise bedeutet dies maximal 5 Schweine pro Betrieb bzw. ländlichem Haushalt. Allerdings haben in den letzten Jahren Großbetriebe an Bedeutung gewonnen, auf die inzwischen 20% des Schweinebestandes entfällt. Diese Betriebe arbeiten mit hochwertigen Futtermitteln, intensiver medizinischer Betreuung und importierten Zuchttiere u.a. aus

¹³OECD, *China in the World Economy. The Domestic Policy Challenges*, Paris 2002, Abschnitt „Agricultural Prospects and Policies“, hier S.61.

¹⁴Ebenda.

¹⁵Siehe dazu BBJ-Unternehmensgruppe, „Chinas Bedeutung für die Weltagrarmärkte“, in: *Fakten und Trends 2000 und 2002*, S.42, <http://www.bbj-unternehmensgruppe.de/bbj/docs/f+tkap2.pdf>.

¹⁶Siehe dazu „Getreideexporte sollen wachsen“, in: *China Nachrichten*, 2, 2003, S.130.

¹⁷BBJ-Unternehmensgruppe, „Chinas...“, a.a.O.

¹⁸OECD, *China...*, a.a.O., S.62.

¹⁹OECD, *China...*, a.a.O., S.62-63.

England, Dänemark und Kanada.²⁰ Der Schweinebestand erhöhte sich von rd. 363 Mio. Stück im Jahre 1996 auf rd. 463 Mio. Stück und damit fast um ein Drittel. Dies sind rd. die Hälfte des weltweiten Bestandes. Der Rinderbestand nahm um fast 20% von 110 Mio. Stück auf 131 Mio. Stück zu.²¹

Hintergrund der raschen Ausweitung der Schweinezucht ist die erhöhte Nachfrage der Bevölkerung als Folge des verbesserten Lebensstandards. Zwischen 1992 und 2000 stieg der Pro-Kopf-Verbrauch von Schweinefleisch von 22 kg auf 37 kg.²² Prognosen zur langfristigen Entwicklung des Nahrungsmittelverbrauchs bis zum Jahre 2020 gehen davon aus, dass der Fleischverbrauch der städtischen Haushalte im Durchschnitt auf rd. 65 kg und in den ländlichen Haushalten rd. 34 kg und damit um ca. 60% bzw. 80% steigen könnte.²³

1.3 Einkommen und Lebensstandard auf dem Land

Obwohl auch das durchschnittliche Nettoeinkommen der ländlichen Bevölkerung (*nongcun renjun dun shouru*) seit Beginn der 1990er Jahre zugenommen hat, vergrößerte sich die Einkommensschere zwischen Stadt und Land in den letzten Jahren dramatisch. Während das verfügbare Jahreseinkommen der Städter im Jahre 1990 bei 1.510 RMB lag und sich bis 2003 um nominal 460% und um real 160% auf 8.472 RMB erhöhte, betragen die Einkommen der ländlichen Bevölkerung im Jahre 1990 nur 686 RMB und stiegen nominal um 280% und real um 77% auf 2.622 RMB²⁴ (siehe Abbildung 6). Im Vergleich zu den Städtern wies die ländliche Bevölkerung im Jahre 1990 ein Einkommen von 45,4% auf, bis 2003 sank diese Relation sogar auf 30,4%.

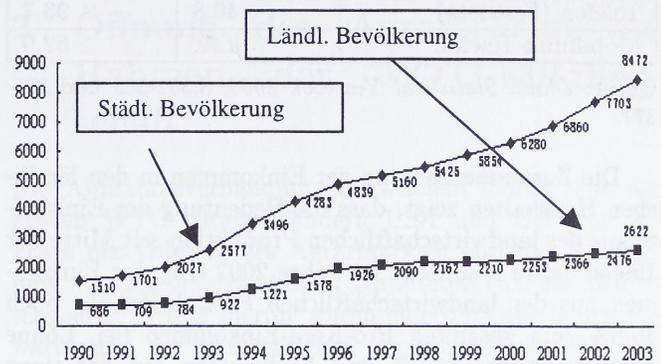
Vor allem in den Jahren 1998 bis 2002 entwickelten sich die Einkommen der ländlichen Bevölkerung wesentlich langsamer als die der städtischen Bevölkerung. So nahmen die Einkommen der ländlichen Bevölkerung in diesen fünf Jahren um 385,5 RMB zu. Die Einkommen der städtischen Bevölkerung erhöhten sich dagegen um 2.542,5 RMB, ein jährlicher Anstieg von 15,2% bzw. jährlich um 508,5 RMB.²⁵

Nach einer Stichprobenuntersuchung des Nationalen Statistikamtes wiesen von den untersuchten Haushalten lediglich 10,09% ein Pro-Kopf-Nettoeinkommen von über 5.000 RMB (604 US\$) auf. Dagegen verfügten 12,02% der Haushalte nur über ein Pro-Kopf-Jahreseinkommen von bis zu 1.000 RMB (121 US\$).²⁶

Als Indikator für den Lebensstandard der ländlichen Haushalte kann auch der Engels-Koeffizient herangezogen

werden. Dieser misst den Anteil der Ausgaben für Nahrungsmittel an den Gesamtausgaben der Haushalte. Je niedriger dieser Anteil ist, um so mehr könnte ein Haushalt für andere Konsumgüter ausgeben und um so höher wird dementsprechend der Lebensstandard eingeschätzt. In den ländlichen Haushalten ging der Engels-Koeffizient zwischen 1978 und 2003 um 22,1 Prozentpunkt zurück und beträgt inzwischen 45,5%. Obwohl diese Entwicklung durchaus als sehr positiv bewertet werden kann, lag der Koeffizient im Jahre 2003 um rund ein Viertel höher als in den städtischen Haushalten und spiegelt damit den Abstand im Lebensstandard wider (siehe Tabelle 3).

Abbildung 6: Pro-Kopf-Einkommen der städtischen und ländlichen Bevölkerung (in RMB)



Quelle: Information Office of the State Council of the People's Republic of China, „China's Employment Situation and Policies“, White Paper, <http://www.china.org.cn/white/20040426/htm>.

Tabelle 3: Lebensstandard der ländlichen Bevölkerung gemessen anhand des Engels-Koeffizienten (Ausgaben für Nahrungsmittel in Prozent der Gesamtausgaben)

Jahr	Engels-Koeffizient für ländliche Haushalte	Engels-Koeffizient für städtische Haushalte
1978	67,7	57,5
1990	58,8	54,2
1998	53,4	44,7
2002	46,2	37,7
2003	45,6	37,1

Quelle: *China Statistical Yearbook 2003*, S.344 und National Bureau of Statistics of China, *Statistical Communique of the People's Republic of China on the 2003 National Economic and Social Development*, 26. Februar 2004.

Ein weiterer Hinweis auf den Lebensstandard der ländlichen Bevölkerung bietet die Ausstattung mit langlebigen Konsumgütern. Im Jahre 2002 entfielen auf jeweils 100 ländliche Haushalte rd. 32 Waschmaschinen, während 100 städtische Haushalte über die dreifache Anzahl verfügten. Die Zahl der Kühlschränke in städtischen Haushalten lag sogar um rd. das 6fache höher, und die Zahl der Farbfernseher sowie Telefone (Festnetzanschlüsse) war doppelt so hoch (siehe Tabelle 4). Die geringere Verfügbarkeit von langlebigen Konsumgütern in den ländlichen Haushalten

²⁰BBJ-Unternehmensgruppe, „Chinas...“, a.a.O.

