

EBERHARD KARLS  
UNIVERSITÄT  
TÜBINGEN



PHILOSOPHISCHE  
FAKULTÄT



*Legitimationsstrategien des Regimes in der VR China am  
Beispiel der Entwicklung des Landtransfersystems und des  
Umgangs mit Landkonflikten im ruralen Raum  
Die KPCh vor unüberwindbaren Herausforderungen?*

Daniel Soesanto

Greater China Studies  
Master Theses Collection

大中華學優秀碩士畢業論文彙編

December 2011

Department of Chinese and Korean Studies  
Chair of Greater China Studies  
Wilhelmstraße 133  
72074 Tübingen  
Germany

Eberhard Karls Universität Tübingen  
Philosophische Fakultät  
Asien-Orient-Institut  
Abteilung für Sinologie und Koreanistik

Arbeit zur Erlangung des akademischen Grades Master of Arts

Legitimationsstrategien des Regimes in der  
VR China am Beispiel der Entwicklung des  
Landtransfersystems und des Umgangs mit  
Landkonflikten im ruralen Raum

Die KPCh vor unüberwindbaren Herausforderungen?

1. Gutachter: Prof. Dr. Gunter Schubert
2. Gutachter: Dr. Rolf Frankenberger

Vorgelegt von:

Daniel Soesanto

4. Fachsemester M. A. Politik und Gesellschaft Ostasiens

E-Mail: [daniel.soesanto@rub.de](mailto:daniel.soesanto@rub.de)

Tübingen, 20. Dezember 2011

## Inhaltsverzeichnis

<i>Abbildungen</i>	<i>ii</i>
<i>Abkürzungen</i>	<i>ii</i>
<i>Chinesische Termini</i>	<i>iii</i>
<b>1. Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2. Theoretische Grundlage</b>	<b>10</b>
2.1. Politische System-Theorie	10
2.2. Multidimensionaler Legitimitätsansatz	13
2.3. Operationalisierung	14
2.4. Situation der Legitimität und Legitimationsquellen in der VR China	16
<b>3. Grundlagen der Landrechte in der VR China</b>	<b>23</b>
3.1. Historische Entwicklung der Landrechte seit 1949	26
3.2. Anpassungen und Reformen der Landrechte seit 1978	27
3.3. Das aktuelle Landsystem im ruralen China	30
<b>4. <i>Demands, outputs und outcomes</i> im Umgang mit Landkonflikten</b>	<b>35</b>
4.1. Landkonvertierung, -enteignung und die Kompensationsproblematik	35
4.1.1. Zusammenfassende Betrachtung unter Legitimitätsaspekten	47
4.2. Herausforderungen bei der Entwicklung des Landtransfersystems	53
4.2.1. Zusammenfassende Betrachtung unter Legitimitätsaspekten	68
4.3. Mechanismen zur Beilegung von Landkonflikten	74
4.3.1. Informelle Regelungen	77
4.3.2. Die Rolle der Volksgerichte	79
4.3.3. Das Petitions-System und der Umgang mit offenem Protest	81
4.3.4. Zusammenfassende Betrachtung unter Legitimitätsaspekten	86
<b>5. Fazit</b>	<b>89</b>
<b>6. Quellenverzeichnis</b>	<b>97</b>

## Abbildungen

Abbildung 1: Policy-Zyklus im Easton'schen Modell	11
Abbildung 2: Anzahl der Proteste in der VR China 1993-2005	17
Abbildung 3: Aktuelles rurales Landsystem in der VR China	31
Abbildung 4: Enteignung, Übertragung und Kompensation im ruralen China	41
Abbildung 5: Anzahl der Landenteignungen 1995-2008	44

## Abkürzungen

CASS	Chinesische Akademie der Sozialwissenschaften
HVS	Haushaltsverantwortungssystem
KPCh	Kommunistische Partei Chinas
LVG	Landverwaltungsgesetz
NVK	Nationaler Volkskongress
RLCL	Rural Land Contract Law
RMB	Renminbi; chinesische Währung
SWZ	Sonderwirtschaftszone
TVE	Township and village enterprise(s)
XNJCS	„Aufbau neuer sozialistischer Dörfer“ ( <i>shehui zhuyi xin nongcun jianshe</i> 社会主义新农村建设)
ZK	Zentralkomitee der KPCh

## Chinesische Termini

<i>buchangfei</i>	补偿费	Kompensationsgebühr
<i>caizheng baoganzhi</i>	财政包干制	Fiskalisches Verantwortungssystem
<i>churangjin</i>	出让金	Übertragungsgebühr
<i>cunmin weiyuanhui</i>	村民委员会	Dorfkomitee
<i>cun jingji hezuoshe</i>	村经济合作社	Wirtschaftskooperative des Dorfes
<i>cun jiti</i>	村集体	Dorfkollektiv
<i>Guojia tudi guanli ju</i>	国家土地管理局	Landverwaltungsbehörde
<i>Guojia tudi liyong zongti jihua</i>	国家土地利用总体规划	Nationaler umfassender Landnutzungsplan
<i>Guotu ziyuan bu</i>	国土资源部	Ministerium für Land und Ressourcen
<i>hexie shehui</i>	和谐社会	„Harmonische Gesellschaft“
<i>huabo</i>	划拨	Allokation
<i>hukou</i>	户口	Haushaltsregistrierung
<i>jiating lianchan chengbao zerenzhi</i>	家庭联产承包责任制	Haushaltsverantwortungssystem (HVS)
<i>jiben nongtian baohuqu</i>	基本农田保护区	Elementare Agrarschutzgebiete
<i>kaifaqu</i>	开发区	Entwicklungszone
<i>kexue fazhan guan</i>	科学发展观	„Wissenschaftliches Entwicklungskonzept“
<i>mozhe shitou guohe</i>	摸着石头过河	„Nach den Steinen tasten, um den Fluss zu überqueren“
<i>mu</i>	亩	chinesisches Flächenmaß, 1/15 Hektar oder 666,7m <sup>2</sup>
<i>nongcun tudi chengbao fa</i>	农村土地承包法	Rural Land Contract Law (RLCL)
<i>quntixing shijian</i>	群体性事件	Massenvorfall
<i>renmin fayuan</i>	人民法院	Volksgesicht
<i>san ge daibiao</i>	三个代表	„Drei Vertretungen“, Politik Jiang Zemins
<i>san nong wenti</i>	三农问题	„Drei rurale Probleme“; gemeint sind die schlechte ökonomische und rechtliche Situation der Bauern (1), die unterentwickelte Infrastruktur (2) und die rückständige Wirtschaft (3) des ruralen Raumes
<i>san wu nongmin</i>	三无农民	„Dreifach besitzlose Bauern“

<i>tiaozheng</i>	调整	(Land-)Neuverteilung, Re-Allokation
<i>tudi guanli fa</i>	土地管理法	Landverwaltungsgesetz (LVG)
<i>tudi gufen hezuoshe</i>	土地股份合作社	Land <i>shareholding</i> -Kooperative
<i>tudi liuzhuan</i>	土地流转	Landzirkulation
<i>tudi liuzhuan hezuoshe</i>	土地流转合作社	Landtransferkooperative
<i>wuquan fa</i>	物权法	Eigentumsgesetz
<i>xiang jiti jingji zuzhi</i>	乡集体经济组织	Kollektive Wirtschafts- organisation der Gemeinde
<i>xiangzhen qiye</i>	乡镇企业	Township and village enterprise(s) (TVE)
<i>xinfang</i>	信访	Petition(ssystem)
<i>xinfang tiaoli</i>	信访条例	„Letters and Visits Regulation“
<i>xin nongcun jianshe</i>	新农村建设	„Aufbau neuer Dörfer“
<i>yongyi wuquan</i>	用益物权	Nießbrauchrecht ( <i>usus fructus</i> )
<i>yueji</i>	越级	Überspringen von Verwaltungsebenen
<i>zhengshou</i>	征收	Enteignung
<i>zhengyong</i>	征用	Beschlagnahmung, Konfiszierung

## 1. Einleitung

„Die regierende Position der Partei ist nicht inhärent gegeben und auch nicht für alle Zeiten in Stein gemeißelt.“<sup>1</sup>

*Auszug aus der „Resolution des Zentralkomitees der KPCh zur Stärkung des Aufbaus der Regierungsfähigkeit der Partei“, genehmigt durch die 4. Plenarsitzung des 16. Zentralkomitees der KPCh vom 16.-19. September 2004*

