



mericis
Mercator Institute
for China Studies

China will Armut abschaffen – Ausgerechnet in Zeiten sin- kender Wachstumsraten – Kann das gelingen?

Von Sebastian Heilmann

(Dieser Artikel erschien in leicht veränderter Fassung am 20. Mai 2016 in der Rubrik „Sonntagsökonom“ der Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung.)

Das Ziel ist ehrgeizig: Im März kündigte die chinesische Führung an, die Armut in China bis 2020 vollständig abschaffen zu wollen. Es geht um 56 Millionen Menschen. So viele leben nach chinesischer Berechnung unterhalb der Armutsgrenze. Angesichts sinkender Wachstumszahlen dürfte es für Peking schwierig werden, die selbstgesetzte Zielmarke zu erreichen. Mehr noch: Der schleppende Umbau der Wirtschaft und ein angespannter Arbeitsmarkt bergen die Gefahr, dass Millionen Menschen in die Armut zurückfallen könnten. Die chinesische Regierung hält dagegen und setzt sich mit dem 13. Fünfjahrplan (2016-2020) selbst unter Druck: Innerhalb von nicht mal fünf Jahren will sie das Armutproblem lösen. Und das, obwohl Entwicklungsökonomien wiederholt darauf hingewiesen haben, dass gerade die „letzten Armen“ besonders schwer aus der Armut zu befreien sind.

Als Schwellenwert für absolute Armut setzt die Weltbank ein finanzielles Existenzminimum (berechnet nach Kaufkraftparität, nicht nach Wechselkursen) an, das 2015 von 1,25 auf 1,90 Dollar pro Tag erhöht wurde. Regierungen weltweit setzen jedoch eigene Armutsgrenzen fest. Lange blieb die offizielle chinesische Armutsschwelle hinter den Anforderungen der Weltbank zurück. 2015 aber legte die chinesische Regierung die Armutsschwelle auf ein verfügbares Jahreseinkommen von 2300 chinesischen Yuan fest und setzte damit die Messlatte nach Kaufkraftparität höher als die Weltbank.

Seit den 1980er Jahren konnte China beachtliche Erfolge in der Armutsreduzierung präsentieren: Laut Berechnungen der Weltbank sank die Zahl der Armen in China zwischen 1981 und 2012 von 878 Millionen auf nur noch 87 Millionen. China leistete damit einen außergewöhnlichen Beitrag zur Armutsbekämpfung in der Weltbevölkerung insgesamt. Was aber ermöglichte

DER SONNTAGSÖKONOM



Das Ziel ist ehrgeizig: Im März kündigte die chinesische Führung an, die Armut in China bis 2020 vollständig abschaffen zu wollen. Es geht um 56 Millionen Menschen. So viele leben nach chinesischer Berechnung unterhalb der Armutsgrenze. Angesichts sinkender Wachstumszahlen dürfte es für Peking schwierig werden, die selbstgesetzte Zielmarke zu erreichen. Mehr noch: Der schleppende Umbau der Wirtschaft und ein angespannter Arbeitsmarkt bergen die Gefahr, dass Millionen Menschen in die Armut zurückfallen könnten. Die chinesische Regierung hält dagegen und setzt sich mit dem 13. Fünfjahrplan (2016-2020) selbst unter Druck: Innerhalb von nicht mal fünf Jahren will sie das Armutproblem lösen. Und das, obwohl Entwicklungsökonomien wiederholt darauf hingewiesen haben, dass gerade die „letzten Armen“ besonders schwer aus der Armut zu befreien sind.

Als Schwellenwert für absolute Armut setzt die Weltbank ein finanzielles Existenzminimum (berechnet nach Kaufkraftparität, nicht nach Wechselkursen) an, das 2015 von 1,25 auf 1,90 Dollar pro Tag erhöht wurde. Regierungen weltweit setzen jedoch eigene Armutsgrenzen fest. Lange blieb die offizielle chinesische Armutsschwelle hinter den Anforderungen der Weltbank zurück. 2015 aber legte die chinesische Regierung die Armutsschwelle auf ein verfügbares Jahreseinkommen von 2300 chinesischen Yuan fest und setzte damit die Messlatte nach Kaufkraftparität höher als die Weltbank.