²¹*China Statistical Yearbook 2003*, S.434-435.

²²BBJ-Unternehmensgruppe, „Chinas...“, a.a.O. Nach Angaben im *China Statistical Yearbook 2003*, S.40 nahm der Pro-Kopf-Output von Schweine-, Rinder- und Schaffleisch zusammen von 30,35 kg im Jahre 1996 auf 40,83 kg im Jahre 2002 zu.

²³Ebenda, S.44. Hierbei wird eine Untersuchung des Zentrums für Entwicklungsforschung der Universität Bonn zitiert, die vom Basisjahr 1995/96 ausgeht.

²⁴Siehe Angaben in Abbildung 6.

²⁵Ye Guangqing, a.a.O., S.14.

²⁶Die Untersuchung schloss 68.190 Haushalte, in denen 281.674 Personen leben, ein. Siehe dazu *China Statistical Yearbook 2003*, S.366 und 367.

weist allerdings gleichzeitig darauf hin, dass hier noch ein hohes Marktpotenzial existiert. Mit steigenden Einkommen könnte die Nachfrage der ländlichen Bevölkerung ein wichtiger Träger des zukünftigen Wachstums sein.

Tabelle 4: Langlebige Konsumgüter in ländlichen und städtischen Haushalten im Jahre 2002 (bezogen auf 100 Haushalte)

Langlebige Konsumgüter	Ländliche Haushalte	Städtische Haushalte
Pkw	k.A.	0,88
Waschmaschinen	31,8	92,9
Kühlschränke	14,8	87,4
Farb-TV	60,5	126,4
Computer	k.A.	20,6
Telefon (Festnetz)	40,8	93,7
Mobilfunk-Telefon	k.A.	62,9

Quelle: *China Statistical Yearbook 2003*, S.362-365 und 376-377.

Die Zusammensetzung der Einkommen in den ländlichen Haushalten zeigt, dass die Bedeutung der Einkünfte aus der landwirtschaftlichen Produktion seit Mitte der 1990er Jahre abnimmt. Im Jahre 2002 trug das Einkommen aus der landwirtschaftlichen Produktion nur noch 45,8% zum gesamten Pro-Kopf-Einkommen bei, Löhne dagegen bereits 33,9% und Einkommen aus sonstigen nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten 14,3% (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Einkommensquellen der ländlichen Haushalte 1985-2002

Jahr	Nettoeinkommen* Pro-Kopf-RMB	Einkommensquellen in Prozentanteilen			
		Landwirtschaft	Nichtlandwirtschaftl. Tätigkeiten	Löhne	Transfers und Grundstückseinkommen
1985	398	66,4	8,1	18,1	7,4
1990	686	66,4	9,1	20,2	4,2
1995	1.578	60,6	10,7	26,5	5,7
1999	2.253	48,4	14,9	31,2	5,5
2002	2.476	45,8	14,3	33,9	6,0

Quelle: Kwiecinski und Li, a.a.O., S.35 und *China Statistical Yearbook 2003*, S.367.

Der Teil der ländlichen Bevölkerung, der nur auf die landwirtschaftliche Produktion beschränkt ist und kaum Nebeneinkünfte hat, weist ein deutlich niedrigeres Einkommen auf. Die Einkommen können sogar die offizielle Armutsgrenze unterschreiten, wenn aufgrund unzureichender Ausstattung mit einkommensschaffenden Ressourcen, insbesondere landwirtschaftlich nutzbarem Boden, diese Einkünfte sehr gering sind. Dies ist insbesondere in abgelegenen Bergregionen, im Löshochland, in Wüstengebieten und anderen Regionen mit extremen Klima-

bedingungen der Fall.²⁷ Die Zahl der entsprechend der Armutsgrenze definierten absolut Armen (d.h. ohne ausreichende Ernährung und Kleidung) sank bis zum Jahre 2003 auf rd. 29 Mio. Menschen bzw. 3,8% der ländlichen Bevölkerung. Dies ist eine enorme Verbesserung der Situation verglichen mit einem Anteil von 10,1% im Jahre 1990 oder 31,6% zu Beginn der Wirtschaftsreform im Jahre 1978 (siehe Tabelle 6). Wird jedoch nicht die chinesische Armutsgrenze von 625 RMB (75,5 US\$ bzw. 0,21 US\$/pro Tag für das Jahr 2000) herangezogen, sondern die relative Armut nach internationalem Standard mit 1 US\$/Tag gemessen, ergibt sich ein völlig anderes Bild. Die Weltbank schätzt beispielsweise die Bevölkerungszahl, die in China mit weniger als 1 US\$ pro Tag auskommen muss, auf insgesamt rd. 200 Mio. Menschen. Die meisten davon leben in abgelegenen ressourcenarmen Gebieten in West- und Zentralchina und haben oftmals keinen Zugang zu sauberem Wasser, kultivierbarem Land und angemessenen Gesundheitsdienstleistungen und Bildung.²⁸

Tabelle 6: Ländliche Armut in China

Jahr	Ländliche Bevölkerung	Absolute Armut (in Mio.)	Prozentanteil
1978	790	250	31,6
1980	796	218	27,4
1985	808	125	15,5
1990	841	85	10,1
1995	859	65,4	7,6
1999	820	34,12	4,2
2000	808	32,09	3,9
2003	769	29	3,8

Quelle: Armutsdaten für 1978-85 aus „China: Strategies for Reducing Poverty in the 1990s“, World Bank, Washington 1992; für 1990-99 aus dem *China Agricultural Development Report*, verschiedene Jahrgänge, MOA, zitiert in: Kwiecinski und Li, a.a.O., S.33. Daten ergänzt und teilweise korrigiert durch Angaben in SSB (www.stats.gov.cn/tjsj/qtsj/ncjjzb/200210220103.htm [4.3.03]); WB 2001, S.xv.

Zahl der ländlichen Bevölkerung aus *China Statistical Yearbook*, 2003, S.97. Angaben für 2003 in National Bureau of Statistics of China, *Statistical Communique of the People's Republic of China on the 2003 National Economic and Social Development*, 26. Februar 2004.

Für einen Großteil der ländlichen Bevölkerung gilt, dass sie mit einem Defizit an öffentlichen Gütern, wie Verkehrsinfrastruktur, Gesundheitsdienstleistungen und Bildungsangeboten konfrontiert sind. Die schlechtere Einkommenssituation der ländlichen Bevölkerung wirkt sich auf die Inanspruchnahme vorhandener Bildungsangebote und das Bildungsniveau auf dem Lande insgesamt aus. Beispielsweise entfiel auf die ländlichen Gebiete im Jahre 2001 ein Gesamtvolumen von staatlichen Bildungsausga-

²⁷Die Armutsgrenze wurde zwischen 1990 bis 2000 von 300 RMB auf 625 RMB angehoben. Siehe dazu SSB (www.stats.gov.cn/tjsj/qtsj/ncjjzb/200210220103.htm [4.3.03]); World Bank, *China Overcoming Rural Poverty*, 2001, S.xv.