In der Stadt Lufeng, Provinz Guangdong, blockierten am 21. September 2011 mehrere Hundert Demonstranten eine Fernstraße und umzingelten später das ansässige Bürogebäude der Kommunistischen Partei sowie später eine Polizeistation, in welche lokale Beamte geflohen waren. Die Proteste hielten mehrere Tage an und arteten in gewalttätige Ausschreitungen aus, nachdem Gerüchten zufolge durch massiven Polizeieinsatz ein Mädchen bei den Protesten getötet worden war. Ursprüngliche Ursache für den Ausbruch war die forcierte Konfiszierung von großen Agrarflächen (fast 5.000 mu<sup>2</sup>) im Dorf Wukan und anderen umliegenden Dörfern durch die Lokalregierungen für den Bau eines Industrieparks und urbanen Wohnraums. Nach Aussagen der enteigneten Bauern sei die Kompensation dennoch kaum ausreichend für das Nötigste, während die Lokalregierung hingegen weiteren Gerüchten zufolge allein durch den Verkauf der Dorf-eigenen Schweinefarm an eine Immobilienfirma aus dem nahegelegenen Hongkong Millionengewinne erzielt haben solle.<sup>3</sup> Wiederholte Petitionen an höhere Regierungsebenen seien zunächst ergebnislos geblieben, doch wurde kurze Zeit später angekündigt, dass der Vize-Bürgermeister Lufengs mehrere Ausschüsse einberufen habe, die die Angelegenheit untersuchen sollten. Zudem wurden Forderungen nach der Absetzung des Dorfparteisekretärs von Wukan laut, der in die Landverkäufe verwickelt sein soll.<sup>4</sup> Nach Angaben der South China Morning Post wurden allein in Lufeng seit 2006 700 Mio. RMB Kompensationsgelder veruntreut.<sup>5</sup>

Dieses Beispiel aus Guangdong steht sinnbildlich für zahlreiche Landkonflikte im heutigen China und wie diese zu massivem, offenem Protest führen können. Derartige Massenvorfälle (*quntixing shijian* 群体性事件) haben sich seit den 1990er Jahren stark vermehrt<sup>6</sup> insbesondere in ruralen Gebieten, wo weiterhin mehr als die Hälfte der ca. 1,34 Milliarden Chinesen

<sup>1</sup> ZK KPCh (2004). [Eigene Übersetzung]

<sup>2</sup> mu = Chinesisches Flächenmaß. 1 mu 畝 entspricht 1/15 Hektar oder 666,7 m<sup>2</sup>.

<sup>3</sup> Vgl. Jacobs (2011a); BBC News (2011); Choi, Chi-Yuk (2011a); Wines (2011).

<sup>4</sup> Vgl. Choi, Chi-Yuk (2011a).

<sup>5</sup> Vgl. Choi, Chi-Yuk (2011b).

<sup>6</sup> Vgl. Wright (2010): 109-110.

registriert sind.<sup>7</sup> Laut einem Bericht der Chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften (CASS) seien 73% der Petitionen und Beschwerden sowie 65% der Massenvorfälle im ruralen China auf Landdispute zurückzuführen. Die Spannungen um Land und seine Nutzung sind auch darin begründet, dass in der Volksrepublik China etwa 22% der Weltbevölkerung leben, sich dort jedoch nur 7% der landwirtschaftlich nutzbaren Flächen befinden.<sup>8</sup> Nach Informationen des hoch angesehenen Sozialwissenschaftlers Yu Jianrong der CASS wurde in den letzten 20 Jahren eine Fläche von insgesamt 6,67 Mio. Hektar (etwa die Fläche des Freistaat Bayern) durch den chinesischen Staat konfisziert. Es ergebe sich eine Lücke zwischen tatsächlicher Kompensation und potenziellem Marktpreis von zwei Billionen RMB.<sup>9</sup>

Der illegale Verkauf von Agrarland und die mangelnde Kompensation für Bauern<sup>10</sup> stellen seit langem ein schwerwiegendes Problem dar. Für Lokalregierungen bestehen große Anreize durch den Verkauf von Land die eigenen Kassen zu füllen. Sie versuchen durch die Konfiszierung und den Verkauf von Land, ihre chronische Unterfinanzierung zu tilgen, unterschlagen in vielen Fällen jedoch gerechte Kompensationszahlungen und nehmen den Verkaufserlös als extrabudgetären Gewinn. Cai Yongshun: „The small cost of obtaining farmland and the huge resulting benefits serve as a strong incentive for local governments to take land from peasants.“<sup>11</sup> Teresa Wright berichtet, dass zwischen 1990-2002 66,3 Mio. Bauern ihr Ackerland an den Staat abgeben mussten und in den meisten Fällen nur unzureichende oder gar keine Kompensationsleistungen erhalten haben.<sup>12</sup> Im Verlauf dieses Prozesses argumentieren Lokalregierungen oft, dass ihr Handeln im Sinne des Gemeinwohls erfolge:

---

<sup>7</sup> Vgl. Nationales Statistikamt China (2011). Im Zensus von 2010 wurden Wanderarbeiter allerdings pragmatisch zur urbanen Bevölkerung gezählt, obwohl diese eine rurale *hukou* haben. Damit liegt der faktische Anteil der Bauern bei mehr als 800 Mio. Menschen. Vgl. Pond (2011): 97. Auch bei voranschreitender Urbanisierung wird ihr Anteil an der Gesamtpopulation nur langsam sinken. Wright (2010): 109.

<sup>8</sup> Vgl. Li, Cheng (2009): 6-8.

<sup>9</sup> Vgl. China Daily (2010): „Land Battles Most Dire Rural Issue: Report“.

<sup>10</sup> Der Begriff „Bauern“ oder auch „Landbevölkerung“ wird hier für das chinesische *nongmin* 农民 und englische „peasant“ benutzt. Damit ist nicht nur die Bevölkerungsgruppe gemeint, die in der Landwirtschaft tätig ist, sondern diejenige, der gesetzlich und gemäß ihrer *hukou*-Registrierung landwirtschaftliche Nutzfläche zusteht.

<sup>11</sup> Cai, Yongshun (2010): 54.

<sup>12</sup> Gemäß einer Studie in Yunnan von 1999 nahmen sich Gemeinde- und Dorfgeregierungen 60-70% respektive 25-30% des Verkaufserlöses, während die Bauern durchschnittlich nur 5-10% als Kompensation erhielten. Vgl. Wright (2010): 114. Kompensationsleistungen können neben der finanziellen Entschädigung auch Beschäftigungsmöglichkeiten in staatlichen Einrichtungen sein, die allerdings mit langfristigen Kosten für den Staat verbunden sind. Cai berichtet, dass daher oft überhaupt keine Kompensation geleistet wird. Vgl. Cai, Yongshun (2010): 52-54.

„Farmland is often appropriated by local government officials who claim that doing so will speed up local government in line with the goals of the central government, although the land may in reality be used to generate revenue or for other purposes.“<sup>13</sup>

Und diese Tendenz scheint sich fortzusetzen. Auch 2011, so die staatliche Nachrichtenagentur Xinhua, seien bereits in der ersten Jahreshälfte 23.000 Fälle von Landmissbrauch insbesondere bei Infrastrukturprojekten entdeckt worden, so dass sich Premier Wen Jiabao erneut dazu veranlasst sah, lokale Regierungen vor der illegalen Nutzung zu warnen. Ein Großteil des illegal genutzten Landes ist Agrarland und im ruralen Raum zu verorten.<sup>14</sup> Neben dem infrastrukturellen und industriellen Aufbau beansprucht auch der kommerzielle Sektor große Landflächen. In der Peripherie von Großstädten werden Agrarflächen konvertiert, um Bauland für urbanen Wohnraum und Naherholungsgebiete zu schaffen.<sup>15</sup> Obwohl die Regierung 2004 ein Verbot erlassen hatte, wurden seitdem nach Berichten der People's Daily beispielsweise über 400 neue Golfplätze geschaffen, die für lokale Regierungen ein lukratives Geschäft darstellen. Die beanspruchte Fläche nur eines Golfplatzes in der Nähe Pekings entspricht dem Agrarland von bis zu 1.000 Kleinbauernfamilien.<sup>16</sup>

Parallel zu den Landdisputen existieren weiterhin erhebliche Stadt-Land Disparitäten. Obgleich es China bis heute u. a. auf Grundlage von Landreformen gelungen ist, einen Großteil seiner Bevölkerung aus der absoluten Armut zu heben, sind die Wohlstandsunterschiede zwischen Stadt- und Landbewohnern dennoch gestiegen. Dies betrifft nicht nur das Einkommen, sondern auch soziale Absicherung, Bildungsmöglichkeiten und Infrastruktur. Das Landesa Rural Development Institute (RDI) stellt daher fest: „While China has made important absolute progress in improving the lives of the country's 200 million farming families via the impact of tenure reforms, the relative gap between the cities and the countryside has steadily increased by virtually every measure, including per capita income, consumption, education, and life expectancy.“<sup>17</sup> Ein wichtiger Faktor dabei ist das Haushaltsregistrierungssystem (*hukou* 户口), welches zwischen ruraler und urbaner Bevölkerung unterscheidet und ihnen unterschiedlichen Zugang zu sozialen Einrichtungen

---

<sup>13</sup> Cai, Yongshun (2010): 58.