Seit den 1980er Jahren konnte China beachtliche Erfolge in der Armutsreduzierung präsentieren: Laut Berechnungen der Weltbank sank die Zahl der Armen in China zwischen 1981 und 2012 von 878 Millionen auf nur noch 87 Millionen. China leistete damit einen außergewöhnlichen Beitrag zur Armutsbekämpfung in der Weltbevölkerung insgesamt. Was aber ermöglichte

Noch fünf Jahre, dann soll es in China keine Armen mehr geben. Wie soll das gehen?
Von Sebastian Heilmann

Beitrag zur Armutsbekämpfung in der Weltbevölkerung insgesamt. Was aber ermöglichte diese Fortschritte? Waren es staatliche Regierungsprogramme „von oben“ oder eine Umwälzung, wie der Gesellschaft sich angesichts wirtschaftlicher „Dynamik“ von unten?

Der Direktor der Forschungsabteilung des Zentrums für Internationalen Armutsstudien an der Peking University, Wang Xiaohu, hat mit seinem Ko-Autor die Wirkung staatlicher Maßnahmen zur Armutsbekämpfung zwischen 1970 und 2000 untersucht. Das Studie kommt zu dem Ergebnis, dass Fortschritte in der Armutsbekämpfung für zwei Drittel aus dem privaten Wirtschaftswachstum und rascher Einkommenszunahme resultierten. Die Wirkung des Wachstums aber vor allem sich daraus ergibt: China hat die Regierung, die sich nicht auf sozialistische Gleichverteilung berief und sich stattdessen auf die Wirtschaftswachstumspolitik verließ, vorzuziehen. In den 1990er Jahren und eine absteigende Umverteilung der Zuwächse durch die Steuer- und Sozialsysteme. Die Schere zwischen Arm und Reich ging rasch auseinander.

Diesem Resultat sieht viele Chinesen aus der Armut befreien, indem sie aus der Landwirtschaft auswandern, ihre Arbeitskraft in städtischen Industrie- und Dienstleistungssektoren anbieten oder selbst unternehmerisch in selbstbildenden neuen Wirtschaftszweigen tätig werden. So wuchsen die Einkommensmöglichkeiten für Hunderte Millionen Chinesen, sofern

felder oder Regionen zu wuchs. Die Regierung trat zu dieser Dynamik bei, indem sie die unternehmerische und berufliche Eigeninitiative der Bevölkerung durch wirtschaftliche, bildungs- und technologische Maßnahmen unterstützte und zugleich die Funktion der physischen Infrastruktur verbessert.

Ein nach sich ziehen staatliche Interventionen in Kauf, die eine gewisse Förderung der ländlichen Lebens- und Einkommensbedingungen bewirken sollten. Hier zu gehören ein großzügiges Investitionsprogramm für die ländliche Infrastruktur und der Ausbau sozialer Sicherungsprogramme für die ländliche Bevölkerung. Staatliche Transferleistungen wie die erstrangig eingeführte Sozialhilfe für Chinesen auf dem Land halfen mit, diejenigen, die sich nicht selber aus der Armut befreien konnten. Die Politikpolitik zugunsten der sozial Schwachen in der ländlichen Bevölkerung aber sollte zugleich den Gehalt der städtischen Mittelschichten nicht belasten, die als wichtige Unterstützer der Kommunistischen Partei weiterhin gesehen wurden.

Die Peking Regierung konnte zur Abhebung der Lebensstände der ländlichen Armen lange Zeit auf schmerzhaftes Umverteilungsmittel (aber die Sozialsysteme veränderten, weil die städtischen Staatsmitarbeiter dank hohen Wirtschaftswachstums und verbesserter Sozialversorgung kräftig sprachen. Sie verteilte die Regierung „Zwischen“ an sozial Schwachen, ohne die städtische Bevölkerung gegen sich aufzubringen.

