



merics

Mercator Institute
for China Studies

China Monitor

Nummer 10 | 18. Juni 2014

Kommunalpolitik in China:

Warum wir chinesische Politik erst verstehen, wenn wir auch die lokale Ebene in den Blick nehmen

von Anna L. Ahlers

ZENTRALE BEFUNDE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

- **Vertieftes China-Verständnis:** Um Politik in China besser zu verstehen und künftige Entwicklungen zu antizipieren, ist es nicht ausreichend, Entscheidungen auf der nationalen Ebene zu verfolgen. Denn gerade in Chinas Kommunen, fernab von Beijing, sind viele der größten Herausforderungen und akutesten Reformfordernisse des Landes zu finden.
- **Wirkung staatlicher Politik zeigt sich vor Ort:** Zwar sind Chinas Kommunen nicht selbstverwaltet. Die Wirkung nationaler Politik zeigt sich jedoch erst in der Umsetzung seitens kommunaler Verwaltungen vor Ort.
- **Kontaktraum von Regierung und Bevölkerung:** Kommunalverwaltungen sind die wichtigsten Schnittstellen in China, an denen Staat und Gesellschaft in Kontakt treten. Auf der kommunalen Ebene dürfte sich zuerst zeigen, inwieweit es der Kommunistischen Partei gelingt, das Herrschaftssystem durch offenere und geregelte Verfahren der gesellschaftlichen Mitsprache und Machtkontrolle zu erneuern und zu stabilisieren.
- **Dynamik erfassen – Chancen identifizieren:** Chinas Kommunen sind die Triebkräfte der wirtschaftlichen Dynamik des Landes und zugleich Laboratorien für neue Reformansätze. Das aktuelle nationale Reformprogramm sieht auch auf kommunaler Ebene tiefgreifende Veränderungen vor. Diese Entwicklungen eröffnen für deutsche Akteure neue Ansatzpunkte für wirtschaftliche und gesellschaftliche Kooperationen.
- **Deutsch-chinesische Kommunalbeziehungen sind ausbaufähig:** Immer mehr deutsche Kommunen unterhalten Partnerschaften oder Freundschaften mit chinesischen Städten. Die Erwartungen beider Seiten aneinander und die Potenziale der Beziehungen sollten systematischer ergründet werden. Ein verbreiteter Austausch über Fragen der kommunalen Verwaltung, Infrastruktur und nachhaltigen Entwicklung kann den deutsch-chinesischen Beziehungen zusätzliche Dynamik verleihen

Die **Anstöße für einige der wichtigsten Reformen der letzten Jahrzehnte** gingen aus lokalen Experimenten und Erfahrungen hervor. Reformen in Landwirtschaft, Steuersystem oder Bodenverwaltung wurden regelmäßig zunächst in ausgewählten Orten erprobt und ausgearbeitet. Chinas kommunale Ebene aber gerät bislang meist nur ins Blickfeld der westlichen Öffentlichkeit, wenn über gewaltsame Proteste oder Umweltskandale berichtet wird.

1. Bedeutung von Chinas Kommunen

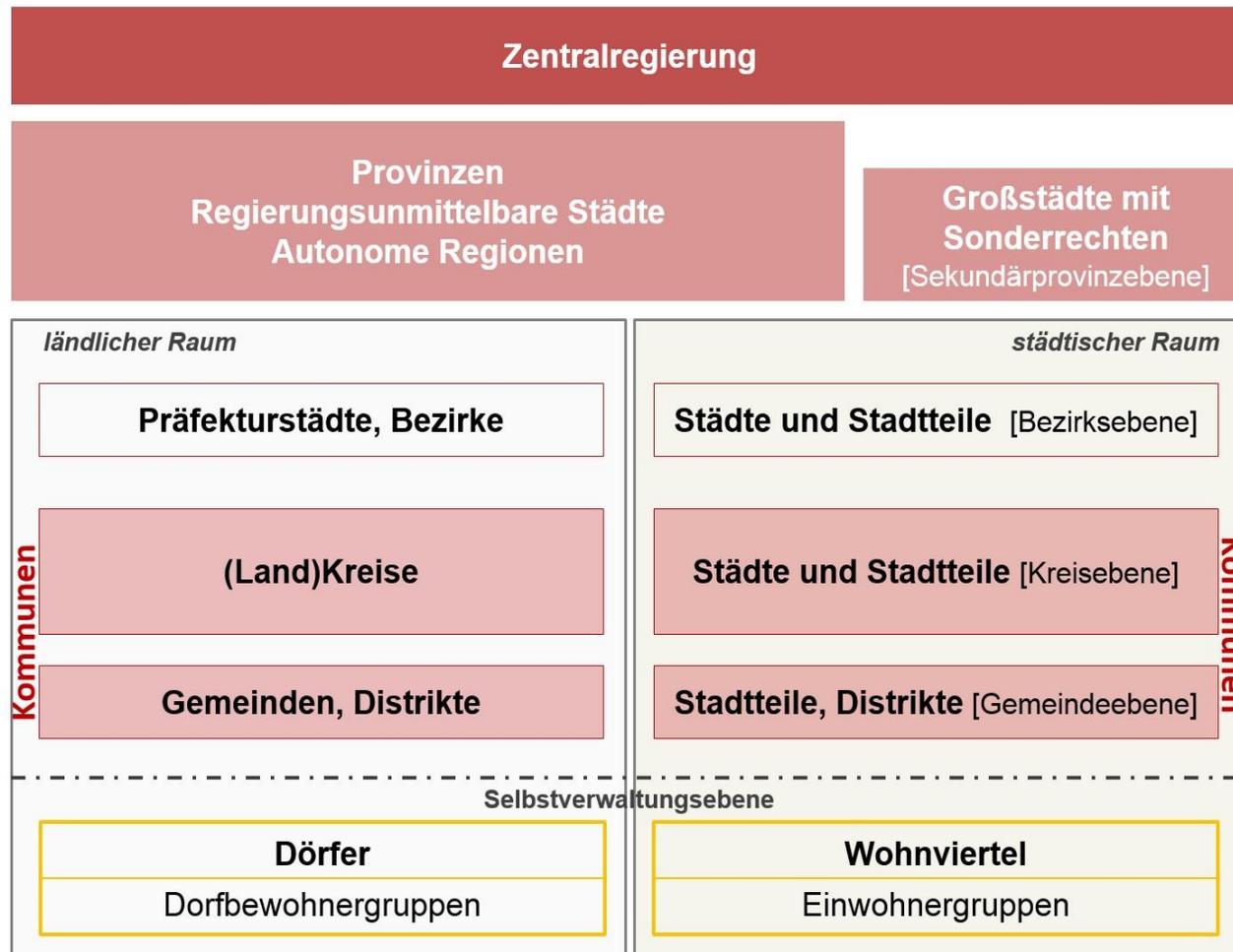
Seit der Reform- und Öffnungsphase und der grossen Dezentralisierungswelle Ende der 1970er Jahre spielen die **subnationalen Regierungsebenen** in China eine bedeutendere Rolle. Einzelne chinesische Provinzen entsprechen hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl und Fläche zum Teil ganzen europäischen Staaten. Zudem verfügen hoch industrialisierte und entwickelte Provinzen an der chinesischen Ost- und Südküste (z.B. Fujian, Guangdong, Jiangsu und Zhejiang) über eine florierende Wirtschaft und beherbergen gleich mehrere dynamische und bedeutende Metropolen. Das chinesische Regierungssystem wird deshalb oft als „**quasi-föderal**“ – mit ausgeprägten regionalistischen Tendenzen – charakterisiert.