<sup>14</sup> Vgl. Xinhua (2011): „China finds 23,000 cases of land misuse in first half“; Xinhua (2011): „China fights rampant graft in infrastructure projects“.

<sup>15</sup> Vgl. Lin, George C.S. (2009): Part III, insbes. 221-222.

<sup>16</sup> Vgl. Global Times (2011): „Over 400 golf courses built despite construction ban“; Prosterman et al. (2009): 6-7, 12. Lokale Regierungen deklarierten diese als Sport- und Erholungsplätze, um das Verbot zu umgehen.

<sup>17</sup> Landesa RDI (2011): 4; vgl. Cato Institute (2011).

und Sicherungssystemen bzw. Land gewährt.<sup>18</sup> In einer Umfrage 2010 bestätigte sich zudem die weitverbreitete öffentliche Wahrnehmung der Wohlstandsdisparität.<sup>19</sup>

Aus der kurzen Darstellung der Landkonflikte und ihrer Ursachen wird deutlich, dass die VR China vor enormen sozialen und innenpolitischen Herausforderungen steht. Hervorgerufen durch den rapiden Wandel seit Beginn der Reformperiode 1978, hat in der Volksrepublik ein Prozess fundamentaler Dezentralisierung und Delegation staatlicher Aufgaben und Einkünfte auf niedrigere Regierungsebenen eingesetzt. Zentralstaatliche Geldzuweisungen wurden gekürzt. Lokalen Regierungen<sup>20</sup> wurde die Verantwortung überlassen, eigene Einnahmen zu kreieren und die Haushalte eigenständig zu finanzieren. Gleichzeitig wurde ihnen jedoch auch die Aufgabe zugeteilt, soziale Stabilität und die Legitimität des politischen Systems zu bewahren. Lokale Regierungen befinden sich seitdem vor dem Hintergrund finanzieller Engpässe<sup>21</sup> oft in einem Dilemma zwischen der Generierung wirtschaftlichen Erfolgs und der Förderung sozialer Stabilität. In einigen Fällen kommt es dabei zur bewussten oder unbewussten Missachtung sozialer Bedürfnisse.<sup>22</sup> Vom Beginn der 1990er Jahre bis Anfang der 2000er bezog sich der Protest im ruralen Raum vor allem auf überhöhte Steuern- und Gebührenabgaben auf der lokalen Ebene und spielte sich größtenteils in Zentral- und Westchina ab. Die eklatante Unzufriedenheit alarmierte die Zentralregierung und setzte sie unter Zugzwang. Eine Steuerreform von 2003 und die Abschaffung der Agrarsteuer 2006 minderten die Proteste merklich.<sup>23</sup> Seitdem hat sich die Mehrheit der Proteste thematisch auf Landkonflikte vor allem in den ruralen Küstenregionen verlagert. Teresa Wright berichtet, dass 2004 87% der Massenvorfälle aus solchen Konflikten entstanden.<sup>24</sup> In Untersuchungen von 2008 und 2010 wird der Anteil weiterhin auf 65% beziffert.<sup>25</sup> In den meisten Fällen wird die Ungerechtigkeit darin empfunden, dass lokale Eliten Einnahmen aus Grundstückstransfers veruntreuen oder Kompensationsleistungen zu niedrig sind. Dies basiert auf dem Monopol des Staates, der als Einziger Land kostengünstig beschlagnahmen und die Nutzungsrechte daran kommerzialisieren sowie lukrativ veräußern darf.<sup>26</sup> Ist nun angesichts der wachsenden

---

<sup>18</sup> Vgl. Prosterman et al. (2009): 4-8; Li Cheng (2009): 6-8; Schucher (2011): 30-32, 37.

<sup>19</sup> Vgl. Xinhua (2011): „Wealth gap ‘widely felt’ in China: newspaper“

<sup>20</sup> Mit lokalen Regierungen sind Administrationsebenen unterhalb der Provinz, d. h. Städte/Präfekturen, Kreise und Gemeinden, gemeint.

<sup>21</sup> Vgl. Oi/Zhao (2007).

<sup>22</sup> Vgl. Bernstein/Lü (2003): xv-xvi; Cai, Yongshun (2010): 47-48; Lee, Ching Kwan (2007): 18-21; Teets et al. (2010): 1-3.

<sup>23</sup> Vgl. Bernstein/Lü (2003): 1-16; Le Mons Walker (2006): 7-10, 13-17; Wright (2010): 110-118; Zweig (2010): 129. Wenngleich die fiskalische Krise dadurch nicht behoben wurde und lokale Regierungsbehörden weiterhin hohe finanzielle Lasten tragen. Vgl. Göbel (2010).

<sup>24</sup> Vgl. Wright (2010): 118-120; Yu, Jianrong (2009).

<sup>25</sup> Vgl. Prosterman et al. (2009): 15-18; Landesa RDI (2011): 4.

<sup>26</sup> Vgl. Lin, George C.S. (2009): 11-12; Wright (2010): 118-120; Cai, Yongshun (2010): 58.

Proteste eine folgenschwere Instabilität zu befürchten, die wie ein Damokles-Schwert über den Köpfen der kommunistischen Führung schwebt und das chinesische Regime in Gefahr bringt? Zumal historisch gesehen Rebellionen auf dem Land auch immer Auswirkungen auf den chinesischen Staat gehabt und nicht in wenigen Fällen – zuletzt in der kommunistischen Revolution 1949 – zu fundamentalen Umbrüchen geführt haben.<sup>27</sup>

Diese Beobachtungen bestärken die Grundannahme vieler Experten in der sozialwissenschaftlichen China-Forschung, dass das politische Regime, also die kommunistische Ein-Parteien-Herrschaft, eine inhärente Instabilität aufweise und eine eventuelle demokratische Transition nur eine Frage der Zeit sei. Im Grunde genommen basiere die Legitimität lediglich auf der momentan herausragenden ökonomischen Performanz Chinas, welche jedoch nicht langfristig gewährleistet werden könne und daher nur ein wackliges Fundament böte.<sup>28</sup> Darauf aufbauend haben sich Untersuchungen auf die Defizite des politischen Systems und die Protesterscheinungen, die daraus erwachsen, konzentriert.

Diese Einschätzungen haben sich bis dato jedoch nicht bewahrheitet. Im Gegenteil, scheint das politische System sich doch als äußerst widerstandsfähig zu erproben, so dass Andrew Nathan bereits 2003 von der beeindruckenden „authoritarian resilience“<sup>29</sup> spricht. Chinas politisches System habe sich gerade durch seine Anpassungsfähigkeit als besonders stabil erwiesen und mache nicht den Anschein bald zu kollabieren.

Daher erscheint es vielversprechender, diese Anpassungsfähigkeit näher zu analysieren.<sup>30</sup> Gunter Schubert erläutert: „[...] the Chinese political system might be much better understood by looking at its capacity to generate political legitimacy and, hence, stability, rather than focusing on its numerous problems and structural weaknesses caused by market transformation and societal change, as most China scholars usually do.“<sup>31</sup> Auch die Annahme, dass Proteste ein Indiz für sinkende Regimelegitimität seien, ist problematisch: „Nevertheless, protest does not always imply the erosion of public identification with and support for the

---

<sup>27</sup> Vgl. Wright (2010): 109; Tong, Yanqi (2011): 146.

<sup>28</sup> Siehe beispielhaft: Pei, Minxin (2006): *China's trapped transition: the limits of developmental autocracy*, London: Harvard University Press; Gilley, Bruce (2004): *China's democratic future*, New York: Columbia University Press; Nathan, Andrew J. (2009): Authoritarian Impermanence, in: *Journal of Democracy*, 20 (3), 27-40; Zhao, Dingxin (2009): „The Mandate of Heaven and Performance Legitimation in Contemporary China“, in: *American Behavioral Scientist*, 53 (3), 416-433.

<sup>29</sup> Vgl. Nathan (2003).