Wie sehr behielten sie aber sinkende oder abnehmende Wachstumsraten die Erfolgsvorteile der Armutsbekämpfung an? Martin Ravallion von der Weltbank sieht in den sinkenden Wachstumsraten keine Ursache für die Armutsbekämpfung. Eine dauerhafte Umverteilung von wohlhabenden Einkommern und den

per als das private Mittel, um Finanzen zum Wirtschaftswachstum weitzuziehen. Die beiden sind Korrelate aus einer dieser Richtung kommen. Die Bereiche lokale Umverteilungspolitik wird in seiner Einschätzung die verfügbare Agrarflächen stark reduziert, vor 4 Millionen Chinesen auf dem Land in Einkommensgruppen verloren und die Armut zurückgeworfen werden könnten. Auch geht China Regierung: 2015 jedoch zunehmend unter Druck. Staatliche Programme werden in Bereichen auf Provinz- und Stadtebene immer häufiger durch die ländlichen Schwachen finanziert. Außerdem sind staatliche Sozialleistungen, die durch die Teile der politisch marginalisierten Gruppen erhalten wurden, eine Gefahr vor Steuer- und Abgabensystemen, was die Regierung Rückfälle nicht mehr.

Die Umverteilung sozial schwachen Bevölkerungsmehrheit in China aber zunehmend ähnlichen Bedrohungen, wie wir sie aus sozialen, politischen und wirtschaftlichen Systemen kennen. China politische Führung setzt sich dem öffentlich proklamierten Ziel der Ausweitung von Armut bis 2020 entgegen. Sie muss mit sinkender Wirtschaftswachstum und sinkender Sozialleistungen kämpfen. Ein so schweres Schicksal aber es auch die Regierung erwarten, die sie selbst wieder nicht mehr leisten können.

Der Autor ist Direktor des Mercator Instituts für China Studies (MICS) in Bonn und Professor für Politik und Wirtschaftswissenschaften an der Universität zu Köln.

Sebastian Heilmann (1970) studierte Politik und Wirtschaftswissenschaften an der Universität zu Köln und war Mitglied der FDP. Er ist Autor und Mitredakteur der Zeitschrift „Sonntagsökonom“ der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung.

diese Entwicklung: Waren es gezielte Regierungsprogramme „von oben“ oder aber eine urwüchsige, von der Gesellschaft selbst angetriebene Wirtschaftsdynamik „von unten“?

Der Direktor der Forschungsabteilung des Zentrums für Internationalen Armutsabbau mit Sitz in Peking, Wang Xiaolin, untersucht mit seinen Koautoren die Wirkungen staatlicher Maßnahmen zur Armutsbekämpfung zwischen 1989 und 2009. Ihre Studie kommt zu dem Ergebnis, dass Fortschritte in der Armutsbekämpfung bis 2006 in erster Linie auf das anhaltende Wirtschaftswachstum und rasche Einkommenszuwächse zurückgingen. Die Früchte des Wachstums aber verteilten sich extrem ungleich. Denn Chinas Regierung, die sich stets auf sozialistische Gerechtigkeitsprinzipien beruft und regelmäßig in das Wirtschaftsgeschehen eingreift, verzichtete bis Mitte der 2000er Jahre auf eine aktive Umverteilung der Zuwächse mittels des Steuer- und Sozialsystems. Die Schere zwischen Arm und Reich ging rapide auseinander. Dennoch konnten sich viele Chinesen aus der Armut befreien, indem sie aus der Landwirtschaft abwanderten, ihre Arbeitskraft in städtischen Industrie- und Dienstleistungszentren anboten oder aber selbst unternehmerisch in aufblühenden neuen Wirtschaftszweigen tätig wurden. So wuchsen die Einkommensmöglichkeiten für hunderte Millionen Chinesen, sofern sie bereit waren, in völlig neue Tätigkeitsfelder oder Regionen zu wechseln. Die Regierung trug zu dieser Dynamik bei, indem sie die unternehmerische und berufliche Eigeninitiative der Bevölkerung freisetzte, durch wirtschafts-, bildungs- und technologiepolitische Maßnahmen unterstützte und zugleich den Ausbau der physischen Infrastruktur vehement vorantrieb.