Die Volksrepublik China ist jedoch nach wie vor ein **formal zentralistisch aufgebauter Staat** mit einem **straff organisierten Einparteiensystem**, d.h. die Zentralregierung in Beijing ist für alle Politikfelder und alle maßgeblichen Strukturentscheidungen verantwortlich. Insbesondere in der jüngsten Vergangenheit ist sogar ein starker **Trend der Rezentralisierung** zu beobachten (siehe unten). Dennoch sind Gestaltungsspielräume für Regierungen auf den Ebenen unterhalb der Provinzen größer, als man annehmen könnte. Besonders hinsichtlich der Ausgestaltung nationaler Politikprogramme und Reformen setzt die Zentralregierung dezidiert auf die **praktischen Erfahrungen und Problemlösungsansätze** der kommunalen Ebene.

In der öffentlichen Wahrnehmung in Deutschland und Europa jedoch spielt die **kommunale Ebene** in China (d.h. die Ebene der Kreise und Gemeinden im ländlichen Kontext sowie der mittelgroßen und kleineren Städte und Stadtteile im urbanen Kontext) **kaum eine Rolle** (siehe Graphik 1). Dabei wird die **essenzielle „Scharnierfunktion“** der Kommunalebene für politische Abläufe häufig übersehen: Auf kommunaler Ebene werden Vorgaben an lokale Bedingungen angepasst, Finanzen zugewiesen und die Ausführung politischer Maßnahmen

koordiniert.¹ Die Entscheidungen des Parteisekretärs eines Landkreises, dem ranghöchsten Politiker auf dieser Ebene, nimmt direkten Einfluss auf das Leben von oft mehreren Hunderttausend Menschen. Er hat so de facto mehr Macht und Einflussmöglichkeiten, als ein Ministerialbeamter auf zentraler Ebene.²

In China gibt es derzeit circa 1.450 Kreise (zum Vergleich: Deutschland verfügt über 295 Landkreise). Aufgrund der Größe des Landes und der Vielzahl von Kreisen ist es schwer, im Zusammenhang mit China von der chinesischen Kommunalpolitik zu sprechen. Chinas Provinzen sowie auch die Regionen innerhalb einzelner Provinzen sind teilweise sehr unterschiedlich weit entwickelt. Selbst innerhalb eines Landkreises oder einer Gemeinde wird oft noch zwischen „reichen“, „weniger entwickelten“, „problematischen“ und „armen“ Gebieten und Einheiten unterschieden. Diese Umstände bedingen oft sehr unterschiedliche Abhängigkeitsverhältnisse zwischen den Ebenen und beeinflussen die Gestaltungsmacht einer Kommunalregierung (siehe Graphik 1).