²⁸World Bank, „Economic Achievements and Current Challenges“, unter http://www.worldbank.org.cn/English/Overview/overview_brief.htm.

ben (*jiaoyu jingfei*) in Höhe von 73,34 Mrd. RMB, pro Schüler waren dies 900 RMB. Für die Städte und Kreise dagegen mit einer ungleich geringeren Schülerzahl standen Bildungsausgaben in Höhe von 54,06 Mrd. RMB zur Verfügung. Pro Schüler beliefen sich die Bildungsausgaben auf 4.015 RMB in den Städten und Kreisen. Als eine Folge dieser ungleichen Rahmenbedingungen gibt es eine erheblich niedrigere Quote der Schüler, die in den ländlichen Gebieten auf eine höhere Schule/Schulstufe wechseln. In den Städten stieg die Quote der Versetzung an höhere Schulen (von der unteren Mittelschule zur oberen Mittelschule) von 40% im Jahre 1985 auf 55,4% im Jahre 1999. Auf dem Lande ging diese Quote dagegen im genannten Zeitraum von 22,3% auf 18,6% zurück.²⁹

Noch stärker als im Bildungssystem treten die Unterschiede zwischen Stadt und Land bei der Versorgung mit Gesundheitsdienstleistungen zutage. So gab es im Jahre 2001 in den ländlichen Regionen pro 10.000 Einwohner lediglich 13 Fachkräfte im Gesundheitswesen (*weisheng jishi rennyuan*), in den Städten dagegen 72. Die Zahl der Krankenhausbetten auf dem Land betrug 9,3, in den Städten 46,6 pro 10.000 Einwohner (siehe Tabelle 7). Weiterhin lag die Sterberate von Frauen im Kindbett im Jahre 2001 in den ländlichen Gebieten um das 1,9fache höher als in den Städten; der Anteil der Totgeburten war auf dem Land doppelt so hoch wie in der Stadt. Die schlechtere Gesundheitsversorgung führte dazu, dass die Lebenserwartung im Jahre 2000 auf dem Land 6 Jahre niedriger war als in den Städten.³⁰

Tabelle 7: Gesundheitsversorgung in den ländlichen und städtischen Gebieten im Jahre 2001

	Ländliche Gebiete	Städtische Gebiete
Fachkräfte im Gesundheitswesen	1.030.000	3.480.000
Fachkräfte im Gesundheitswesen pro 10.000 Einwohner	13	72
Krankenhausbetten	740.000	2.240.000
Krankenhausbetten pro 10.000 Einwohner	9,3	46,6
Lebenserwartung (Jahre) (im Jahr 2000)	68,5	75,2

Quelle: Ye, Guangqing, a.a.O., S.15.

Zusammenfassend kann eine positive Entwicklung im Agrarsektor hinsichtlich der Steigerung des Agraroutputs und seiner Qualitätsverbesserung festgestellt werden. Hierdurch hat sich die Ernährungssituation für den überwiegenden Teil der Bevölkerung erheblich verbessert. Unterschiede im inländischen Preisniveau agrarischer Produkte gegenüber dem ausländischen in einem Umfang von 17-133% bei Baumwolle, Reis, Weizen, Sojabohnen, Mais, Zucker und Sojaöl machten Ende der 1990er Jahre jedoch deutlich, dass Chinas Landwirtschaft international noch nicht wettbewerbsfähig war.³¹ Effizienzproble-

me im Agrarsektor spiegelten sich auch darin wider, dass die staatlichen Preissubventionen für Getreide, Baumwolle und ölhaltige Pflanzen zwischen 1996 und 2001 um 63% erhöht werden mussten (siehe Tabelle 2). Trotz dieser Subventionen verschlechterten sich die Lebensverhältnisse eines großen Teils der ländlichen Bevölkerung gegenüber der städtischen Bevölkerung in den letzten Jahren. Neue Ansätze wurden notwendig, die gesamtwirtschaftliche Lösungen für Bereiche wie Beschäftigung, Steuern, Bildung, Gesundheit etc. boten. Bevor auf diese Fragen eingegangen wird, soll zunächst der Blick auf die mit dem WTO-Beitritt verbundenen Reformen und Liberalisierungsschritte im landwirtschaftlichen Außenhandel gerichtet werden.

2 Öffnung des Agrarsektors im Rahmen der WTO-Mitgliedschaft

Die Aufnahmeverhandlungen zwischen China und den großen WTO-Mitgliedsländern USA und EU über die Frage der Öffnung des Agrarmarktes und der Abschaffung von Agrarsubventionen gestalteten sich als äußerst schwierig. Grund hierfür waren einerseits die hohen Erwartungen der ausländischen Agrarexporteure an eine schnelle Marktöffnung und andererseits die Befürchtungen Chinas, dass hiervon Produktion und Beschäftigung in der Landwirtschaft negativ betroffen werden würden. Vor allem die USA verfolgten das Verhandlungsziel, die Marktchancen für ihre Agrarexporteure zu verbessern, insbesondere im Getreidehandel. Dass US-Agrarunternehmen von der Handelsliberalisierung viel erwarteten, ist auf Untersuchungen wie die des US-Agrarministeriums zurückzuführen, die einen Rückgang der chinesischen Produktion von Reis, Baumwolle, Wolle und Speiseöl zwischen 1,4% bis 37% nach dem WTO-Beitritt prognostizierten, allerdings auch den Verlust von 13,2 Mio. Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft. Auch einige chinesische Untersuchungen befürchteten negative Auswirkungen auf die Produktion von Weizen, Reis, Baumwolle, Mais und Sojasauce und schätzten den Verlust von Arbeitsplätzen mit 20,9 bis 25,5 Mio. sogar noch höher ein.³²

Modellrechnungen von Fan und Li über die Effekte der Handelsliberalisierung gingen außerdem davon aus, dass die ländlichen Einkommen bei der Aufhebung der Importrestriktionen für Agrarprodukte ab 2005 sinken würden. Die Autoren sagten voraus, dass bei einer Marktöffnung preislich stärker wettbewerbsfähige ausländische Produkte die chinesischen verdrängen und dadurch Einkommensverluste für die Bauern entstehen würden. Gleichzeitig prognostizierten sie erhebliche Wohlfahrtsgewinne für die gesamte chinesische Bevölkerung aufgrund niedrigerer

Ü 24. Die Übersicht enthält eine Tabelle mit einem Vergleich der Agrarpreise in China und dem Ausland.

³²Ebenda sowie die sino-amerikanische Gemeinschaftsstudie von Zhang Shuguang, Zhang Yansheng, Wan Zhongxin (1998), *Measuring the Costs of Protection in China*, Institute for International Economics/Unirule Institute of Economics, Washington, D.C., S.13-30, die davon ausgeht, dass 85% der Arbeitsplatzverluste als Folge des WTO-Beitritts im Agrarsektor stattfinden werden.

²⁹Siehe dazu Ye Guangqing, a.a.O., S.15.

³⁰Ebenda, S.15.

