

## Fragile Balance

Aufstrebende Städte, absteigender Staat: Chinas boomende Metropolen fordern die Zentralregierung heraus



XIANGMING CHEN, geb. 1955, ist Professor für Soziologie und außerordentlicher Professor für Politikwissenschaft und Stadtentwicklung an der University of Illinois in Chicago sowie Professor an der School of Social Development and Public Policy an der Fudan-Universität in Schanghai. 2005 erschien von ihm „As Borders Bend: Transnational Spaces on the Pacific Rim“.

Xiangming Chen | Seit den achtziger Jahren wurden etliche chinesische Städte zu Sonderwirtschaftszonen mit weitgehenden Autonomierechten erklärt. Der heutige wirtschaftliche Aufstieg Chinas beruht weitgehend auf diesem Erfolgsmodell. Doch die neu gewonnene Macht der Städte und Regionen stellt die Regierung in Peking vor Legitimationsprobleme.

Überall in China wachsen die Städte und drängen auf die Weltbühne. 2008 werden die Olympischen Sommerspiele in Peking eröffnet, und die Expo 2010 findet in Schanghai statt. Wurde der Kosmopolitismus von Peking und Schanghai schon bis zum Überdruß gerühmt, findet sich im Juli 2006 Nantschang – die Hauptstadt der ärmsten chinesischen Zentralprovinz Jiangxi – gemeinsam mit London, Las Vegas und Moskau in der *Newsweek*-Liste der zehn dynamischsten Städte der Welt wieder. Symbole für den wirtschaftlichen Aufstieg Nantschangs sind das 173-prozentige Wachstum der ortsansässigen Firma Jiangling Motors (die zu Ford gehört) und der 162 Meter hohe „Star of Nanchang“, das größte Riesenrad der Welt, größer als das „London Eye“. Noch wundersamer als die so genannte „Wunderstadt“ Schenzhen bei Hongkong ist die Nachbarstadt Dongguan, die sich von der absteigenden Agrarstadt, die sie in den achtziger Jahren war, zu einer der weltgrößten Produktionsstätten für Spielzeug, Möbel und Computerzubehör hochgearbeitet hat. Der oben genannten *Newsweek*-Ausgabe zufolge liegen die meisten der 150 am schnellsten wachsenden mittelgroßen Städte in China. Der wirtschaftliche Aufschwung der chinesischen Städte, besonders jener an der so genannten „Goldküste“ (der Ostküste des Landes), hat sehr viel mit deren zunehmender Selbstverwaltung und politischer Autonomie zu tun – Folge der fortgesetzten Dezentralisierung der letzten 25 Jahre. Die Frage, ob Städte in Zukunft wichtiger werden als Nationalstaaten, wird in China beantwortet. Doch das Verhältnis zwischen Städten und Nationalstaat in der globalisierten Welt bleibt auch dort weiterhin komplex.

Die chinesischen Großstädte wie Schanghai, Xian, Hangzhou, Nanching oder Guangzhou erlebten im Laufe ihrer Geschichte – auch über 1949 hinaus – zahlreiche Auf- und Abstiege als politische, kulturelle oder Handelsmetropolen, stets mit einer gewissen, wenn auch unterschiedlich großen, Autonomie gegenüber der Zentralregierung. Kleine und mittelgroße Städte mit dynamischer Wirtschaft und lokaler Selbstverwaltung waren vor 1949 zwar weit weniger zahlreich als heute; dennoch gab es regionale und lokale Selbstverwaltung innerhalb des de jure zentralistischen, wenngleich instabilen Systems der Kolonialzeit und in der kurzen republikanischen Periode vor 1949.