Graphik 1: Übersicht über die chinesische Regierungs- und Verwaltungshierarchie

2. Keine kommunale Selbstverwaltung – aber anspruchsvolle „Sandwich-Position“

Generell gilt, dass in China **keine kommunale Selbstverwaltung** existiert.³ Zum einen werden die Entscheidungsträger nicht durch die lokale Bevölkerung gewählt. Zum anderen sind – anders als z.B. in Deutschland oder in Europa – Gemeinden und auch Landkreise oder Distrikte in China de facto nicht alleinständig und eigenverantwortlich. Zudem besitzen sie kein Aufgabenfindungsrecht.⁴ Kommunale Regierungen üben dennoch entscheidenden Einfluss auf die Politikgestaltung vor Ort aus. Sie sind dabei jedoch weder *ausschließlich* ausführende Organe der Zentralregierung in Beijing, noch deren Gegenspieler. Ihre „**Sandwich-Position**“ zwischen den Aufgaben der höhergeordneten Regierungsebenen und den Anforderungen vor Ort ist komplex. Kommunen sind dafür zuständig, Politik, die auf zentraler Ebene häufig nur abstrakt, beinahe Slogan-artig formuliert wird, an die Bedingungen vor Ort anzupassen und auszuführen. Bei der Finanzierung dieser Aufgaben sind sie dann allerdings häufig weitgehend auf sich allein gestellt. Dadurch kommt es auch hier zu dem

weithin bekannten Phänomen der **chronischen kommunalen Unterfinanzierung** (vgl. auch 4.1.).

2.1 Experimente wagen

Lokale Regierungsstellen müssen oft „proaktiv“ auf Anregungen aus Beijing reagieren und sie weiterentwickeln. In einer Art **Laborfunktion**

- testen einige Städte oder Kreise, manchmal auch Gemeinden, politische Pilotprogramme noch vor ihrer nationalen Verabschiedung (z.B. im Rahmen der Bodennutzungsrechtsreform oder der Eingemeindung von Dörfern in Landstädte),
- entwickeln unterschiedliche Einheiten lokale „best practices“ eines zentralstaatlichen Programmes (z.B. im Feld der landwirtschaftlichen Spezialisierung oder des Ausbaus von Serviceangeboten kommunaler Verwaltungsstellen („Bürgerbüros“)), die als „Modellprojekt“ lokal oder überregional vermarktet werden können,
- oder sie finden in seltenen Fällen aufgrund eines enormen lokalen Problemdrucks Lösungen, die, falls sie sich bewähren, Eingang bis in die nationale Politiksetzung finden können.

Besonders Führungsbeamte auf der kommunalen Ebene können und müssen sich durch diese Experimente hervortun (s. u.). Dies führt dazu, dass sie – bei allen Einschränkungen durch politische „rote Linien“ in China – **innovativen Lösungen für**

Sachfragen der Kommunalpolitik meist sehr offen gegenüberstehen. Das macht sie als Gesprächs- und Kooperationspartner auch für internationale Akteure durchaus interessant.

2.2 Chinas umfassendes Evaluierungsregime als Richtschnur kommunalen Handelns

Chinas Regierung ermittelt jährlich in aufwändigen Evaluierungen, wie anpassungsfähig, effektiv (in der Umsetzung politischer Maßnahmen) und kreativ (im Sinne der Problemlösungsfähigkeit des Staates auf seinen untersten Ebenen) die Kommunen sind. Anders als im System der leistungsbezogene Bezahlung, wie es z.B. in deutschen Verwaltungen angewendet wird, steht und fällt die komplette Karriereentwicklung von Führungskadern mit der Erfüllung der jährlichen Leistungsvereinbarungen. Gleiches gilt auch für den Status und die Ausstattung von Fachabteilungen. Die vertikal und horizontal durchgeführten **Evaluierungen sind das alles bestimmende politische Instrument** im chinesischen Regierungsalltag. Nahezu jährlich werden Ziele und Indikatoren (z.B. jüngst der Status von Umweltschutzmaßnahmen) und Instrumente dieser Überprüfungen (z.B. GPS-Kontrolle von Landnutzung und Liegenschaften) angepasst. Kommunale Regierungsebenen empfangen bis zu dreißig Inspektionsbesuche der ihnen vorgesetzten

Ebenen pro Jahr. Durch die unter Xi Jinping eingeleitete nationale Anti-Korruptionskampagne kommen weitere Stichproben – manchmal direkt von zentraler Ebene – hinzu. Kreise, Distrikte und Gemeinden führen in ihrem Einflussbereich ebenfalls Inspektionen durch. Ein unvorstellbarer Aufwand, der enorme Kapazitäten bindet, aber auch sehr wirkungsvoll ist.

Bei allen Eigeninteressen und Sabotage-Möglichkeiten in Chinas weit verzweigtem Verwaltungsapparat ist das Evaluierungs- und Kadermanagementsystem noch immer die mächtigste Methode des Zentralstaates, dezentral organisierte Kontrolle über seine politischen Ziele zu behalten – und dies alles bei größtmöglicher Flexibilität und Anpassungsfähigkeit vor Ort.

3. Kommunen als primärer Kontaktraum von Staat und Gesellschaft

3.1 Durchregieren nicht mehr möglich

Häufig wird kritisiert, gerade das Evaluierungssystem führe dazu, dass die Kommunen sich in erster Linie an „messbaren“ Zielsetzungen der übergeordneten Ebenen orientierten und nicht an den Bedürfnissen der Bevölkerung. Dieses Problem verstärkt sich dadurch, dass Institutionen fehlen, die eine öffentliche Kontrollfunktion übernehmen könnten. So gibt es nach wie vor keine Wahlen der kommunalen Entscheidungsträger, und auch die

Rechtssicherheit bei Verwaltungsklagen etc. fehlt. Allerdings steht fest: Ein „Durchregieren“ komplett an den Interessen der Bevölkerung vorbei ist auch in China nicht mehr ohne weiteres möglich.