³¹Siehe dazu „Agrarsektor und WTO-Beitritt“, in: C.a., 2001/4,

Preise für Agrarprodukte.³³ Zum Zeitpunkt des WTO-Beitritts gab es jedoch auch Stellungnahmen chinesischer Wissenschaftler, die von weniger negativen Folgen für die Landwirtschaft ausgingen. Viele Probleme im Agrarsektor seien Folge der Diskriminierung der Bauern durch die staatliche Politik, insbesondere durch die Beschränkung ihrer Arbeitsmobilität. Anstatt in den Wettbewerb mit ausländischen Konkurrenten einzutreten, die über weit mehr Anbauflächen, Technologie und Kapital verfügten, wurde von diesen Autoren eine stärkere Konzentration auf arbeitsintensive Agrarbereiche und Produkte wie Früchte, Gemüse und Blumenzucht gefordert.³⁴

Die Entwicklung des Agrarsektors in den letzten Jahren macht deutlich, dass zumindest innerhalb des relativ kurzen Zeitraumes seit dem WTO-Beitritt Ende 2001 die befürchteten negativen Erwartungen noch nicht eingetroffen sind. Huang und Rozelle begründen dies damit, dass die Regierung bereits im Vorfeld des WTO-Beitritts die tatsächlichen Marktbarrieren schrittweise gesenkt hatte.³⁵ Bevor auf diese Argumentation näher eingegangen wird, sollen kurz die im WTO-Aufnahmeprotokoll festgelegten Marktöffnungsschritte im Agrarsektor vorgestellt werden.

2.1 Marktöffnungsschritte für den Agrarsektor im WTO-Beitrittsprotokoll

Die Konditionen der Aufnahme Chinas in die WTO sind in einem sehr umfangreichen Beitrittsprotokoll zusammengefasst, das auch Aspekte der Agrarpolitik und des Agrarhandels einschließt.³⁶ Sie beziehen sich im Wesentlichen auf Fragen des Marktzugangs, der inländischen Unterstützung des Agrarsektors sowie der Exportsubventionen für Agrarprodukte. Dass der Agrarsektor für China von besonderer Bedeutung ist, wurde in einer Anmerkung im Beitrittsprotokoll hervorgehoben. So ließen die Vertreter der chinesischen Seite im Protokoll festhalten, dass China ein Land mit einer großen landwirtschaftlichen Basis sei und eine hohe Einwohnerzahl aufweise. Die Sicherung der Ernährung habe dementsprechend eine besondere Bedeutung. China setze auf das inländische Angebot an Agrarprodukten, insbesondere bei der Nachfrage und dem Angebot von Getreide, werde aber aktiv notwendige Agrarimporte durchführen.³⁷

Zur Verbesserung des Marktzugangs für ausländische Anbieter hat China einer Senkung der Zölle auf Agrarprodukte, der Festlegung von Zollkontingenten (Tariff Rate Quotas bzw. TRQs) für bestimmte Produkte und der Abschaffung von mengenmäßigen Beschränkungen bei anderen Produkten zugestimmt. Das System der TRQs ermöglicht den Import bestimmter Mengen eines Produktes zu

einem niedrigen Zollsatz; für Mengen über das Importkontingent hinaus gelten höhere Zollsätze.

Für den Zeitraum 2001 bis 2004 wurde eine Senkung des durchschnittlichen Zollsatzes für Agrarprodukte von 21% auf 17% festgelegt. Zwischen 1992 und 1998 war dieser Zollsatz bereits von 42,2% auf 23,6% reduziert worden. Mit Ausnahme weniger Produkte von „nationaler strategischer Bedeutung“ sollten für die übrigen Agrarprodukte ab Januar 2002 bestehende nichttarifäre Restriktionen wie Importquoten und -lizenzen abgeschafft und durch Zölle ersetzt werden. Die WTO-Vereinbarung erlaubte staatlichen Organisationen zunächst noch die Abwicklung des Handels von Reis, Weizen, Mais, Speiseöl, Zucker, Baumwolle und Wolle als Güter von „nationaler strategischer Bedeutung“ mit Hilfe von TRQs. Allerdings sollten die staatlichen Organisationen ihre Importentscheidungen nur noch auf kommerziellen Aspekten basieren lassen.

Wie der Überblick in Tabelle 8 zeigt, betragen die Zollsätze innerhalb der Importkontingente mit Ausnahme von Zucker (20%) und Speiseöl (9%) für Reis, Weizen, Mais und Wolle lediglich 1%, doch sind die Importkontingente relativ klein. Weizen beispielsweise konnte im Jahr 2002 in einer Menge von 8,45 Mio. t und einem Zollsatz von 1% importiert werden; für die folgenden drei Jahre bis 2004 wurde eine durchschnittliche Steigerung der Quote um 19% pro Jahr festgelegt. Die Vereinbarung sieht nicht vor, dass China in diesem Umfang Weizen einführen muss, doch kann Weizen bei Bedarf bis zur vorgegebenen TRQ importiert werden. Darüber hinaus könnte Weizen auch nach Überschreiten der TRQ eingeführt werden, dann jedoch zu Zollsätzen, die sehr viel höher sind. Im Falle von Weizen würden diese zwischen 2002 bis 2004 von 71% auf 65% reduziert werden. Für bestimmte Produkte wie Speiseöl ist außerdem ein Auslaufen der TRQ bis zum Jahre 2006 vereinbart worden. Weiterhin sieht das Protokoll eine Reduzierung der Rolle staatlicher Organisationen im Handel vor, deren Anteil am Handel bei Weizen allerdings erst von 100% im Jahre 2002 auf 90% bis 2004 fallen, bei Mais dagegen auf 60% und bei Zucker völlig abgeschafft wird.

Weiterhin stimmte China der Verpflichtung zu, alle Exportsubventionen abzuschaffen. Obwohl China zu den Entwicklungsländern zählt und damit einen Anspruch hätte, Agrarsubventionen in Höhe von 10% zu vergeben, wurde im Beitrittsprotokoll eine niedrigere Quote von 8,5% des gesamten agrarischen Produktionswertes festgelegt.

Neben der schrittweisen Reduzierung der Zollsätze stellte vor allem die Liberalisierung des staatlichen Handels mit Agrarprodukten eine der großen Herausforderungen für die chinesische Regierung dar. Dies gilt insbesondere für die Zulassung privater Händler sowie die Erhöhung der Transparenz über die Importpolitik. Einige Autoren wie beispielsweise Miner (1998) kam in diesem Zusammenhang zu der Einschätzung, dass die Kontrolle, ob China die WTO-Auflagen erfüllen werde, äußerst schwierig werden könnte. Als Ursachen nannte er unzureichende kommerzielle Informationen, mangelnde Transparenz im Außenhandel sowie vielfältige regionale Unterschiede und fortgesetzte staatliche Interventionen in Produktions- und Handelsentscheidungen. Die Dezentralisierung von Entscheidungen im Agrarsektor auf Lokalregierungen hatte

³³Fan Zhai und Li Shantong, „The Implications of Accession to WTO on China's Economy“, Development Research Center, State Council P.R. China, Third Annual Conference on Global Economy Analysis, Melbourne, June 27-30, 2000.

³⁴„Diskussion über Auswirkungen des WTO-Beitritts“, in: C.a., 2001/11, Ü 24.

³⁵Siehe Huang und Rozelle, a.a.O.

³⁶Siehe im Folgenden World Trade Organization (WTO), *Report of the Working Party on the Accession of China*, 10. November 2001, WT/MIN(01)3, Doha, 9-13 November 2001, www.wto.org sowie die Ausführungen in Huang und Rozelle, a.a.O.

³⁷WTO, *Report...*, a.a.O., S.44.