Zwischen 1949 und 1978, unter zentraler Planwirtschaft, litten und florierten die chinesischen Städte gleichermaßen. Die großen Küstenstädte wie etwa Schanghai wurden nicht nur zur Umverteilung von Ressourcen gezwungen, indem sie Fachkräfte und Fabriken an das Binnenland ab-

Unter der Planwirtschaft wurden Chinas Städte vom Staat nicht nur ausgebeutet, sondern auch gefördert.

treten mussten, sie finanzierten auch in großem Maßstab die Zentralregierung. Schanghai zum Beispiel zahlte zwischen 1949 und 1985 über 350 Milliarden Yuan (40 Milliarden Dollar) an Steuern an die Zentralregierung, bekam vom Staat im gleichen Zeitraum aber nur dreieinhalb Milliarden Yuan (44 Millionen Dollar) für den Ausbau der städtischen Infrastruktur.<sup>1</sup> Andererseits profitierten zahlreiche Städte von der Entwicklungsstrategie der Zentralregierung, die auf städtische Industrialisierung und kontrollierte Bevölkerungsbewegung durch das System der Haushaltsregistrierung (hukou) setzte. Die Städte, die wohlhabender waren als die ländlichen Regionen, existierten als weitgehend isolierte Wirtschafts- und Verwaltungseinheiten innerhalb des vertikalen planwirtschaftlichen Systems.

### Autonomierechte

In den späten siebziger Jahren wendete sich das Blatt für die chinesischen Städte erneut, als die Zentralregierung vier Städte an der Südküste (Schenzhen, Zhuhai, Schantu und Xiamen) zu selbstverwalteten Sonderwirtschaftszonen erklärte. Sie sollten mit marktwirtschaftlichen Reformen experimentieren und dadurch für ausländische Investoren attraktiv werden. Da dieses Modell erfolgreich war, beschloss die Regierung im Jahr 1984, 14 weitere Städte entlang der chinesischen Küste (darunter Schanghai) zu so genannten „offenen Städten“ zu erklären. Sie bekamen die Möglichkeit, eigenständig mit ausländischen Investoren zu verhandeln und die wirtschaftliche Entwicklung auf lokaler Ebene voranzutreiben. Seit den späten achtziger bis in die neunziger Jahre wurden auch zahlreiche Städte im Binnenland mit ähnlichen Autonomierechten ausgestattet, um den Erfolg der Küstenstädte zu wiederholen. Seit 2000 hat sich der Trend zur Dezentralisierung und städtischen Selbstverwaltung in China noch verstärkt. Das blieb nicht ohne Folgen für das Verhältnis zwischen den Städten und dem Staat.

<sup>1</sup> Shi Lei, Qi Ge und Yuan Min: *Shanghai Ren Da Zhihui (The Smart Shanghainese)*, Peking 2004, S. 6.

Schanghai's erste U-Bahnlinie wurde mit deutschem Geld gebaut.

Schanghai ist ein prominentes Beispiel für die folgenreiche Wende im Verhältnis zwischen Zentrale und kommunaler Ebene, die in den frühen neunziger Jahren stattfand. Nachdem Schanghai während der achtziger Jahre Steuern in erheblicher Höhe an die Zentralregierung abgeführt hatte, bat die Stadt um die Sondererlaubnis, im Ausland Schulden aufzunehmen, um ausgedehnte Infrastrukturprojekte finanzieren zu können, und erhielt diese Erlaubnis. Der deutschen Bundesregierung erschien es so reizvoll, Schanghai's erste U-Bahnlinie zu finanzieren, dass sie die Kosten zu einem außergewöhnlich niedrigen Zinssatz bereitstellte, um sämtliche anderen Interessenten auszustechen. Insgesamt lieh Schanghai 3,2 Milliarden Dollar zu günstigen Zinssätzen von ausländischen Regierungen und Banken. In den späten achtziger und frühen neunziger Jahren erlaubte die Zentralregierung Schanghai, neben einigen anderen Städten, die Nutzungsrechte an staatlichen Grundstücken für einen Zeitraum von bis zu 70 Jahren an ausländische Investoren zu verpachten. Dieser neue und pragmatische Umgang mit sozialistischem „Volkseigentum“ war charakteristisch für die finanzielle und administrative Autonomie der Stadtverwaltungen. Bis zum Jahr 2000 hatte Schanghai über 13 Milliarden Dollar an Pachterträgen (und 100 Milliarden Dollar aus Auslandsinvestitionen insgesamt) eingenommen und für den Ausbau städtischer Infrastruktur verwandt. Der damalige Bürgermeister von Schanghai meinte, bei traditioneller Budgetzuweisung durch den Staat hätten die Projekte zur Stadterneuerung, die zwischen 1990 und 2000 abgeschlossen wurden, 100 Jahre bis zu ihrer Verwirklichung gebraucht.<sup>2</sup>