Erst nach 2006 traten staatliche Programme in Kraft, die eine gezielte Förderung der ländlichen Lebens- und Einkommensbedingungen bewirken sollten. Hierzu gehörten ein großzügiges Investitionsprogramm für die ländliche Infrastruktur und der Ausbau sozialer Sicherungssysteme für die ländliche Bevölkerung. Staatliche Transferleistungen wie die erstmalig eingeführte Sozialhilfe für Chinesen auf dem Land halfen nun denjenigen, die sich nicht selbst durch wirtschaftliche Tätigkeiten aus der Armut befreien konnten. Die Förderpolitik zugunsten der sozial Schwachen in der ländlichen Bevölkerung aber sollte zugleich den Geldbeutel der städtischen Mittelschichten nicht belasten, die als wichtigste Unterstützergruppen der Kommunistischen Partei weiterhin geschont wurden. Die Pekinger Regierung konnte zur Anhebung des Lebensstandards der ländlichen Armen lange Zeit auf schmerzhaft Umverteilungsmaßnahmen über das Steuersystem verzichten, weil die staatlichen Steuereinnahmen dank hohen Wirtschaftswachstums und verbesserter Steuerverwaltung kräftig sprudelten. Die Regierung konnte Zuwächse an sozial Schwächere zuteilen, ohne die städtische Bevölkerung durch drastische Steuererhöhungen gegen sich aufzubringen.

Wie sehr bedrohen aber sinkende oder anhaltend niedrige Wachstumsraten die Erfolgsaussichten der Armutsbekämpfung in China? Martin Ravallion von der Weltbank sieht in den sinkenden Wachstumswerten keine Bremse für die Armutsbekämpfung. Eine dosierte Umverteilung von verfügbarem Einkommen und der Ausbau sozialer Sicherung benennt er als probate Mittel, um Einbrüche beim Wirtschaftswachstum wett zu machen. Risiken sieht Ravallion aus einer anderen Richtung kommen: Die fortschreitende Umweltverschmutzung wird die verfügbaren Agrarflächen und die Landnutzung insgesamt stark reduzieren, sodass Millionen ländlicher Chinesen ihre Einkommensgrundlagen verlieren und in die Armut zurückgeworfen werden könnten. Auch gerät Chinas Regierung seit 2013 fiskalisch zunehmend unter Druck. Sozialpolitische Programme werden insbesondere auf Provinz- und Stadtebene immer häufiger

durch die Aufnahme von Schulden finanziert. Außerdem steht die städtische Gesellschaft (diese schließt auch große Teile der politisch maßgeblichen Funktionärsschicht ein) einer Erhöhung von Steuer- und Abgabenlasten ablehnend gegenüber, worauf die Regierung Rücksicht nehmen muss.

Die Unterstützung sozial schwacher Bevölkerungsteile unterliegt in China also zunehmend ähnlichen Beschränkungen, wie wir sie aus anderen politischen und wirtschaftlichen Systemen kennen. Chinas politische Führung setzt sich mit dem öffentlich proklamierten Ziel der Eliminierung von Armut bis 2020 unter Zugzwang. Sie muss mit innenpolitischen Widerständen gegen eine aktive Umverteilungspolitik und mit ungünstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen kämpfen. Ein sichtbares Scheitern aber wird sich die chinesische Regierung angesichts der hohen Erwartungen, die sie selbst geweckt hat, nicht erlauben können.

Sebastian Heilmann

Der Autor ist Direktor des Mercator Instituts für China-Studien (MERICS) in Berlin und Professor für Politik und Wirtschaft Chinas an der Universität Trier.

Literatur

Ravallion, Martin (2013). How Long Will It Take to Lift One Billion People Out of Poverty? World Bank Policy Research Working Paper, 6325.

Wang Xiaolin, Liping Xu, Xiaoyuan Shang (2014). China's Pro-Poor Growth: Measurement and Implications. *Journal of Social Service Research*, 40: 520–529.