Tabelle 8: Marktöffnung des Agrarsektors (WTO-Beitrittsprotokoll Nov. 2001)

	Importvolumen (in Mio. t) (Anteil des Staatshandels in %)			Zunahme der Import- kontingente (%/p.a.)	Zollsatz inner- halb der Import- kontingente (%)	Zollsätze außerhalb der Importkontingente (in %) (in % zum 1. Januar des Jahres)		
	Jahr 2000	Quote 2002	Quote 2004			Jahr 2002	Jahr 2003	Jahr 2004
Reis	0,24 (100) ¹	3,76 (50)	5,32 (50)	19	1	74	71	65
Weizen	0,87 (100)	8,45 (90)	9,64 (90)	8	1	71	68	65
Mais	0,0 (100)	5,70 (67)	7,20 (60)	13	1	71	68	65
Baumwolle	0,05 (100)	0,82 (33)	0,89 (33)	5	1	54,4	47,2	40
Wolle ²	0,30	0,34	0,37	5	1	38	38	38
Speiseöl ³	1,79 (100)	5,69 (40)	6,81 (10)	15	9	75	71,7	68,3
Zucker ⁴	0,64	1,68	1,95	8	20	90	72	50

¹ Angaben in Klammern stellen den Anteil des nichtstaatlichen Handels von Importquotendar.

² Festgelegtes Volumen in den Jahren 2002-2004; keine Beschränkung mehr in den Folgejahren.

³ Regime von Zollkontingenten, das bis 2006 abgeschafft wird. Die Importquote für 2005 wird mit 7,25 Mio. t und einem Zollsatz von 9% für die Einfuhren innerhalb der Importquote und 65% außerhalb der Importquote angesetzt.

⁴ Auslaufende Importquote des Staatshandels.

Quelle: Tabelle übernommen aus Huang, Jikun und Rozelle, Scott D., „China's Accession to WTO and Shifts in the Agriculture Policy“, Department of Agricultural & Resource Economics, UCD, ARE Working Paper 2002, University of California, Davis; *China Statistical Yearbook 2001*.

Miner zufolge erheblich zur mangelnden Transparenz beigetragen.³⁸ Im WTO-Protokoll ist diesem Problem zumindest mit der expliziten Erwähnung von nationalen und sub-nationalen Entscheidungsebenen Rechnung getragen worden, wie folgendes Beispiel zeigt:

Consistent with China's commitment to uniform administration, the representative of China confirmed that, by the date of accession, China would not maintain, resort or revert to guidance plans or administrative guidance at the national or sub-national level that regulate the quantity, quality or treatment of imports, or constitute import substitution practices or other non-tariff measures, including those maintained through state trading enterprises at the national or sub-national level.³⁹

2.2 Anpassung der Landwirtschaftspolitik im Vorfeld des WTO-Beitritts

Ab Ende der 1990er Jahre beschleunigte die chinesische Regierung das Tempo der strukturellen Anpassungen im Agrarsektor. Hierzu gehörte auch die Liberalisierung der Agrarpreise. Trotz verschiedener Rückschläge bei den Preisreformen war bis zum Jahre 1999 der Anteil der Agrarprodukte, für die Marktpreise galten, bereits auf 83% angestiegen. Der Provinzgrenzen überschreitende Handel nahm ebenfalls zu, trotz wiederholter Interventionen durch die Zentralregierung.⁴⁰

³⁸ Miner, W.M., „China in the World Trading System: Agriculture and Agricultural Trade“, in: Abbott, Frederick, M. (ed.), *China in the World Trading System*, The Hague, London, Boston, 1998, S.209-222, hier S.216-217.

³⁹ WTO, *Report...*, a.a.O., S.45.

⁴⁰ Huang und Rozelle, a.a.O.

Die Herausforderungen, die sich der Politik vor dem WTO-Beitritt stellten, bestanden Liu zufolge nicht nur in der Beeinflussung bestimmter Mengen landwirtschaftlicher Produkte, sondern in einer umfassenden Stabilisierung der Produktion und Verbesserung der Produktqualität durch Verbreitung moderner Agrartechnologien, Erhöhung der Arbeitsproduktivität und der Flächenerträge. Darüber hinaus stand die Regierung vor der Aufgaben nicht nur Agrarstrukturen anzupassen, sondern die Strukturen der ländlichen Wirtschaft insgesamt, und die Entwicklung der städtischen und ländlichen Wirtschaft stärker aufeinander abzustimmen.

Zu den strukturellen Anpassungsmaßnahmen zählte die Neuaufteilung der Anbauflächen für den Anbau von Grundnahrungsmitteln wie Getreide einerseits und Pflanzen mit einer höheren Wertschöpfung sowie die Ausweitung der Flächen für Viehfutterpflanzen andererseits. Zwischen 1998 und 2001 wurden beispielsweise die Flächen für den Getreideanbau um 130 Mio. Mu reduziert und gleichzeitig die Flächen für Pflanzen mit höherer Wertschöpfung und Viehfutterpflanzen um 90 Mio. Mu ausgeweitet.⁴¹ Der Anteil dieser Flächen erhöhte sich damit auf 30,6% an der Gesamtfläche. Darüber hinaus wurde die Steigerung der Viehzuchtkapazitäten und die Fleischerzeugung unterstützt und die Qualität der Agrarprodukte verbessert, insbesondere von Reis, Raps und Mais. Gleichzeitig wurden die verschiedenen Anbauregionen dazu ermutigt, ihre komparativen Vorteile im Anbau stärker zu entwickeln. Folge dieser Entwicklung war, dass sich auf die Yangzi-Region beispielsweise rd. 66% der gesamten Reisfelder und auf die drei nördlichen Provinzen Hebei,

⁴¹ 1 Mu ist gleich 1/15 Hektar.

Shandong und Henan 55% der Maisanbaufläche konzentrierten.

Eine besondere Herausforderung stellte die Reform des staatlichen Getreide- und Baumwollmarketings dar. Im Jahre 1998 wurde mit der Umwandlung der staatlich gelenkten Ankaufspreise für Baumwolle in Marktpreise begonnen. Ab 1999 waren Ankaufs- und Verkaufspreise für Baumwolle im Wesentlichen durch den Markt bestimmt. Neben Baumwolle verarbeitende Fabriken konnten nach entsprechender Genehmigung u.a. auch Staatsfarmen und Textilunternehmen den direkten Ankauf, die Verarbeitung und den Handel mit Baumwolle durchführen. Ab dem Jahre 2001 durften Unternehmen, die eine Genehmigung für den Ankauf und die Verarbeitung von Baumwolle besaßen, ebenfalls am Handel teilnehmen. Gleichzeitig begann der Aufbau einer Kontrollstruktur für die Überprüfung der Qualität der Baumwolle.⁴²