Zahlreiche andere Städte folgten dem Beispiel Schanghai und anderer Küstenstädte und profitierten von der neu erworbenen Freiheit, Land zu verpachten, welche die lokale Wirtschaft gehörig ankurbelte. Großräumige Grundstücke wurden an ausländische Firmen verpachtet, die Fabriken errichteten, aber auch an einheimische Immobilienfirmen, die Wohnhäuser bauten. Die staatlichen Behörden blickten mit Wohlwollen auf kommunale Beamte, denen es gelang, Auslandsinvestitionen anzuziehen und das BIP zu steigern. Gleichzeitig prosperierten die lokalen Regierungen von den hohen Steuereinnahmen durch in- und ausländische Firmen. Durch die Regulierung der Grundstückspreise und der Steuern wetteiferten die Städte – in einer Art Konkurrenz der Monopole – miteinander um die beste Position. Die Mischung aus lokaler Selbstverwaltung, ausgedehnten Investitionen und Wettbewerb zwischen den Städten führte zu überhitztem Wirtschaftswachstum, verschwenderischem Umgang mit Energiequellen und Ausbeutung natürlicher Rohstoffe. Die chinesische Wirtschaft – die viertgrößte nach den USA, Japan und Deutschland – wuchs im ersten Halbjahr 2006 (auf das gesamte Jahr hochgerechnet) um 10,9 Prozent, vor allem aufgrund massiver Investitionen in den Provinzen.<sup>3</sup> 90 Prozent aller Investitionen wurden auf städtischer, Bezirks- oder Provinzebene genehmigt, wo offenbar andere Ziele verfolgt werden als in Peking. Lässt man die genannten unerwünschten

<sup>2</sup> Ebd., S. 13.

<sup>3</sup> Beijing cracks the whip on rogue projects, *Asia Times Online*, 22.8.2006.

Folgen einmal beiseite, ist die städtische Selbstverwaltung der Schlüsselfaktor für die erfolgreiche Gesamtentwicklung Chinas.

### Die Antwort des Staates

Für den Staat hat sich die lokale Selbstverwaltung zu einem zweischneidigen Schwert entwickelt. Die Zentralregierung hat sich durch die Abgabe von Entscheidungsvollmachten an Städte und Provinzen selbst geschwächt, ob sie das nun wollte oder nicht. Die Dezentralisierung der Macht ließ die kommunalen Regierungen zu den dominierenden Akteuren des Wirtschaftswachstums werden. Das bedeutet zwar nur eine Verkleinerung des Staates und keinen völligen Rückzug. Aber mittlerweile hat die Zentralregierung es immer schwerer, den Kommunen eine gesamtstaatliche Wirtschaftspolitik zu oktroyieren. Dem Hongkonger Ökonomen Andy Xie zufolge können die Kommunen vollendete Tatsachen schaffen; denn würde die Regierung einmal gestartete Projekte unterbinden, würde dies ernsthafte finanzielle Probleme mit sich bringen. Zudem haben kommunale Regierungschefs oftmals eine Position innerhalb der kommunistischen Parteihierarchie, die es ihnen erlaubt, auf gesamtwirtschaftlicher Ebene mitzureden.<sup>4</sup>

Peking hat sich durch die Dezentralisierung selbst geschwächt. Dies ist kaum mehr rückgängig zu machen.

Seit April 2004 versucht die Zentralregierung zwar, die Zügel auf wirtschaftlicher Ebene wieder anzuziehen, doch die lokale Selbstverwaltung hintertreibt dies erfolgreich. Der chinesische Staat will sich indes wieder Geltung verschaffen, indem er mit einer Reihe von Verordnungen und Regierungsbeschlüssen das lokale Wirtschaftswachstum zu bremsen versucht, vor allem im rasch expandierenden Wohnungsbausektor. Im Juni 2006 beschloss die Regierung eine Reihe von Maßnahmen:

1. Die Mindestanzahlung für Wohnungen über 90 Quadratmeter wurde von 20 auf 30 Prozent erhöht;
2. auf Wohneigentum, das innerhalb von fünf Jahren weiterverkauft wird, wird eine Steuer von 5,5 Prozent auf den gesamten Verkaufspreis erhoben, um schnelle Weiterverkäufe unattraktiv zu machen (bislang galt diese Regelung für Wiederverkäufe innerhalb von zwei Jahren);
3. Verbot des Verkaufs von regierungseigenen Grundstücken für den Bau freistehender Häuser.<sup>5</sup>

Einen Monat später ermahnten wichtige Parteifunktionäre städtische und Provinzbeamte, den makroökonomischen Anweisungen Pekings Folge zu leisten, d.h. Anlageinvestitionen streng zu kontrollieren, den Energieverbrauch zu senken und sich stärker um Umweltschutz zu bemühen. Im August schließlich ließ die Zentralregierung ein halb fertiggestelltes Kraftwerk in der Inneren Mongolei schließen und zwang die örtlichen Behörden, die für das verlustreiche Projekt verantwortlich waren, ihre Fehler schriftlich einzugestehen. Solche har-

<sup>4</sup> Andy Xie: *China: Development Model and Tightening Challenges*, Morgan Stanley Global Economic Forum, 8.8.2006, <http://www.morganstanley.com/GEFdata/digests/20060808-tue.html#anchor3>.

<sup>5</sup> Frederic Balfour: The starter home is a nonstarter, *Business Week*, 19.6.2006, S. 49.

schen Maßnahmen haben den Zweck, „ein Huhn zu töten, um die Affen abzuschrecken“, wie ein chinesisches Sprichwort sagt – also ein Exempel zu statuieren. Doch haben diese Maßnahmen gefruchtet?

Einige der Verordnungen hatten einen zeitweiligen Effekt. In Schanghai, wo der Markt für Luxusimmobilien die Preise in astronomische Höhen hat schnellen lassen, sind die Verkäufe von Luxus-Stadthäusern seit Juni 2006 leicht zurückgegangen. Dennoch ist zweifelhaft, ob der geschwächte Zentralstaat seine

Es sind die Städte,  
die Chinas Wirtschaft  
voranbringen.

frühere Autorität über die wohlhabenden Städte wiedergewinnen kann. Während die Zentralregierung mit makroökonomischen Themen wie Inflation und anderen Symptomen der Konjunkturüberhitzung beschäftigt ist, fördern die Kommunalregierungen weiterhin das Wachstum, weil es Arbeitsplätze bringt und damit das Risiko sozialer Unruhen verhindert, was wiederum lokalen Regierungsbeamten dabei hilft, ihre politische Karriere voranzutreiben. Noch wichtiger: Die zunehmende Unfähigkeit des Staates, vertikal durchzuregieren, hat viel damit zu tun, dass die wirtschaftliche Entwicklung Chinas hauptsächlich auf lokaler Ebene vorangetrieben wird. Städtische Regierungen sind in erster Linie Unternehmen, die miteinander um das höchste BIP konkurrieren.

Der wirtschaftliche Aufstieg der selbstverwalteten Städte zwingt die Zentralregierung dazu, ihre Interessen auf staatlicher, regionaler und kommunaler Ebene neu zu justieren. Führt zu große Autonomie der Städte zu unkontrolliertem Wachstum und brutalem Wettbewerb, zu zentrifugalen und fragmentierenden Tendenzen, die das Zentrum destabilisieren, könnten zu große Eingriffe in die Autonomie wünschenswerte lokale Entwicklungsinitiativen abwürgen. Da jedoch die Machtbalance sich schon längst zugunsten der Städte verschoben hat, werden sie ihre relative Autonomie bei der Planung und Durchführung von Entwicklungsinitiativen wohl behalten und dadurch die Dezentralisierungstendenzen verstärken und den Nationalstaat weiter schwächen. Die neue und zerbrechliche Beziehung zwischen Stadt und Staat wird durch die Globalisierung noch weiter verkompliziert. Auch wenn die Unabhängigkeit der chinesischen Städte in einem zentralistischen Staat bisher beschränkt war, sind ihre rapide wirtschaftliche Entwicklung und ihre wachsende Autonomie seit den achtziger Jahren doch ein eindrucksvolles Beispiel dafür, wie sich die Macht der Städte in unterschiedlichen nationalen Kontexten auswirken wird.