In China sind kommunale Regierungsstellen und Verwaltungseinrichtungen der direkteste Kontakt- raum zwischen Staat und Bevölkerung. Unmut über Missstände jeglicher Art entlädt sich in China noch immer *vor Ort*. Durch Landenteignungen, illegale Gebührenerhebung und aufgrund des generell schlechten Images lokaler Kader in Zeiten von Korruption und Misswirtschaft ist das Verhältnis zwischen Bürokraten und der Bevölkerung vielerorts angespannt. Gleichzeitig werden immer mehr Fälle öffentlich, in denen es der Bevölkerung gelungen ist, bestimmte politische Maßnahmen zu verhindern (z.B. Landenteignungen; den Bau sehr verschmutzender oder mit Giftstoffen arbeitender Fabriken) oder konkret einzufordern (z.B. die Überprüfung bestimmter politischer Vorgänge oder die Gewährung besserer Arbeitsbedingungen). Bis vor kurzem konnten kommunale Regierungsstellen **öffentliche Forderungen** noch größtenteils ignorieren und **Proteste** gewaltsam niederschlagen. Dies ist nun nicht mehr so einfach möglich. Befördert durch die gesellschaftliche Pluralisierung, eine insgesamt rechtsbewusstere Bevölkerung, neue soziale Medien und investigativen Journalismus wer-

den die Reaktionen der Bevölkerung für die Verantwortlichen auf kommunaler Ebene zu einem immer wichtigeren und bestimmenden Faktor.

3.2 Auf dem Weg zu einer dienstleistungsorientierten Regierung?

Chinas politische Führung ist sich inzwischen der destabilisierenden Gefahr bewusst, die davon ausgeht, dass die Bevölkerung auf kommunaler Ebene kein Vertrauen in die unmittelbaren Vertreter der Staatsmacht⁵ hat. Mit Kampagnen wie der des „Aufbaus einer dienstleistungsorientierten Regierung“ animiert Beijing Kommunen zum Umdenken. Diese beinhaltet unter anderem, mit Formen der öffentlichen Beteiligung an Politikmaßnahmen und Projekten zu experimentieren. Solche Modellprojekte können den Kommunen helfen zu punkten, gerade wenn sie wenige Möglichkeiten haben, durch wirtschaftliche Wachstumsdaten oder sonstige materiellere Entwicklungsleistungen zu beeindrucken. Zusätzlich beinhalten die jährlichen Evaluierungskataloge inzwischen den Indikator „**soziale Stabilität**“. Jeglicher Protest, aber auch die Zahl der Petitionen und Verwaltungsklagen, die in einer Kommune im Laufe eines Jahres auftreten, werden in dieser festen Überprüfungs-kategorie als Zeichen schlechten sozialen Managements und lokaler Unzufriedenheit gewertet und schmälern die jährliche Leistungsbilanz. In ganz unterschiedlichen Regionen Chinas sind deshalb zunehmend

Lösungen für eine „lokal verträgliche Politikumsetzung“ zu erkennen, z.B. öffentliche Projektanhörungen, die Einberufung von Implementierungskomitees aus Vertretern der Einwohner oder auch von lokalen Privatunternehmern, Ansätze kommunika-tions- und vertrauensbildender Maßnahmen, wie z.B. Bürgersprechstunden, transparentere Beschwerdeaufnahme oder Haushaltsführung.⁶

Dies sind jedoch lediglich begrenzte Reformen, die nicht als Ansatz oder Ausdruck von mehr öffentlicher „Selbstbestimmung“ missverstanden werden sollten. Dennoch wirken sie – **punktuell und zweckorientiert** – darauf hin, kommunale Akteure und unmittelbar Betroffene stärker in politische Maßnahmen einzubeziehen, um kommunale Politik passender und nachhaltiger zu gestalten. Den Beteiligten scheint klar, dass nur eine **offenere, ge-regelte und kompromissorientierte Interaktion** zwischen staatlichen Stellen und der Bevölkerung das Herrschaftssystem der KPCh langfristig stabil halten kann.

4. Dynamik der chinesischen Kommunalpolitik

4.1 Krise und Umgestaltung der öffentlichen Finanzen

Chinas Lokalpolitik bietet noch viele weitere Herausforderungen, Trends und Entwicklungspotentiale. Ein eindrucksvolles Beispiel ist der Bereich der

öffentlichen Finanzen. Selbst internationale Medien berichten inzwischen über die **massive kommunale Verschuldung** in China, die Analysten entweder als Indikator für einen drohenden Zusammenbruch des gesamten chinesischen Finanzsystems werten oder aber als global bekanntes Phänomen chronischer kommunaler Unterfinanzierung beschreiben.⁷ Angesichts der **Intransparenz des chinesischen Finanzsystems** und dem Mangel an verlässlichen Zahlen ist es schwer, die Lage einzuschätzen und Szenarien zu entwerfen. Mindestens ebenso interessant erscheint es zum jetzigen Zeitpunkt, **Entwicklungen im öffentlichen Finanzsystem** insgesamt als Steuermechanismen der chinesischen Politik im Blick zu halten.