<sup>30</sup> Vgl. Schubert (2008): 191-194. Einige Analysen behandeln z. B. bereits die politische Pluralisierung und die Adaption gesellschaftlicher Interessen nicht nur bei der Politik-Implementierung sondern auch im Entscheidungsfindungsprozess. Siehe z. B. Mertha, Andrew (2009): „Fragmented Authoritarianism 2.0': Political Pluralization in the Chinese Policy Process“, in: *The China Quarterly*, 200, 995-1012; Wang Shaoguang (2009): „Changing Models of China's Policy Agenda Setting“, in: *Modern China*, 34(1), 56-87.

<sup>31</sup> Schubert (2008): 193-194.

political system as a whole.”<sup>32</sup> Wenngleich repressive Kapazitäten weiterhin ein bedeutender Bestandteil des Umgangs mit ländlichen Protesten sind<sup>33</sup>, sollten in diesem Zusammenhang eher die politischen Adaptionsversuche wie die Reformen von Landnutzungs- und Landtransferrechten beleuchtet werden. Im Kontext der Landrechte und des Umgangs mit Landkonflikten führt dies zu folgenden Leitfragen:

- Wie wird auf den zunehmenden öffentlichen Ausdruck von Unzufriedenheit reagiert bzw. wie passt sich Chinas Regime angesichts der wachsenden Proteste der ländlichen Bevölkerung an?
- Welche möglichen Auswirkungen haben der Umgang damit und die Anpassungen darauf auf die Regimelegitimität?

An dieser Stelle muss zunächst festgehalten werden, dass der Fokus auf die Evolution der Landrechte und den Umgang mit Landkonflikten allein sicherlich keinen Überblick über die kumulierte Legitimität des politischen Regimes insgesamt gewährt. Vielmehr soll anhand des von Schubert genannten Konzepts der „partiellen Legitimität“ die Legitimitäts-fördernde bzw. Legitimitäts-schädigende Wirkung als wichtiger Bestandteil der Legitimationsquellen des Regimes gezeigt werden. Die Regimelegitimität ist also die Summe, der im politischen System generierten bzw. beeinflussten Legitimitäten. Schubert erklärt:

„[...] we need to conceptualize regime legitimacy as the net sum of those ‘partial legitimacies’ of moral values, institutional order and roles of authority which are generated in different spaces, as well as at different administrative layers and by different personal relationships within the Chinese political system.“<sup>34</sup>

Dies bedeutet im nächsten Schritt, dass Legitimitätsverluste auf einer bestimmten Ebene durch Legitimitätsgewinne auf einer anderen Ebene kompensiert werden und somit weiter Stabilität gewährleisten können.

Eine Legitimationsstrategie, mit welchem die Zentralregierung die wirtschaftliche Entwicklung sowie soziale Stabilität im ruralen China zu fördern versucht, ist das wachsende Landtransfersystem.<sup>35</sup> Dies soll den Bauern ermöglichen, das von ihnen genutzte Land an

<sup>32</sup> Schubert (2008): 198. Yanqi Tong ergänzt: „Social protests, in a dialectic manner, endorse regime legitimacy by requesting the state to address popular grievances.“ Tong, Yanqi (2011): 144.

<sup>33</sup> Beetham argumentiert diesbezüglich wie folgt: „Legitimacy is not the only factor contributing to the order, stability and effectiveness of a system of power; organisational capacities and resources are obviously crucial as well. [...] Yet legitimacy makes its *distinctive* contribution to achieving these other qualities through the effects it has on the attitudes and behaviour of the subordinate as moral agents, not just as self-interested actors.“ Beetham (1991): 33.

<sup>34</sup> Schubert (2008): 194.

<sup>35</sup> Vgl. Chin, Gregory T. (2005): 224; China Daily (2011): „Land seizures threaten to disrupt countryside calm“; Whiting (2011): 574-580; Xinhua (2008): „Generalsekretär Hu Jintao inspiziert das ländliche Anhui“.

andere Bauern oder landwirtschaftliche Unternehmen zu transferieren. Dadurch könnten nicht nur die Bauern anderen, besser entlohnten Beschäftigungsmöglichkeiten nachgehen und ihr Einkommen steigern, sondern auch die landwirtschaftliche Produktivität erhöht und die eklatanten Wohlstandsunterschiede reduziert werden. Doch stehen diesen Zielen noch hohe Hürden im Weg und es gilt zu untersuchen, ob das Landtransfersystem wie geplant funktionieren kann und in der Lage ist, partielle Legitimität zu generieren.

### ***Struktur der Arbeit***

Als theoretische Grundlage der Untersuchung sollen politikwissenschaftliche Konzepte von Legitimität dienen und für den spezifischen Kontext operationalisiert werden. Diese sollen später dabei behilflich sein, das Handling des Staates mit Landrechten und Landkonflikten im Rahmen seiner Legitimationsstrategien zu bewerten. Im zweiten Schritt sollen die Ausmaße der ländlichen Proteste untersucht und im Gesamtkontext der Debatte um die chinesische Regimelegitimität verortet werden. Daraus lässt sich zum einen die Relevanz der Proteste und des staatlichen Umgangs mit diesen erkennen. Zum anderen können damit auch Muster und Strategien identifiziert werden, wie sich das Regime allgemein zu legitimieren versucht. Im Anschluss werden Probleme bzw. Erfordernisse im Zusammenhang des Umgangs mit Landkonflikten und der Entwicklung des Landtransfersystems verdeutlicht, mit denen sich das Regime befassen muss. Danach wird kurz auf die Verarbeitung dieser *inputs* eingegangen und die entsprechenden *outputs*, die daraufhin formuliert wurden. Anschließend werden wieder ausführlicher die Implementierung und Ergebnisse besprochen. Auf dieser Grundlage sollen abschließend begründete Hypothesen erstellt werden, wie die Legitimationsstrategien und ihr (Miss-)Erfolg zu beurteilen sind. In erster Linie soll die Untersuchung jedoch auch einen Beitrag dazu leisten, die komplexen Prozesse und Dynamiken in der Evolution der Landrechte und ihrer Implementierung zu verstehen.

### ***Quellenlage***

Um den theoretischen Rahmen vor dem Hintergrund Chinas besser einbetten zu können, greift die Arbeit auf den Legitimitätsdiskurs zurück, der in der Politikwissenschaft und der modernen Sinologie geführt wird. In einer Sonderausgabe des *Journal of Chinese Political Science* von 2011 sind dazu zahlreiche Artikel erschienen.<sup>36</sup> Besonders hilfreich sind darüber hinaus die Ausführungen von Heike Holbig (zurzeit Goethe-Universität Frankfurt) und Bruce Gilley (Portland State University), die im Gegensatz zu vielen anderen Autoren diverse

---

<sup>36</sup> Vgl. Holbig (2011); Schubert/Ahlers (2011); Tong, Yanqi (2011); Zhu, Yuchao (2011).

Legitimationsquellen des chinesischen Regimes, auch über ökonomische Performanz-Kriterien hinaus, identifizieren.<sup>37</sup>

Was die Bearbeitung der Evolution der Landrechte angeht, so lassen sich viele Einzelstudien mit rechts- und wirtschaftswissenschaftlichem Fokus finden. Die meisten verwendeten Quellen führen jedoch lediglich eine partielle Betrachtung eines Aspektes des äußerst komplexen chinesischen Landsystems durch. Es gibt zurzeit nur wenige Arbeiten, die es in seiner Gänze betrachten. „Developing China“ (2009) von George Lin<sup>38</sup>, Professor an der sozialwissenschaftlichen Fakultät der University of Hong Kong, ist eine Ausnahme und wird dabei helfen, das heutige Landsystem und seine Probleme nachvollziehen zu können. Repräsentative Fallbeispiele herauszusuchen, wird eine besondere Herausforderung sein. Allein aufgrund der Größe Chinas und seiner Bevölkerung lassen sich zahlreiche Einzelstudien finden, die entweder positive oder negative Tendenzen hervorheben und insofern ein insgesamt ambivalentes Bild abgeben. Von großer Hilfe bei deren Einordnung werden daher die vom Landesa Rural Development Institute, der Renmin Universität in Peking und der Michigan State University gemeinschaftlich durchgeführten Umfragen in 17 Provinzen und jeweils 1.500 bis 1.800 Haushalten in den Jahren 2005, 2008 und 2010 sein.<sup>39</sup> Diese sind in ihrem Umfang bisher einzigartig und dienen auch der chinesischen Regierung bzw. den mit ihr verbundenen *think tanks* als Informationspool. Im Kern der Untersuchungen stehen die Implementierung gesetzlicher Vorlagen zu Landnutzung und -besitz sowie deren sozioökonomische Auswirkungen.