Die Reform des Getreidemarketings erfolgte in verschiedenen Schritten bereits ab Anfang der 1990er Jahre, war aber durch mehrere Rückschläge geprägt. So musste die Abschaffung des Systems staatlicher Getreideankaufsquoten und des Verkaufs zu niedrigeren Preisen an die (städtischen) Konsumenten im Jahre 1993 wieder rückgängig gemacht werden, als im Jahre 1994 eine hohe Inflation der Nahrungsmittelpreise auftrat. Um die größere lokale Selbstversorgung mit Getreide zu garantieren, wurde 1994/95 die Verantwortung für die Getreideversorgung direkt auf die Ebene des Provinzgouverneurs verlagert. Im Jahre 1998 wurde den privaten Unternehmen explizit untersagt, Getreide direkt vom Bauern anzukaufen; hierzu sollten weiterhin nur die staatlichen Getreideankaufsstellen berechtigt sein. Der Preis für den staatlichen Getreideankauf einer bestimmten Quote lag 20% über dem Marktpreis und führte dazu, dass die Lagerbestände drastisch stiegen und die Preise im Jahre 2000 stärker an internationale Preise angepasst werden mussten.⁴³ Neben der Reduzierung der Getreideankaufsquote erfolgte eine Absenkung der Quotenpreise und eine Liberalisierung des Getreidehandels. In der Folge konnten auch Getreide verarbeitende Unternehmen direkt bei den Bauern Getreide ankaufen, allerdings nach Genehmigung durch die Industrie- und Handelsämter der Provinzen. Im Jahre 2001 wurden der lokalen Ebene größere Entscheidungsrechte bei der Reform des Getreidemarketingsystems eingeräumt. So sollten einige Provinzen bzw. regierungsunmittelbare Städte, und zwar Zhejiang, Shanghai, Fujian, Guangdong, Hainan, Jiangsu, Beijing und Tianjin, selbst über notwendige Maßnahmen wie die Reform des Getreideankaufs, Entwicklung der Märkte und Preise bestimmen können.⁴⁴

In Vorbereitung auf den WTO-Beitritt wurden auch die Zölle auf Agrarprodukte schrittweise reduziert, und zwar bis auf 23,6% im Jahre 1998. Weiterhin erfolgte ein Abbau bzw. eine Reduzierung von nichttarifären Barrie-

ren. Importquoten und -lizenzen für bestimmte Agrarprodukte wie Sojabohnen wurden weitgehend reduziert und durch Zölle ersetzt. Beispielsweise betrug der Zollsatz für Sojabohnen im Jahre 2000 noch 114%, und es war für die Einfuhr von vorgegebenen Mengen eine Importlizenz erforderlich. Nach der Zollanpassung sank der Zollsatz auf 3%, und die Importquoten fielen weg.⁴⁵ In Übereinstimmung mit dem WTO-Regelwerk begann auch eine Anpassung der inländischen Agrargesetze und -bestimmungen und der technischen Standards, z.B. Gesundheitsstandards (Sanitary and Phytosanitary bzw. SPS).

2.3 Umsetzung der Marktöffnung im Agrarsektor nach 2001

In den ersten Jahren nach dem WTO-Beitritt erfüllte China die im WTO-Beitrittsprotokoll festgelegten Zollsensungen für Agrarprodukte, doch kritisierten einige WTO-Mitgliedsländer den nur langsamen Abbau nichttarifärer Hemmnisse. Für das erste Jahr nach dem Beitritt hatte China Zollkontingente von 8,468 Mio. t für Weizen und 5,85 Mio. t für Mais aufgestellt. Zwischen Januar bis September 2002 stiegen die Importe jedoch auf lediglich 580.000 t Weizen. Gleichzeitig wurden 4 Mio. t Mais exportiert und diese Entwicklung mit sehr guten Erntergebnissen begründet.⁴⁶ Die Ausweitung der Maisexporte könnte jedoch vor allem darauf zurückgeführt werden, dass die chinesische Regierung den Abbau der hohen Lagerbestände von Mais verfolgt hat. Deren Volumen war zwischen 1995 und 2001 um das 3,5fache gestiegen. Nach dem WTO-Beitritt musste China jedoch die direkte Exportsubventionierung dieser Ausfuhren einstellen und erlaubte dafür Exportsteuerrückerstattungen auf Getreideexporte, die als indirekte Subventionierung angesehen werden konnte.⁴⁷ Ausländische Unternehmen beschwerten sich außerdem über die mangelnde Transparenz bei Veröffentlichung und Umsetzung von Gesundheitsstandards im Agrarhandel, insbesondere bei Weizenimporten.⁴⁸

Kritik über die Einhaltung der WTO-Verpflichtungen kam insbesondere vom US-Handelsbeauftragten. In seinem Bericht „2002 Report to Congress on China's WTO Compliance“ wird zwar ein erheblicher Zuwachs der US-Agrarexporte nach China eingestanden, insbesondere bei Rindfleisch, Mandeln und Zitronen. Andererseits sei der Anstieg der Agrarexporte weit unter den Erwartungen der US-Unternehmen geblieben und es gebe erhebliche Probleme vor allem hinsichtlich der chinesischen Bestimmungen zu biotechnologisch veränderten Produkten, der Administration der Zollkontingente für Getreide, die Anwendung von SPS-Maßnahmen und Inspektionsanforderun-

⁴⁵Huang und Rozelle.

⁴⁶Zur Anpassung der Gesetze und Standards für Nahrungsmittelsicherheit siehe auch Ke Bingsheng, Wan Guanghua und Wu Laping, „China's Agriculture after WTO Accession: Policy Adjustment, Trade Development and Market Integration“, unter <http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference-2003-3-papers/Ke-Wan-Wu-0209.pdf>; „Jahrestag des WTO-Beitritts“, in: C.a., 2002/12, Ü 26.

⁴⁷Gale, Fred, „Is China's Corn Market at a Turning Point?“, Electronic Outlook Report from the Economic Research Service, USDA (United States Department of Agriculture), May 2004, S.3, <http://www.ers.usda.gov/publications/FDS/may04/fds04C01/>.

⁴⁸„Jahrestag des WTO-Beitritts“, in: C.a., 2002/12, Ü 26.

⁴²Liu Zhenwei, „Agricultural Policy Adjustment in China after WTO Accession“, in: OECD, *China in the Global Economy, Agricultural Policies in China after WTO Accession*, Paris 2002, S.21-32, hier S.25-27. Siehe auch OECD, *China in the World Economy...*, a.a.O., S.67 für eine ausführliche Beschreibung der Reformen im Baumwollmarkt.

⁴³Huang und Rozelle, a.a.O.

⁴⁴Liu, a.a.O., S.27-27. Siehe auch OECD, *China in the World Economy...*, a.a.O., S.64.

gen.⁴⁹ Der Konflikt über genetisch veränderte Lebensmittel, vor allem Sojabohnen, spitzte sich Anfang des Jahres 2003 zu, nachdem die chinesische Seite weitere Feldversuche für die Zulassung genetisch veränderter Sorten verlangsamt hatte.⁵⁰

Im Folgebericht des US-Handelsbeauftragten für das Jahr 2003 werden zwar die Exportzuwächse vor allem bei Sojabohnen und Baumwolle hervorgehoben, deren Volumen zwischen Januar und September 2003 auf 1,2 Mrd. US\$ bzw. 337 Mio. US\$ gestiegen war. Einschließlich anderer Agrarausfuhren war der Wert der US-Exporte bis September 2003 um 102% gegenüber der Vorjahresperiode gestiegen und machte 2,9 Mrd. US\$ aus. Gleichzeitig wies der Bericht jedoch darauf hin, dass die Diskussion um die Zulassung genetisch veränderter Produkte, vor allem Sojabohnen, noch nicht abgeschlossen sei. Auch bei der Vergabe von Zollkontingenten gab es aus Sicht des US-Handelsbeauftragten Probleme, insbesondere hinsichtlich der Zuteilung von zu kleinen, unwirtschaftlichen Zollkontingenten und der mangelnden Transparenz der Zuteilung. Die Zuwächse bei den US-Agrarexporten werden insbesondere auf die Senkung der Zollsätze zurückgeführt. Im Bericht wird darauf hingewiesen, dass von der weiteren Reduzierung der Zölle für viele Agrarprodukte (z.B. für Rindfleisch von 45 auf 12%; für Butter von 50 auf 10% und für bestimmte Käsesorten von 50 auf 12%) eine noch weitergehende Verbesserung der Exportchancen gesehen wird.⁵¹