In China fanden seit Beginn der Reform- und Öffnungsphase mehrere größere Steuerreformen statt, die wichtigste 1994. Das derzeitige System beruht auf der Verteilung bestimmter Steuerarten zwischen der Zentral- und den Kommunalregierungen: So verbleiben z.B. Einnahmen aus der Gewerbesteuer (ebenso wie in Deutschland) vollständig bei den Kommunen. In der Kategorie der „geteilten Steuern“ verbleiben 40 Prozent der Einkommenssteuer bei den Kommunen, während z.B. die Verbrauchssteuer zu 100 Prozent eine „zentrale Steuer“ ist.⁸ Diese Reform von 1994 erhöhte zwar die Steuereinnahmen der Zentralregierung drastisch; nachdem aber seit Anfang der 2000er Jahre immer mehr Gebühren und schließlich 2006 auch

noch die historische Agrarsteuer als bis dato bedeutendste Einnahmequellen subnationaler Regierungen abgeschafft wurden, gerieten die Kommunen zunehmend in Finanznöte. Um dem Problem der „ungedeckten Mandate“ und der enormen Entwicklungsunterschiede innerhalb Chinas zu begegnen, erhöhte die Zentralregierung sowohl Zahlungen für staatliche Programme, z.B. im Bereich der sozialen Sicherung oder der landwirtschaftlichen Modernisierung, als auch **Transfers** (eine Art „**chinesischer Länderfinanzausgleich**“) und im besonderen Maße zweckgebundene Mittel (z.B. für Infrastrukturmaßnahmen oder Ausbildungsprogramme). Darüber hinaus wurden auch flexiblere Subventionen und Projektlinien eingeführt (Sanierung und Restauration, Begrünung, Kulturmaßnahmen). Besonders letztere Zuweisungen führten während des vergangenen Jahrzehnts zu einem **spürbaren Aktivitätszuwachs** und einer effektiveren, da lokal angepassten **Maßnahmendiversifizierung** auf der kommunalen Ebene, beispielsweise im Rahmen der großangelegten staatlichen Kampagne für die Entwicklung der ländlichen Gebiete.

Der **umfassende Reformbeschluss der KPCh von November 2013** zeigt erneut, wie beweglich Steuer- und Finanzpolitik in China ist: Die Aufteilung der Steuerkategorien soll nach zentralen, geteilten und lokalen Steuern neu geregelt werden.

Dies bestätigte auch der Arbeitsbericht der chinesischen Regierung, den sie anlässlich der Sitzung des Nationalen Volkskongresses im März 2014 präsentierte. Zum anderen ist eine **Erhöhung der allgemeinen Transferzahlungen** an Lokalregierungen vorgesehen. Parallel sollen **wettbewerbsbasierte, projektgebundene Mittelzuwendungen** um ein Drittel reduziert und nach und nach weiter zurückgefahren werden. Der Beschluss des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas erwähnte gar eine **Verminderung oder Abschaffung der Eigenanteile** bei der kommunalen Projektbudgetierung der Lokalregierungen. Sollte dies tatsächlich so umgesetzt werden, wäre das zum wiederholten Male innerhalb weniger Jahre eine **große Neuordnung der Kommunalfinanzen**. Welche Effekte die Umstrukturierung des Finanzsystems haben könnte, wird man erst in einiger Zeit absehen können – zweifellos wird sie von großer Tragweite sein.

4.2 Weitreichende Marktöffnung und großangelegte Urbanisierung

Die Reformpläne sehen u.a. eine Stärkung unternehmerischer Elemente auf der kommunalen Ebene vor. So ist eine **Zulassung von Marktmechanismen** in immer mehr Bereichen zu erwarten, z.B. über die bereits begonnene Liberalisierung des lokalen Bankensektors (betrifft z.B. auch die Fi-

finanzierungsmöglichkeiten für lokale Unternehmer), oder die Reform der ländlichen Bodennutzungsrechte. Auch das Verhältnis von Kommunalregierungen und lokalen Privatunternehmern bekommt neue Facetten. Zunehmend sollen auch öffentliche Güter und Dienstleistungen (z.B. Altenpflege, Sicherheit, Bildung) über **Public Private Partnerships (PPPs)** erbracht werden. Sogar die Möglichkeit erweiterter ausländischer Beteiligung an PPPs wird in Aussicht gestellt.⁹ Der ZK-Beschluss schlägt eine interessante Mischung für Reformen auf der kommunalen Ebene vor: Auf der einen Seite werden Kontrolle und Steuerungsfähigkeit rezentralisiert, auf der anderen Seite wird mehr Markt erlaubt, und kommunale Verwaltungen sollen immer stärker zu Dienstleistern für Unternehmer und die Bevölkerung werden.

Schließlich legte Chinas Zentralregierung unlängst einen einzigartigen und umfassenden **Plan für eine „neue Urbanisierung mit chinesischen Besonderheiten“** vor. Sie reagiert damit auf Probleme, die international bekannt sind, aber in China derzeit besonders drastisch auftreten, z.B. ländliche Unterentwicklung und die „Verödung“ von Regionen, Umweltverschmutzung und Infrastrukturprobleme sowie sozialen und wirtschaftsstruktureller Wandel. Ziel des koordinierteren Entwicklungsplans ist die allgemeine Modernisierung des Landes und die Steigerung des Binnenkonsums. Infra-