Nach dem aktuellen Stand erkennen zwar viele der Quellen den destabilisierenden Charakter der Landkonflikte an, aber bisher hat niemand versucht, eine detailliertere Untersuchung dessen anhand von Legitimitäts-Konzepten durchzuführen. Allerdings werden Landkonflikte von der chinesischen Regierung immer wieder in Zusammenhang mit der sozialen Stabilität und ruralen Entwicklung gestellt. Zahlreiche Berichte zentralstaatlicher Medien beweisen die Aufmerksamkeit, die dem Thema in Peking zukommt.<sup>40</sup> Denn die Staatsführung um Hu Jintao und Wen Jiabao hat den Ausgleich sozialer Disparitäten zur Kernaufgabe ihrer Regierung

---

<sup>37</sup> Vgl. Holbig/Gilley (2010).

<sup>38</sup> Vgl. Lin, George C. S. (2009).

<sup>39</sup> Vgl. Zhu et al. (2006); Zhu/Prosterman (2007); Prosterman et al. (2009); Riedinger/Yadav (2009); Landesa (2011); Cato Institute (2011).

<sup>40</sup> Vgl. Cheng, Yingqi (2010): „Officials illegally sell farmers' land“; Xinhua (2010): „Family of self-immolation victims compensated after house demolition dispute“; Xinhua (2011): „China to complete registration of collectively-owned land“; Xinhua (2011): „Nine local officials in China punished for illegal land enclosure“; Xinhua (2011): „China finds 23,000 cases of land misuse in first half“; Xinhua (2011): „China district gov't 'plants' vegetables on roads to conceal illegal land seizures“; Xinhua (2011): „Rural land contract law enforcement to be checked“; Xinhua (2011): „Chinese ministry finds more illegal land grabs during January-September“; Xinhua (2011): „China urges better protection of farmers' land rights“.

gemacht. Die effektive Allokation und Nutzung von Land sowie die Lösung diesbezüglicher Konflikte seien, so Hu im Oktober 2008, ein Weg, wie diese bewältigt werden könne.<sup>41</sup> Nicht zuletzt der Bericht der regierungsnahen Chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften Anfang 2011 hat den Fokus erneut auf das rurale Landsystem und seine Rolle für die soziale Stabilität gelenkt.<sup>42</sup>

Auch in westlichen akademischen Kreisen weisen einige Quellen auf die Bedeutung der Landnutzungsrechte und des sich in den Anfängen befindenden Landtransfersystems hin. Diese werden nicht nur Auswirkungen auf die Landnutzung an sich haben, sondern auch auf die landwirtschaftliche Modernisierung, das staatliche *hukou*-System, die riesige Schar von Wanderarbeitern und die wirtschaftliche Entwicklung Chinas insgesamt.<sup>43</sup> Schucher erkennt beispielsweise angesichts des steigenden Bedarfs nach Wanderarbeitern:

„Projecting the demand for migrants up to the year 2020, the share of rural migrants in the urban workforce would increase from 46 percent in 2005 to 68 percent in 2020. At least in the long run, this will elevate the pressure to improve treatment of rural migrant workers and erase the remaining barriers [such as the *hukou* and the imperfect land transfer system] in the development of a unified labor market.“<sup>44</sup>

Eine Untersuchung der Landproblematik vor dem Hintergrund der Legitimationsstrategien des politischen Systems scheint angesichts der Brisanz und Bedeutung des Themas also überfällig.

---

<sup>41</sup> Dies erklärte Präsident Hu Jintao bei einem Besuch im Dorf Xiagang anlässlich des 30. Jubiläums des Haushaltsverantwortungssystems (s. 3.2). Vgl. Xinhua (2008): „Generalsekretär Hu Jintao inspiziert das ländliche Anhui“.

<sup>42</sup> Vgl. China Daily (2011), „Land seizures threaten to disrupt countryside calm“. Der Bericht der CASS bezieht sich vor allem auf die Untersuchungen von Landes RDI.

<sup>43</sup> Vgl. Li, Cheng (2009): 6-8.

<sup>44</sup> Schucher (2011): 40.

## 2. Theoretische Grundlage

Was genau ist Legitimität? Moderne, politikwissenschaftliche Konzepte der Legitimität beschäftigen sich mit der Rechtmäßigkeit eines Herrschaftsverhältnisses in einer empirischen Herangehensweise. Die meisten Definitionsversuche gründen auf den Ideen Max Webers oder stellen zumindest einen Bezug dazu her. Weber hatte Anfang des 20. Jahrhunderts versucht zu erforschen, was Menschen in einem politischen Machtverhältnis dazu bewegt, an das Recht des Herrschenden zu regieren zu glauben („Legitimitätsglaube“), aber auch inwiefern die Herrschenden diesen Glauben aufrecht erhalten können. Mit anderen Worten, eine Herrschaft ist nach Webers Verständnis erst dann legitim, wenn die Beherrschten auch an ihre Rechtmäßigkeit glauben. Zahlreiche moderne Politikwissenschaftler stützen sich in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen zur legitimen Herrschaft von Max Weber, der drei reine Typen der legitimen Herrschaft unterscheidet: (i) legale Herrschaft, (ii) traditionale Herrschaft und (iii) charismatische Herrschaft. Demzufolge ist eine Herrschaft dann rechtmäßig, wenn sie auf gesetzten Regeln beruht und die Akteure nicht dem Willen einer einzelnen Person, sondern festgelegten Regeln folgen (auch die Herrschenden müssen sich nach dem Reglement richten). Der traditionellen Herrschaft zufolge ist das Herrschaftsrecht beispielsweise durch Geburt seit jeher gegeben und auch die erteilten Befehle sind durch die Tradition gebunden. Ein Herrscher handelt somit den Normen der Tradition entsprechend und weniger nach seinem eigenen Willen. Die charismatische Herrschaft wiederum beruht auf der affektuellen Hingabe an den Herrschenden und sein Charisma. Sie ist folglich an persönliche Qualitäten gebunden. Lassen diese Qualitäten nach, verliert der Herrschende gleichzeitig seine Legitimitätsgrundlage.<sup>45</sup> Diese drei Typen der legitimen Herrschaft und vor allem Webers „Legitimitätsglaube“ sind Grundlage für Legitimitätskonzepte in der modernen Politikwissenschaft.

### 2.1 Politische System-Theorie

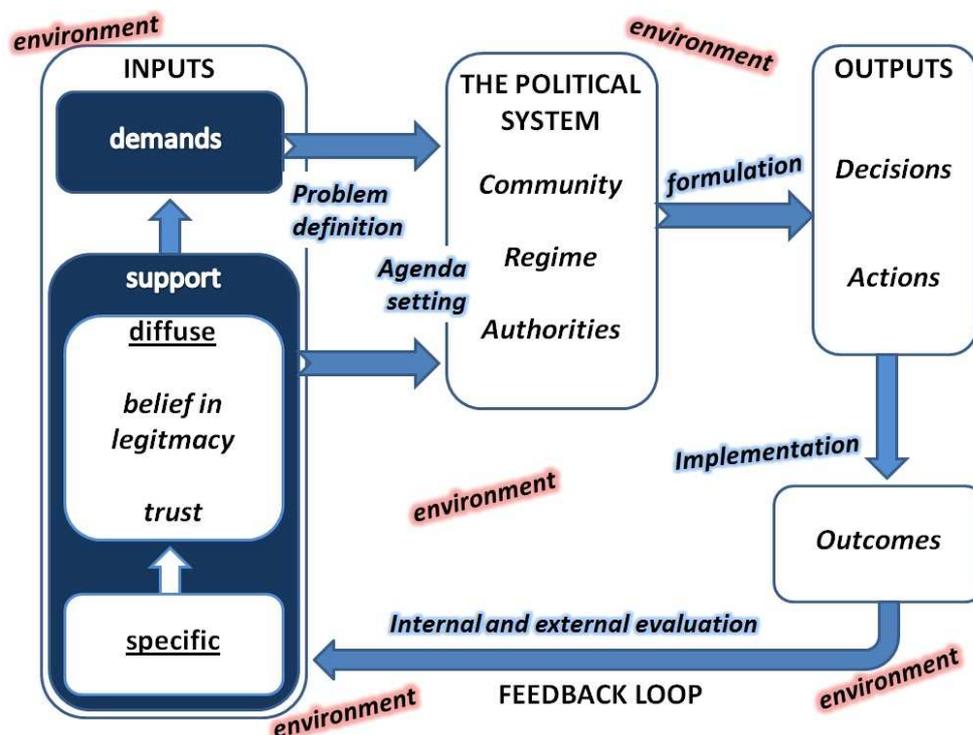
Um sich den gestellten Leitfragen nähern zu können, bedient sich diese Ausarbeitung der politischen System-Theorie David Eastons und des multidimensionalen Legitimitätskonzepts von David Beetham. Schubert (2008) und Schubert/Ahlers (2011) haben das Easton'sche Modell bereits auf die VR China angewandt, so dass diese Quellen als Orientierung bzw. Blaupause herangezogen werden können.