Langfristig geht die US-Wirtschaft davon aus, dass China bei einer Reihe von Agrarprodukten, die in die Kategorie der landintensiven gegenüber arbeitsintensiven Produkte fallen, in weitaus stärkerem Maße als bisher seine Märkte für ausländische Konkurrenten öffnen wird. Ein Beispiel hierfür ist der Maismarkt. Bis zum Jahre 2002 war China ein Nettoexporteur von Mais, insbesondere aufgrund des anhaltenden Abbaus von Lagerbeständen, der bis 2001 direkt subventioniert worden war. Allerdings wird erwartet, dass aufgrund der wachsenden Bedeutung der Viehwirtschaft die eigene Produktionskapazität bei Mais nicht ausreichen wird. Prognosen des US-Agrarministeriums gehen davon aus, dass Chinas Importe auf 5 Mio. t pro Jahr bis 2013/14 steigen werden. Angenommen wird, dass Chinas Exporte dann auf 1,3 Mio. t von 8,5 Mio. t im Jahre 2003/4 fallen werden und ab 2009/10 mehr Mais importiert als exportiert wird.⁵²

Der Beitritt zur WTO hat im Agrarsektor ebenso wie in anderen Wirtschaftssektoren den Druck auf die Anpassung an internationale Standards und die Umsetzung marktwirtschaftlicher Reformen erhöht. Der Beitritt zur WTO brachte Liu zufolge neue Chancen und Herausforderungen mit sich und leitete den Übergang des Agrarsektors in eine neue Entwicklungsphase mit einer akti-

ven Teilnahme am internationalen Markt ein.⁵³ Die Umsetzung der Liberalisierungsschritte im Agrarsektor führten in den ersten rd. zwei Jahren zunächst noch nicht zu den befürchteten negativen Auswirkungen des Beitritts auf die Landwirtschaft. Die Folgen werden wohl eher mittel- und langfristig auftreten und davon abhängen, in welchem Ausmaß eine Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit chinesischer Agrarprodukte gelingt. Dies wird vor allem vom Transfer moderner Agrartechnologien, aber auch von der Qualität des Managements in den landwirtschaftlichen Betrieben abhängen, beides Faktoren, die eine Verbesserung des Ausbildungsniveaus der ländlichen Bevölkerung notwendig machen.

3 Notwendigkeit neuer Politiksätze

Wie im ersten Abschnitt gezeigt wurde, steht die Landwirtschaft und der gesamte ländliche Raum vor großen Herausforderungen. Eine isolierte Betrachtung der Probleme scheint immer weniger sinnvoll zu sein, sondern gesamtwirtschaftliche Lösungsansätze sind erforderlich. Dies hat auch die chinesische Regierung erkannt, die nunmehr auf eine stärkere Abstimmung der ländlichen und städtischen Entwicklung setzt. Neben gezielten Maßnahmen zur Förderung des Agrarsektors und der ländlichen Einkommen schließt die Regierung die Landwirtschaft und die ländliche Bevölkerung seit kurzem in ihre allgemeine Beschäftigungs-, Steuer- und Infrastrukturpolitik mit ein.

Das Anfang des Jahres 2004 verabschiedete Maßnahmenpaket umfasst eine Reihe neuer Politikmaßnahmen zur Lösung der strukturellen Probleme der Landwirtschaft. Hierzu zählt das gemeinsam von der KPCh und der Regierung veröffentlichte Dokument Nr. 1 über die drei Probleme im Agrarsektor (*san nong wenti*), in dem direkte Subventionen an die landwirtschaftlichen Produzenten angekündigt werden. Diese sollen das bisherige System der Vergabe von Subventionen an verschiedene Ebenen ersetzen. Bisher subventionierte der Staat über die staats-eigenen Unternehmen im Getreidemarketing den Getreideankauf von den Bauern zu einem Preis, der oberhalb des Marktpreises lag. In diesem System fehlte jedoch eine direkte Beziehung zwischen Subvention und Produktionsanreiz, und es bedingte eine geringe Effizienz der staatseigenen Unternehmen im Getreidemarketing. Erste positive Erfahrungen mit der direkten Vergabe von Subventionen an landwirtschaftliche Produzenten wurden ab 2002 in einigen Provinzen gemacht, u.a. in Anhui, Jiangxi, Hunan und Hubei. Diese Erfahrungen bilden die Basis für die nunmehr landesweite Verbreitung direkter Subventionen an Getreideproduzenten. Die hierfür zur Verfügung stehenden rd. 10 Mrd. Yuan der Regierung werden auf die 13 Provinzen (u.a. Heilongjiang, Jilin und Henan) verteilt, die zu den wichtigsten Getreideanbauregionen zählen. Diese 13 Provinzen weisen mit 69% den Hauptanteil der Getreideanbaufläche auf und tragen mit 72% zur gesamten Getreideproduktion bei. Die durchschnittliche Subvention pro Flächeneinheit (Mu bzw. 1/15 Hektar)

⁴⁹United States Trade Representative, *2002 Report to Congress on China's Compliance*, December 2002, S.3 und S.28-30, <http://www.ustr.gov/regions/china-hk-mongolia-taiwan/2002-12-11-china.pdf>.

⁵⁰„USA und China streiten über genetisch veränderte Lebensmittel“, in: C.a., 2003/2, Ü 24.

⁵¹United States Trade Representative, *2003 Report to Congress on China's Compliance*, December 2003, S.5ff., S.42-48, <http://www.ustr.gov/regions/china-hk-mongolia-taiwan/2003-12-18-china.pdf>.

⁵²Gale, „Is China...“, a.a.O., S.9.

⁵³Liu, a.a.O., S.23.

beträgt 20 RMB; in der Provinz Anhui erhielten die Bauern für den Getreideanbau bisher im Durchschnitt 30 RMB/Mu. Bauern in Regionen, die nicht zu den wichtigsten Getreideanbauprovinzen gehören, haben dagegen nur Anspruch auf Subventionen von bis zu 10 RMB/Mu.⁵⁴

Die Verlagerung der Subventionen auf die Ebene der Produzenten geht einher mit der Zulassung von privaten Unternehmen im Handel auch von Grundnahrungsmitteln – Teil der Vereinbarungen im WTO-Beitrittsprotokoll. Die staatlichen Unternehmen im Getreidemarketing, die bisher von ihrer monopolähnlichen Position profitierten, müssen sich nun marktwirtschaftlichen Regeln anpassen. Anfang Juni 2004 veröffentlichte die Zentralregierung ausführliche Bestimmungen über die Neuordnung des „Grain Distribution Management“, in dem die staatlichen Unternehmen aufgefordert werden, ihre Geschäftspraktiken den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Artikel 4 dieser Bestimmungen betont, dass der Getreidepreis im Wesentlichen durch Marktangebot und -nachfrage gebildet wird.⁵⁵

Zu den Maßnahmen, die auf eine direkte Verbesserung der Rahmenbedingungen für die landwirtschaftliche Produktion abzielen, zählt die Anhebung der staatlichen Zuweisungen an die Landwirtschaft im Haushalt der Zentralregierung. Für das Jahr 2004 ist ein Anstieg dieser Mittel um 20% gegenüber 2003 auf insgesamt 150 Mrd. RMB (18,07 Mrd. US\$) vorgesehen. Gegenüber Investitionen von 108 Mrd. RMB im Jahre 1999 sind damit die Finanzmittel um rd. 40% gestiegen. Hinsichtlich der Mittel aus dem Staatshaushalt für die Landwirtschaft bis Ende der 1990er Jahre kritisiert Ming Su (2002), dass die Mittel nicht nur unzureichend seien, sondern dass auch es an klaren Vorgaben über die Ziele und Prioritäten für den Einsatz der Mittel zur Unterstützung der Landwirtschaft fehle.⁵⁶ Dass der relative Umfang der Zuweisungen aus dem Zentralhaushalt nicht wesentlich zugenommen hat, wird bei einem Vergleich der Jahre 1999 und 2003 deutlich. So stieg der Anteil der Staatsausgaben für die Landwirtschaft im Haushalt an den Gesamtausgaben nur von 8,2% auf 8,8%.