strukturmaßnahmen und die Förderung von Lohnarbeitsmöglichkeiten sollen auch kleinere und mittelgroße Städte attraktiv dafür machen, den Arbeitskräfteüberschuss der ländlichen Regionen zu absorbieren. Dieser **„dezentrale“ Charakter der neuen chinesischen Urbanisierung** spiegelt sich z.B. in dem Vorhaben wider, ländliche Kommunen zu städtischen aufzuwerten. Da Stadt und Land sowohl bezüglich der Verwaltungsgliederung als auch der individuellen Zugehörigkeit noch immer administrativ getrennt sind – mit allen Schwierigkeiten, die dies für eine zunehmend mobile Gesellschaft bringt – ist vorgesehen, diese Unterschiede nach und nach abzubauen. Über **intensive Stadtentwicklungsmaßnahmen und die Verbesserung der Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen** (Bildung, Sicherheit etc.) soll auch das Leben in den existierenden (Groß-)Städten insgesamt angenehmer werden. Besonders betont die Regierung Planungsziele, die Umweltaspekte und den Ausbau des öffentlichen Verkehrssystems im Blick haben. Der neue Plan ruft gezielt Verantwortliche in den Kommunalregierungen dazu auf, kohärentere Urbanisierungs- und Stadtentwicklungsstrategien zu entwerfen und diese passgenauer und nachhaltiger umzusetzen.¹⁰

Dies alles sind Entwicklungen, die auch für deutsche Akteure und Investoren interessant sind. Was die Chancen für mehr Austausch und Engagement angeht, macht besonders der beschriebene stetige

Lern- und Innovationsdruck, unter dem Chinas Kommunen stehen, die Situation so dynamisch und chancenreich.

5. Deutsch-chinesische Kommunalbeziehungen ausbauen

5.1 Städtepartnerschaften mit Sonderstatus

Deutsch-chinesische Kommunalbeziehungen existieren seit Beginn der chinesischen „Reform- und Öffnungspolitik“ und der verstärkten Aufnahme von Außenbeziehungen des Landes Anfang der 1980er Jahre. Diese Beziehungen zwischen Städten und Gemeinden beider Länder sind jedoch bisher **nirgendwo komplett erfasst**. Die „Datenbank der kommunalen Partnerschaften“ der Deutschen Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas beim Deutschen Städtetag führt derzeit 84 mehr oder weniger intensive Dialogformen zwischen deutschen und chinesischen Städten und Regionen auf.¹¹ Da das Schließen von Partnerschafts- oder Freundschaftsabkommen oft eine lange Vorlaufzeit mit Absichtserklärungen, Besuchen, Prüfungen etc. auf beiden Seiten voraussetzt, sind etliche Verbindungen, die derzeit bereits aufgenommen sind und sich entwickeln, in der Datenbank noch nicht verzeichnet. Darüber hinaus wird die Kategorie „Städte-Partnerschaft“, „-Freundschaft“, oder „-Kontakt“ relativ uneinheitlich



Graphik 2: Aktuelle Dimensionen deutsch-chinesischer Kommunalpartnerschaften

verwendet, was eine Zählung und Einordnung all dieser Verbindungen zusätzlich erschwert. Die unterschiedlichen Begriffe geben aber meist einen groben Hinweis auf die Intensität der Beziehung. Der Einfachheit halber wird hier fortan einheitlich der Begriff „Partnerschaft“ verwendet.

In Form und Ausdruck der Beziehung gleichen die deutsch-chinesischen Städtepartnerschaften den traditionelleren europäischen oder transatlantischen. Die Skala des Austauschs innerhalb der Partnerschaft reicht von reinen Kontakten mit sporadischen Delegationsbesuchen beider Seiten, über etablierte Dialog- und Austauschformen wie Schülerbegegnungen und gemeinsame Kulturveranstaltungen bis hin zu regelmäßigem Wirtschaftsdelegationsbesuchen oder Diskussionen über Kommunalverwaltungsthemen. Deutlich wird jedoch: Deutsch-chinesische Städtepartnerschaften entsprechen weder den klassischen europäischen „villes jumelées“, noch den selteneren, eher exotischen „Entwicklungspartnerschaften“ mit Gemeinden (vorrangig) in Afrika oder Lateinamerika. Im Falle von China und Deutschland verfolgen beide Seiten recht handfeste Interessen.

5.2 Bisherige Bilanzen der Kommunalbeziehungen mit China

Wie sehen die Erfahrungen der bisherigen deutsch-chinesischen Städtepartnerschaften aus?

Mehrere jüngere Studien beschreiben und bewerten – vorrangig aus entwicklungspolitischer oder zivilgesellschaftlicher Perspektive – die aktuelle Landschaft oder ausgewählte Beispiele des kommunalen Austausches zwischen China und Deutschland.¹² Der deutsch-chinesische Dialog in existierenden Kommunalpartnerschaften ist danach von **großem gegenseitigem Interesse** geprägt. Meist wird dabei auf deutscher Seite zu Recht darauf geachtet, nicht belehrend aufzutreten. Es hat sich bereits die Erkenntnis durchgesetzt, dass die chinesischen Kommunen sich zwar „– natürlich auch zu ihrem Vorteil und zur Bedienung von Entwicklungsdesideraten – tatsächlich und ernsthaft dafür [interessieren], was in deutschen Kommunen passiert und wie es funktioniert; doch hier kommt – um es in einem schulischen Bild auszudrücken – kein Unwilliger zur Nachhilfe, um das Klassenziel zu erreichen, sondern ein Primus mit schwindelerregenden Potentialen, um Klassen zu überspringen“.¹³