---

<sup>45</sup> Vgl. Weber (2005): 726-735; Westle (1989): 23-24.

Aufbauend auf der Idee des Legitimitätsglaubens entwickelte David Easton in den 1960er Jahren seine politische System-Theorie. Easton beschreibt ein politisches System als „those interactions through which values are authoritatively allocated for a society“<sup>46</sup>, welche unter ständigem Einfluss der Umwelt (Gesellschaft, Wirtschaft, Kultur etc.) stehen. Um Stabilität zu gewährleisten, muss ein System sich an die Veränderungen seiner Umwelt und den dadurch bedingten *inputs*, denen es permanent ausgesetzt ist, anpassen. Diese muss es so verarbeiten, dass die *outputs* von seiner Gesellschaft als verbindlich betrachtet werden. Diese *outputs* und die damit verbundenen *outcomes* werden in einer Rückkopplungs-Schleife (*feedback loop*) evaluiert, so dass daraus Unterstützung (*support*) und/oder neue Anforderungen (*demands*) für das politische System generiert werden. Diese fungieren wiederum als *inputs* und begründen den Zyklus von neuem. Gelingt es dem System nicht auf Veränderungen seiner Umwelt sowie *inputs* angemessen zu reagieren und ausreichend *support* zu generieren, wird es auf Dauer kollabieren.<sup>47</sup>

Abbildung 1: Policy-Zyklus im Easton'schen Modell<sup>48</sup>



Um dies zu verhindern, ist es auf zwei Arten der Unterstützung angewiesen: *specific* und *diffuse support*. *Specific support* ist leistungsbedingt und hängt von der Zufriedenheit der Gesellschaft mit den *outputs* und deren Produzenten, die politischen Herrschaftsträger

<sup>46</sup> Easton (1965): 21.

<sup>47</sup> Vgl. ebd.: 21-33.

<sup>48</sup> Eigene Darstellung, vgl. Schubert/Ahlers (2011): 25; Easton (1965): 30, 32.

(*authorities*), ab. Entscheidend ist hier also die Konformität der *outputs* und der politischen Herrschaftsträger mit den anfangs gestellten Anforderungen und Erwartungen. *Diffuse support* hingegen „[...] refers to the evaluation of what an object is or represents – to the general meaning it has for a person – not of what it does.“<sup>49</sup> Kurzfristige *outputs* können so nur auf längere Sicht eine Wirkung auf *diffuse support* haben. Von größerer Bedeutung ist hierbei die Sozialisation (nicht-rational) und Erfahrung (rational) mit den Objekten des politischen Systems (vor allem den politischen Herrschaftsträgern und der politischen Ordnung [*regime*]) und ihren *outputs*. *Diffuse support* wird also definiert als „favourable attitudes or good will that helps members to accept or tolerate outputs to which they are opposed or the effect of which they see as damaging to their wants“.<sup>50</sup>

*Diffuse support* untergliedert sich wiederum in zwei Komponenten: den Legitimitätsglauben und Vertrauen. Der Legitimitätsglaube entspricht der Überzeugung der Mitglieder einer Gesellschaft, dass es richtig ist, die Herrschaftsträger als solche sowie ihre Entscheidungen zu akzeptieren und sich den Erfordernissen der politischen Ordnung zu fügen. „It reflects the fact that in some vague or explicit way he [member of society] sees these objects as conforming to his own moral principles, his own sense of what is right and proper in the political sphere.“<sup>51</sup> Legitimitätsglaube bildet dabei die Grundlage für Stabilität. Vertrauen basiert auf der Gemeinwohlorientierung der Elemente der politischen Ordnung (Werte, Normen und Strukturen) und der Einhaltung durch die Herrschaftsträger.<sup>52</sup> „Der entscheidende Unterschied zwischen den beiden Dimensionen diffuser Unterstützung – Vertrauen und Legitimitätsglaube – bestünde darin, dass Menschen zwar ihr Vertrauen in die politische Führungsfähigkeit der Herrschaftsträger verlieren können, aber dennoch nicht dazu bereit sind, ihnen generell das Recht, zu regieren und Gehorsam zu erwarten, abzprechen.“<sup>53</sup> Der Legitimitätsglaube wird also dem Vertrauen hierarchisch übergeordnet und ist der entscheidende Faktor für die Stabilität des Systems.

Diese Einteilung Eastons macht es dennoch schwierig, empirische Messungen von Legitimität vorzunehmen. Es wäre eine intensive Feldforschung mit zahlreichen, ausführlichen Umfragen notwendig, um den subjektiven Legitimitätsglauben einer Vielzahl von Individuen herauszufinden und dadurch den Gesamtzustand einschätzen zu können, was den Rahmen

---

<sup>49</sup> Easton (1975): 444.

<sup>50</sup> Easton (1965): 273; vgl. Westle (1989): 62-66.

<sup>51</sup> Ebd.: 278.

<sup>52</sup> Die mangelnde Trennschärfe von Vertrauen und Legitimitätsglaube wird auch von Westle scharf kritisiert Vgl. Westle (1989): 70-72.

<sup>53</sup> Ebd.: 71.

einer MA-Arbeit bei weitem übersteigt. Daher soll das Verständnis von Legitimität an dieser Stelle durch die Umschreibungen David Beethams ergänzt werden, um den Begriff fassbarer zu machen und einfacher anwendbar zu gestalten, ohne vor Ort Daten erheben zu müssen.

## 2.2 Multidimensionaler Legitimitätsansatz

David Beetham kritisiert die Konzentration des Legitimitätsbegriffs auf den rein subjektiven Glauben. Dies ginge bis auf die Arbeit Max Webers zurück, deren Kern der Glaube des Beherrschten an die Rechtmäßigkeit des Herrschaftsverhältnisses ist. Die Legitimitäts-Definitionen, die sich in Folge darauf stützten, (wie z. B. Eastons) hätten Webers Konzept reduktionistisch ausgelegt, so dass die Analyse der Faktoren vernachlässigt wurde, die Menschen Begründungen bieten, ihren (Legitimitäts)-Glauben zu bewahren. „A given relationship is not legitimate because people believe in its legitimacy, but because it can be *justified in terms of their beliefs*.”<sup>54</sup> Beetham betont also anders als Easton nicht die Bedeutung des Glaubens, sondern plädiert für eine multidimensionale Auffassung von Legitimität. Diese könne anhand von sicht- und messbaren Handlungen wie der Legalität, der normativen Rechtfertigung und der offenen Zustimmung erfasst werden:

„Political authority is legitimate, we can say, to the extent that 1) it is acquired and exercised according to established rules (legality); 2) the rules are justifiable according to socially accepted beliefs about (a) the rightful source of authority, and (b) the proper ends and standards of government (normative justifiability); 3) positions of authority are confirmed by express consent or affirmation of appropriate subordinates, and by recognition from other legitimate authorities (legitimation).“<sup>55</sup>

Erst diese Elemente bieten dem Beherrschten moralische Begründungen sich dem Herrschaftsverhältnis zu fügen. Auch in ihrer Anwendung erkennen Ahlers und Schubert die Notwendigkeit, das Legitimitätskonzept in dieser Hinsicht zu ergänzen, um die empirische Anwendbarkeit zu erhöhen. Es sei entscheidend, ob und wie sich Zustimmung äußere, denn erst dann könne sie sich auf die Legitimität auswirken: „It is not what people individually believe that matters for legitimacy, but the way in which they publicly respond to political authority.“<sup>56</sup> Wenngleich diese Handlungen nicht direkt als gesamtgesellschaftliche Wahrnehmung der Legitimität gewertet werden können, so lassen sie doch zumindest Rückschlüsse darauf zu, wie es um die Legitimität beschaffen ist. Da diese drei Dimensionen Kontext-gebunden an die Kriterien real existierender Gesellschaften angepasst werden können,

---

<sup>54</sup> Beetham (1991): 11.

<sup>55</sup> Beetham (2001): 110; vgl. Beetham (1991): 16; Schubert/Ahlers (2011): 23-24.