Allerdings zeigt sich eine deutliche Verbesserung der staatlichen Investitionen für den Ausbau der ländlichen Infrastruktur, insbesondere für die Bereiche Wassermanagement sowie Forstwirtschaft und Ökologie. Während der Anteil der Investitionen für die Landwirtschaft an den gesamten Investitionen für Investbau (i.e.S. Infrastruktur) im 8. Fünfjahresplan (1991-95) bei 15,1% gelegen hatte, stieg dieser Anteil auf 20,4% im 9. Fünfjahresplan (1996-2000).⁵⁷ Im oben erwähnten Dokument Nr. 1 über die drei Probleme im Agrarsektor wird die Verbesserung der ländlichen Infrastruktur als wesentliche Rahmenbedingungen für die Steigerung der Einkommen der Bauern angesehen und insbesondere die Ausweitung der Haushaltsmittel für Bildung und Gesundheit auf allen Regierungsebenen ge-

fordert. Hinsichtlich der materiellen Infrastruktur sollen die Schwerpunkte vor allem auf den Ausbau von Infrastrukturprojekten im Bereich Bewässerung und Energieerzeugung, Bau von Trinkwasseranlagen und Straßen liegen.⁵⁸

Neben diesen speziellen Maßnahmen für die Landwirtschaft und die Verbesserung der Einkommenssituation der Bauern ist die Neuorientierung der Beschäftigungspolitik ein Beispiel für die Integration der Politikansätze für die ländliche und städtische Entwicklung. Diese wurde in den Erklärungen der politischen Führung in den letzten Jahre verstärkt gefordert. Das bereits erwähnte White Paper zur Beschäftigung widmet der Frage der Beschäftigungsprobleme ländlicher Arbeitskräfte ein eigenes Kapitel. Schwerpunkte sind die Beschäftigung in den Dorf- und Gemeindeunternehmen, die staatliche Lenkung der ländlichen Migrantenströme, die Sicherung ihrer Rechte als Arbeitnehmer in den Städten sowie Experimente mit der einheitlichen Planung der Beschäftigung in städtischen und ländlichen Regionen.⁵⁹

Zur Umsetzung der neuen Politik ist eine engere Zusammenarbeit des Agrarministeriums mit anderen Ministerien vorgesehen. Ziel ist es, die Diskriminierung der ländlichen Wanderarbeiter in den Städten zu beenden und ihre Rechte besser zu schützen. Das Agrarministerium ist auch in das „2003-2010 National Programme for Training Migrant Workers“ involviert, das mit der Verbesserung der Aus- und Weiterbildung der ländlichen Arbeitskräfte eine wichtige Voraussetzung schaffen will, um deren Chancen am Arbeitsmarkt zu erhöhen. Das Agrarministerium wird in der Anfangsphase Berufs- und Fortbildungsangebote für 2,5 Mio. ländliche Wanderarbeiter für die Bereiche Gastronomie, Hotelwesen, Bausektor, Industrie und andere Dienstleistungsbereiche bereitstellen. Ein noch weitergehender Schritt ist die Verbesserung der sozialen Lebensbedingungen für ländliche Migranten in den Städten. Dazu zählt auch, dass deren Kinder städtische Schulen besuchen und an beruflichen Bildungsmaßnahmen teilnehmen können.⁶⁰

Obwohl sich ein einheitlicher Arbeitsmarkt erst langsam herausbilden wird, sind die ersten Weichen hierfür bereits gestellt. Die Segmentierung des städtischen und des ländlichen Arbeitsmarktes durch die Wohnsitzregistrierung ist inzwischen in vielen Städten durchlässig geworden und damit die Arbeitsmobilität der ländlichen Arbeitskräfte gestiegen. Die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt hängt stärker als zuvor von der Qualifikation der Arbeitskräfte ab, sodass auch gut ausgebildete ländliche Migranten Chancen besitzen. Die stärkere Förderung bildungspolitischer Initiativen für ländliche Arbeitskräfte ist jedoch eine wichtige Voraussetzung hierfür.⁶¹

⁵⁸ „Text of Chinese policy document on raising farmers' incomes“, in: BBC PF, 19.2.04.

⁵⁹ Siehe im Einzelnen dazu das White Paper, a.a.O.

⁶⁰ „Ländliche Einkommen und Getreideproduktion sollen im Jahr 2004 stärker steigen“, in: C.a., 2004/1, Ü 24.

⁶¹ Eine ausführliche Analyse des chinesischen Arbeitsmarktes findet sich in Hebel, Jutta, „Transformation des chinesischen Arbeitsmarktes: Gesellschaftliche Herausforderungen des Beschäftigungswandels“, Working Paper, Universität Göttingen, Juni 2004. Zur aktuellen Situation siehe die Übersicht „Arbeitslosigkeit bleibt ein drängendes Problem“, in diesem Heft.

⁵⁴ Siehe im Einzelnen dazu „Chinese minister explain importance of directly subsidizing grain growers“, in: BBC PF, 20.4.03.

⁵⁵ Hierzu „Regulations on Grain Distribution Management“, Beijing 3 June, in: BBC EF, 5.5.2004.

⁵⁶ Siehe dazu auch Ming Su, „On the Policy of Agricultural Financial Support in China“, in: OECD, *Agricultural Policies after WTO Accession*, Paris 2002, S.151-159, hier S.153.

⁵⁷ Siehe dazu Du et al., „Agricultural Infrastructure Support Policy in China“, in: OECD, *Agricultural Policies ...*, a.a.O., S.182.

Dass die Entwicklung der ländlichen Regionen Chinas eher von Bedingungen und Politikmaßnahmen abhängen, die die Wirtschaft insgesamt beeinflussen als von den landwirtschaftlichen Politikmaßnahmen, war auch das Ergebnis eines OCED-Workshops vom Mai 2002. So seien Fragen des Arbeitsmarktes, des Bildungssystems, der fiskalischen Unterstützung und der Sozialpolitik entscheidend für die Situation der Bauern und der ländlichen Bevölkerung insgesamt. Vor allem Bildung in den ländlichen Regionen spiele dabei eine Schlüsselrolle und sei ein Instrument, damit die ländlichen Arbeitskräfte stärker am Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt teilnehmen könnten.⁶²

⁶²Siehe dazu OECD, *China in the Global Economy, Agricultural Policies in China after WTO Accession*, Paris 2002, Executive Summary, S.7.