Die bisher in Partnerschaften engagierten deutschen Kommunen geben an, dass sie „etwas zurückbekommen von dieser Beziehung, sei es in Form von professionellen Kooperationen in verschiedenen Bereichen (Wirtschaft, Handel, Wissenschaft, Stadtentwicklung, Umwelt etc.) von eigenem Erkenntnisgewinn oder in Form **spannender Einblicke, ja sogar Einflussmöglichkeiten** auf kommunaler Ebene in Chinas Entwicklung“.¹⁴

Deutsche Vertreter loben den „konstruktiven Charakter“ des Austausches. Problematisch erscheinen eher die „Intransparenz und Komplexität der kommunalpolitischen Strukturen in China“, die immer noch als großer Hemmschuh für den deutsch-chinesischen Austausch wahrgenommen wird. Die Sprachbarriere erschwert natürlich darüber hinaus oft einen tiefergreifenden Dialog und z.B. gegenseitige Verwaltungs-Hospitationen oder ähnliches.¹⁵

5.3 Mut zum Ausbau und zu neuen Ansatzpunkten deutsch-chinesischer Städtepartnerschaften

Kommunalpartnerschaften sind nicht mehr zwangsläufig als Türöffner für Wirtschaftskontakte notwendig, wie die existierenden Studien hervorheben. Allerdings lohnt sich ein intensiver Austausch sicher auch, um **wirtschaftliche Trends und Potentiale künftig besser einschätzen** zu können. Darüber hinaus wird der Mangel an professioneller, langfristiger Betreuung von den Beteiligten oft beklagt. Hier bestehen weitere Entwicklungspotenziale innerhalb der deutsch-chinesischen Kommunalbeziehungen. Die Tendenz auf deutscher Seite, sich zunehmend im Rahmen einer Kooperation oder von Netzwerken in eine Verbindung mit China zu begeben,¹⁶ spricht bereits für einen enormen Lernprozess und ist sicher eine sinnvolle Reaktion auf die enormen Unterschiede in Größe und Dimension zwischen deutschen und chinesischen

Partnerstädten (z.B. hinsichtlich geographischer/klimatischer Bedingungen, der Größe der Verwaltungseinheiten, der Bevölkerungszahlen der Städte oder des sozioökonomischen Entwicklungsstandes).

Dieser Austausch auf kommunaler Ebene kann noch ausgebaut werden. Die USA haben die Vorteile der „Lokalbeziehungen“ längst erkannt und organisieren beispielsweise schon seit Jahren den Austausch chinesischer lokaler Führungskader mit US-amerikanischen Institutionen.¹⁷ Auch für die deutsch-chinesischen Beziehungen eröffnet ein Austausch über Sachthemen der Kommunalpolitik und öffentlichen Verwaltung einen **problemorientierten Dialog jenseits aller Belehrungsvorwürfe und Exotisierungs-Tendenzen**. Gerade im Bereich Umwelt und Soziales könnte der Dialog erweitert werden, auch über den engeren Bereich der Verwaltungen hinaus, z.B. mit Unternehmen, Forschungsinstituten und Organisationen. In diesem Austausch kann im Idealfall direkt auf die Verbesserung von Verfahrens- und Rechtsicherheit eingewirkt sowie ein **nicht zu unterschätzender Einfluss** auf die Stärkung gesellschaftlicher Teilhabe in China ausgeübt werden.

6. Lokale Zugänge zu China besser verstehen und nutzen

Die Beschäftigung mit chinesischer Kommunalpolitik erweitert nicht nur das politische Wissen über

China, sie eröffnet auch viele bisher weitgehend ungenutzte wirtschaftliche und gesellschaftliche Chancen. Chinas neues Reformprogramm bietet aktuell konkrete neue Kooperationsmöglichkeiten für deutsche Organisationen und Unternehmen im kommunalen Raum. Der Ausbau des Austausches zwischen deutschen und chinesischen kommunalpolitischen Praktikern könnte dabei von vielfachem Nutzen sein.

Ansprechpartnerin für diesen China Monitor:

Dr. Anna L. Ahlers

anna.ahlers@merics.de

Impressum:

Mercator Institute for China Studies

Klosterstraße 64

10179 Berlin

Tel: +49 30 3440 999 – 0

Mail: info@merics.de

www.merics.org

¹ Kommunale Aufgaben in China werden stetig ausgebaut. Die chinesische Zentralregierung gab jüngst bekannt, dass behördliche Genehmigungszuständigkeiten in weiteren über hundert Bereichen („administrative approval items“) von der zentralen an lokale Regierungsebenen übergehen soll; *China.org* (2014), „Government to publicize administrative approval items“, 21. Februar 2014, online: http://www.china.org.cn/china/2014-02/21/content_31543937.htm (Zugriff: 20. März 2014).

² Zhong, Yang (2003), *Local Government and Politics in China: Challenges from Below*, Armonk: M. E. Sharpe.

³ Lediglich die chinesischen Dörfer, bzw. in den Städten die Nachbarschaften, sind laut Verfassung selbstverwaltete Einheiten, die nicht mehr Teil der Regierungshierarchie sind. Hier werden die Vorsitzenden der Verwaltungskomitees und ihre Mitglieder seit Ende der 1990er Jahre relativ frei und direkt von den Bewohnern selbst gewählt und regeln ihre Belange, wie die Aufteilung der Landparzellen eines Dorfes, Streitschlichtung etc., selbst. Der Begriff „Selbstverwaltung“ ist aber auch hier nur mit Vorsicht anzuwenden, da der Eingriff der nächsthöheren formalen Regierungsebene noch immer enorm ist. Siehe z.B. Heberer, Thomas & Gunter Schubert (2008), *Politische Partizipation und Regimelegitimität in der VR China: Band I – Der urbane Raum*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften; Schubert, Gunter & Anna Ahlers (2012), *Participation and Empowerment at the Grassroots: Chinese Village Elections in Perspective*, Lanham: Rowman & Littlefield.