<sup>56</sup> Schubert/Ahlers (2011): 24.

erhebt Beetham mit seinem Konzept den universellen Anspruch, die Legitimität eines jeden politischen Herrschaftsverhältnisses wiedergeben zu können.<sup>57</sup>

### 2.3 Operationalisierung

Dies bedeutet an dieser Stelle nicht, dass das Easton'sche Modell vollständig verworfen wird. Im Gegenteil, scheinen sich beide Konzepte zu ergänzen. Zum einen erinnert der *policy*-Zyklus bei Easton an das stete Wechselspiel und die gegenseitige Beeinflussung von *policy* und Evaluation. Zum anderen unterscheidet er zwischen verschiedenen Objekten von Legitimität, was besonders im komplexen politischen System der VR China bei der Differenzierung der verschiedenen hierarchischen Ebenen nützlich und notwendig erscheint. Anders ausgedrückt, es macht einen Unterschied, wer z. B. Regeln bricht oder das Objekt offener Zustimmung ist.<sup>58</sup> Der Ansatz von David Beetham ergänzt dies darum, dass für die Legitimation entscheidend ist, dass sie vor einem gesellschaftlich anerkannten ideologischen Hintergrund steht. Seine Auffassung, dass im Wesentlichen nur sichtbare Handlungen für die Legitimität eines Systems relevant sind, vereinfacht die Operationalisierung von Legitimität zusätzlich und setzt den Fokus auf die Legitimationsstrategien des politischen Regimes.

Im Fall des chinesischen Regimes sind vor allem die Kommunistische Partei, ihre zentralen Organe und die von ihr beherrschten staatlichen Institutionen Objekte der Legitimitätsforschung. Im Kontext des Umgangs mit Landkonflikten ist von Bedeutung, ob die *outputs* und *outcomes specific* und *diffuse support* hervorrufen können. Diesbezüglich soll zunächst untersucht werden, was bzw. welche *demands* vom Regime als Legitimitäts-relevant angesehen werden und wie damit umgegangen werden soll. Der Fokus soll darauf liegen, welche Legitimationsstrategien als *outputs* angewendet und ob diese umgesetzt werden, so dass *support* generiert werden kann. Ferner soll herausgefunden werden, durch welche Objekte und auf welchen Ebenen des politischen Systems *support* (oder neue *demands*) generiert werden. Dadurch soll letztendlich festgestellt werden, ob und wie die durch die Entwicklung von Landrechten und den Umgang mit Landkonflikten generierte „partielle Legitimität“ zur gesamten Legitimität des Regimes beiträgt. Unter genauerer Beobachtung sollen dabei der Umgang mit Landkonflikten und die sich entwickelnden Landnutzungs- bzw. Landtransferrechte stehen. Dazu sollen zunächst die Ursprünge und Entwicklung skizziert

---

<sup>57</sup> Beetham (1991): 14, 21.

<sup>58</sup> Bernstein und Lü demonstrieren dies anhand der Steuer- und Abgabenreformen und erklären: „The issue of burden control indicates that the model of a two-player game of state versus society distorts reality. Instead, one can speak of a three-player game between the leaders of the central state, officials of the local states, and various parts of society.“ Bernstein/Lü (2003): 13.

werden, um den Gesamtkontext, in welchem sie heute stehen, nachvollziehen zu können. Anschließend werden mit Fokus auf die gegenwärtige Durchführung und bisherige Ergebnisse Sekundärquellen, die beispielsweise empirische Befunde aus bestimmten Lokalisationen bieten, analysiert und gegenübergestellt. Zusammengefasst ergibt sich folgender Fragenkatalog:

- Welche *demands* werden vom Regime selbst vor dem Hintergrund seiner Legitimationsquellen als Legitimitäts-relevant erachtet?
- Wer geht auf diese *demands* ein und wie wird damit umgegangen?
- Welche *outputs* werden formuliert und zu welchen *outcomes* führen sie?
- Können die *outcomes specific support* generieren und wenn ja, inwiefern?
- Wie ist der Einfluss des hier generierten *specific support* bzw. *demands* auf den *diffuse support*? Wie wirkt er sich auf die verschiedenen Ebenen des politischen Systems aus?

Generelle Aussagen über den präzisen Zustand der Legitimität werden jedoch aufgrund der beschriebenen Probleme und Einschränkungen nicht möglich sein. Stattdessen soll vor allem auf Grundlage der vorhandenen Sekundärquellen auf mikropolitischer Ebene qualitativ herausgefunden werden, ob das Regime potenziell Legitimitäts-schädigende Faktoren erkennt und weiterverarbeitet sowie ferner wie sein daraus folgender *output* in *outcomes* übersetzt wird. Um zu erkennen, ob die *outcomes support* generieren können, müssen spezifische Indikatoren untersucht werden. Dazu sollen zum einen die abstrakten Vorgaben der Legitimationsquellen (s. nächster Abschnitt) und zum anderen die selbst definierten Ziele der konkreten *policies* dienen, welche vom Regime als Legitimitäts-relevant anerkannt werden. Im Fall der Landrechte betrifft dies die entsprechenden Gesetze und politischen Richtlinien, die seit Einführung des Haushaltsverantwortungssystems 1978 erlassen wurden. Unter besonderer Beobachtung stehen dabei die aktuellen Versuche, die Landnutzungsrechte der Bauern zu stärken und das Landtransfersystem zu fördern. Zunächst werden die Formulierungsprozesse und ihre Hintergründe beleuchtet und daraufhin ihre Implementierung auf lokaler Ebene überprüft. Ausgehend vom vorgestellten Fragenkatalog sollen nach Analyse der Quellen begründete Hypothesen zur Beschaffenheit der Legitimität unter Gesichtspunkten der *policies* zu Landrechten und ihrer *outcomes* sowie des Umgangs mit Landkonflikten gebildet werden. Bei der Beantwortung der Fragen wird zusätzlich darauf geachtet, welche Akteure als Objekte der Legitimität genau beteiligt sind. Darüber hinaus lassen sich eventuell Lehren für den Zusammenhang des Umgangs mit Konflikt und politischen Anpassungen insgesamt, den Legitimationsstrategien des Regimes und die Auswirkungen auf Legitimität

ziehen. Im Mittelpunkt steht dennoch vor allem eine detaillierte Darstellung der Evolution der Landnutzungsrechte, der Entwicklung des Landtransfersystems und des Umgang mit damit zusammenhängenden Konflikten.

## 2.4 Situation der Legitimität und Legitimationsquellen in der VR China

„Parallel zum Aufschwung der landwirtschaftlichen Aktivitäten durch die Bauern, ereignen sich an einigen Orten im Zusammenhang mit Landpacht Dispute bis hin zu Massenvorfällen, die einen schlechten Einfluss auf die rurale Wirtschaft und die soziale Stabilität ausüben.“<sup>59</sup>

### *Proteste in der VR China*

Anhand von Abbildung 2 (S. 17) ist zu erkennen, wie massiv der Protest im Zeitraum von 1993-2005 angestiegen ist.<sup>60</sup> In Proportion ist die Teilnehmerzahl jedoch langsamer gewachsen, was auf den besonders hohen Anstieg kleiner Proteste zurückzuführen ist. Während 1993 730.000 Menschen an etwa 8.700 Protesten beteiligt waren, nahmen 2004 3,76 Mio. Menschen an den landesweit 74.000 Protesten teil; das bedeutet im Durchschnitt täglich 24 Proteste mit etwa 84 Teilnehmern (1993) respektive mehr als 200 Proteste mit ca. 50 Teilnehmern (2004).<sup>61</sup> Nach Medienberichten aus Hongkong ereigneten sich in den ersten neun Monaten des Jahres 2006 knapp 18.000 Massenvorfälle im ruralen Raum.<sup>62</sup> In einer Rede vor dem Pekinger Anwaltsverband (*Beijing Lüshi Xiehui* 北京律师协会) erwähnte Yu Jianrong, dass die Zahl der Massenvorfälle in den Jahren 2007-2009 auf jährlich mehr als 90.000 angestiegen sei.<sup>63</sup>

Neben den Protesten auf offener Straße nutzt die Landbevölkerung vor allem kollektive Petitionen, um ihren Unmut zu äußern. Die Anzahl der eingereichten Petitionen ist zwischen 2000-2005 von 10 Mio. auf mehr als 13 Mio. angestiegen, wobei davon ausgegangen wird, dass etwa 60-80% von der Landbevölkerung eingereicht wurden.<sup>64</sup>

Bemerkenswert ist ebenfalls die zunehmende Häufigkeit von *high-profile cases*, in denen einzelne Protestierende öffentlichkeitswirksam ihre Interessen in den medialen Fokus rücken und teilweise sogar erfolgreich durchsetzen konnten.<sup>65</sup> Auf der anderen Seite kommt es

<sup>59</sup> Staatsrat der VR China (2004). [Eigene Übersetzung]

<sup>60</sup> Gemäß dem Ministerium für öffentliche Sicherheit beinhalten solche Proteste Verstöße gegen das Gesetz, Störungen der sozialen Ordnung, Bedrohungen für die öffentliche Sicherheit und mutwillige Beschädigung von staatlichem oder privatem Eigentum. Vgl. Cai, Yongshun (2010): 30.