⁴ Dies entspräche einer kurzen Definition „kommunaler Selbstverwaltung“ laut §28 des Deutschen Grundgesetzes; Deutscher Bundestag (2014), „Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland“ (Volltext), online: <http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html> (Zugriff: 10. Februar 2014).

⁵ Interessant ist nämlich: Anders als in Deutschland genießt in China die zentrale Regierungsebene mehr Vertrauen in der Bevölkerung als die Staatvertreter auf der kommunalen Ebene. Als Faustregel gilt: je näher die Politiker, desto misstrauischer ist man ihnen gegenüber, wie zahlreiche Erhebungen belegen; siehe z.B. Tang, Wenfang, Michael S. Lewis-Beck & Nicholas F.

Martini (2013), „Government for the People in China? Survey belie claims that Chinese are becoming fed up with their government“, *The Diplomat*, 17. Juni 2013, online: <http://thediplomat.com/2013/06/government-for-the-people-in-china/1/> (Zugriff: 20. Februar 2014).

⁶ Ahlers, Anna L. (2014), „Lokales Regieren und administrative Interessenvermittlung in China“, in: Hubert Heinelt (Hrsg.), *Moderne Regieren in China*, Baden-Baden: Nomos, S. 89-115.

⁷ Frankfurter Allgemeine Zeitung, „Chinas Städte häufen immer mehr Schulden an“, 08. Januar 2014, S. 10.

⁸ Brys, Bert, Stephen Matthews, Richard Herd & Xiao Wang (2013), „Tax Policy and Tax Reform in the People's Republic of China“, *OECD Taxation Working Papers*, Nr. 18, S. 11, online: <http://dx.doi.org/10.1787/5k40l4dlmnzw-en> (Zugriff: 10. Februar 2014).

⁹ Für Details siehe *Mercator Institute für China Studies (Merics)*, „Merics China Monitor Nr. 3: Was bewirkt der chinesische Reformbeschluss 2013?“, Dezember 2013, online: <http://www.merics.org/merics-analysen/china-monitor.html> (Zugriff: 19. März 2014).

¹⁰ *Mercator Institute für China Studies (Merics)*, „Merics China Update Nr. 16“, 13.-20. März 2014, online:

http://www.merics.org/fileadmin/templates/download/china-update/MERICS_China_Update_16.pdf (Zugriff: 21. März 2014);

Ruan, Viktoria (2014), „Reforms seen as key to success of China's long-delayed urbanization blueprint“, *South China Morning Post*, 17. März 2014, online:

<http://www.scmp.com/news/china/article/1450765/reforms-seen-key-success-chinas-long-delayed-urbanisation-blueprint> (Zugriff: 21. März 2014); Xinhuanet (2014), „China's urbanization level to reach 60 pct by 2020“, 16. März 2014, online: http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-03/16/c_133190605.htm (Zugriff: 21. März 2014).

¹¹ *Rat der Regionen und Gemeinden Europas (RGRE) – Deutsche Sektion* (2014), „Datenbank der kommunalen Partnerschaften“, online:

<http://www.rgre.de/partnerschaften.html> (Zugriff 20. Februar 2014).

¹² Z.B. Ferenschild, Sabine & Tobias Schäfer (2012), „China in Bewegung: Herausforderungen für deutsch-chinesische Partnerschaften“, Siegburg: Suedwind e.V. - Institut für Ökonomie und Ökumene, online: http://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2012/2012-08_China_in_Bewegung.pdf (Zugriff: 20. Februar 2014); Held, Ulrich & Rita Merkle (2008), „Deutsch-chinesische Kommunalbeziehungen: Motivationen, Strukturen, Aktionsfelder“, *Dialog Global*, Nr. 19, Bonn: Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, online: <http://www.service-eine-welt.de/partnerschaften/partnerschaften-china.html> (Zugriff: 18. Februar 2014); Sausmikat, Nora (2012), „Partnerschaften zwischen NRW und China. Die Rolle der Zivilgesellschaft stärken“, Köln: Asienstiftung, online: https://www.asienhaus.de/public/archiv/2012_12-partnerschaften-nrw-china.pdf (Zugriff: 20. Februar 2014); Statz, Albert & Charlotte Wohlfahrt (2010), „Kommunale Partnerschaften und Netzwerke: Ein Beitrag zu einer Transnationalen Politik der Nachhaltigkeit“, *Reihe Demokratie*, Band 20, Berlin: Heinrich Böll Stiftung, online: http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Kommunale_Partnerschaften_und_Netzwerke (Zugriff: 20. Februar 2014).

¹³ Held & Merkle 2008, S. 75.

¹⁴ Held & Merkle 2008, S. 76.

¹⁵ Held & Merkle 2008, S.73-82.

¹⁶ Siehe z.B. das Städtetzwerk Kelsterbach, Raunheim und Rüsselsheim: http://www.raunheim.de/eigene_dateien/politik/pdf_sitzungswoche/januar_2014/2014-068-0570_berecht_chinareise.pdf.

¹⁷ Siehe das Harvard Programm „China's Leaders in Development“ <http://www.ash.harvard.edu/Home/Students-Education/Education/China>.