<sup>61</sup> Proteste mit mehr als 500 Teilnehmern sind äußerst selten (2004: 7%). Vgl. ebd.: 48-49.

<sup>62</sup> Vgl. Lin, George C.S. (2009): 3.

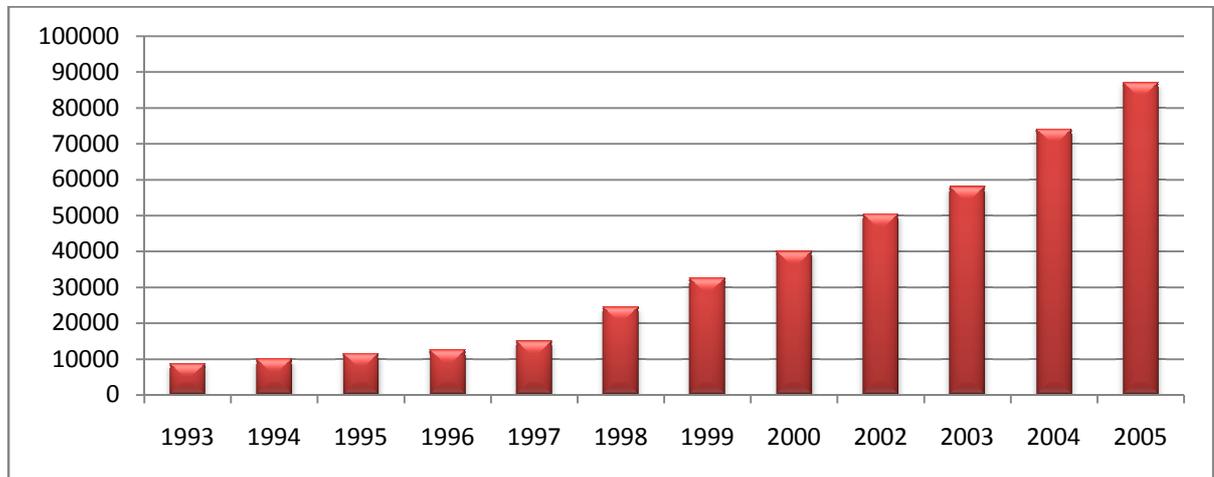
<sup>63</sup> Yu, Jianrong (2009); vgl. Garnaut, John (2010): „China insider sees revolution brewing“.

<sup>64</sup> Vgl. Cai, Yongshun (2010): 23-24; Wright (2010): 118.

<sup>65</sup> Der wohl prominenteste Fall ist der des so genannten *dingzi hu* („Nagelhaus“; 钉子户) von Wu Ping und Yang Wu in Chongqing 2007, die medienwirksam gegen den Abriss ihres Haus demonstrierten und schlussendlich die geforderte Kompensation erhielten. Vgl. Hess (2010): 100-103; Mertha (2009): 995-996.

ebenso zu tragischen Vorkommnissen mit Todesfällen, die sich letztlich auch auf die Verhaltensweise und Wahrnehmung staatlicher Behörden in der Bevölkerung auswirken.<sup>66</sup>

**Abbildung 2: Anzahl der Proteste in der VR China 1993-2005<sup>67</sup>**



Eine nicht zu vernachlässigende Rolle bei der Zunahme der Protestzahlen, Petitionen und *high-profile cases* spielen auch der schnellere Zugang zu Informationen und erhöhte Mobilität, welche die Wahrnehmung von Protestanlässen und -gelegenheiten erleichtert haben. Damit wird den Menschen früher und in breiter Masse bewusst, wenn sich Missstände ereignen und wer die mutmaßliche Verantwortung dafür trägt.<sup>68</sup>

### **Regimelegitimität in der VR China**

Vor diesem Hintergrund entsteht der Eindruck, dass in China derzeit eine Revolution „brodelt“<sup>69</sup>. Einige Autoren fühlen sich dazu verführt, das baldige Ende des chinesischen Regimes in martialischer Ausdrucksweise vorherzusagen, so wie He Qinglian:

„[...] the fire hazards are not simply random areas covered by dry wood [...] [but] underground fires, smoldering dangerously just below the surface, that could erupt and rage out of control in any place and at any time. [...] The day will come when the CCP will not be able to tamp down these fires.“<sup>70</sup>

<sup>66</sup> In Fällen von Landenteignung und Zwangsräumung drückten die Protestierenden ihren Widerstand und ihre Verzweiflung durch Selbst-Anzündung oder sogar Selbstmordattentaten aus, was dem Ruf der zuständigen Regierungsbehörde extrem schadete und zum Teil zu nachträglichen Kompensations- und Entschädigungszahlungen führte. Als Beispiel siehe Xinhua (2010): „Family of self-immolation victims compensated after house demolition dispute“; Tan, Kenneth (2011): „The sad story of Jiangxi bomber, Qian Mingqi“.

<sup>67</sup> Eigene Darstellung, Vgl. Mertha (2010): 70-71; Cai, Yongshun (2010): 30; Lee, Ching Kwan (2007): 5.

<sup>68</sup> Vgl. O'Brien/ Li (2006): 41-47.

<sup>69</sup> Vgl. Garnaut (2010): „China Insides Sees Revolution Brewing“.

<sup>70</sup> He (2003): „A Volcanic Stability“, in: *Journal of Democracy*, 14 (1), S.71-72, zit. in: Sandby-Thomas (2011): 1-2.

Auch wenn diese bildliche Darstellung etwas übertrieben erscheint, so repräsentiert sie dennoch die weitverbreitete Ansicht, dass der Niedergang der Kommunistischen Partei bzw. ihrer Herrschaft nur eine Frage der Zeit sei. Sandby-Thomas berichtet in seiner ausführlichen Analyse der Legitimität der KPCh, dass diese Meinung seit Ausbruch der Proteste 1989 auf dem Tian'anmen-Platz vorherrsche.<sup>71</sup> Auch die Partei selbst scheint von internen sowie externen Ereignissen nicht unbeeindruckt.

„Whether justified or not, the leadership's anxiety seems to arise from a mix of shock at the political loss of control (and party splits) during the 1989 Tiananmen demonstrations, widespread public perception of an epidemic of official corruption, the unnerving example of the spontaneous Arab Awakening in 2011, and the folk narrative of Chinese history as a discontinuous cycle of decay of successive dynasties into corruption and eventual peasant revolt.“<sup>72</sup>

Laut Holbig und Gilley wird nun seit 2004 offen darüber diskutiert, wie die KPCh ihre Herrschaft auf Dauer stabilisieren könne. Von 168 untersuchten Artikeln in chinesischen Fachzeitschriften, warnten 30% vor einer Legitimitätskrise und mehr als  $\frac{2}{3}$  erkannten zumindest Defizite.<sup>73</sup>

Jedoch haben zahlreiche Fallstudien über Proteste in ganz China herausgefunden, dass die Ereignisse 1989 eine Ausnahme darstellen. Während diese landesweite Auswirkungen hatten und durchaus am Herrschaftsfundament der KP rüttelten, zeigen sich in den Fallstudien meist lokal beschränkte und themenspezifische Proteste.<sup>74</sup> Darüber hinaus haben Untersuchungsergebnisse verschiedener China-Forscher in zahlreichen Umfragen aufgezeigt, dass der Grad der Unterstützung für das chinesische Regime verhältnismäßig hoch ist.<sup>75</sup> Gilleys quantitativer Vergleich von 72 Staaten weist für die Volksrepublik ein besseres Ergebnis auf als für manche etablierte Demokratien wie Großbritannien, Frankreich oder Japan.<sup>76</sup> Umfragen im Rahmen des Asian Barometer von 2008 ergaben ebenfalls, dass über 90% der Befragten die Herrschaft des jetzigen Regimes befürworteten und es für besonders vertrauenswürdig erachteten.<sup>77</sup> Allerdings ist dabei genau zu unterscheiden, wer das Objekt der Unterstützung ist. Li Lianjiang verdeutlicht, dass das Vertrauen in die verschiedenen Administrationsebenen divergiert. Es lässt sich dabei ein hierarchisches Muster erkennen.

---

<sup>71</sup> Vgl. Sandby-Thomas (2011): 2. Dort hatte die Partei die Unruhen gewaltsam niedergeschlagen, doch, wie bereits erwähnt, ist ein Regime nicht durch Zwang allein lebensfähig.

<sup>72</sup> Pond (2011): 98.

<sup>73</sup> Vgl. Holbig/Gilley (2010): 396-399; Pond (2011): 98.

<sup>74</sup> Vgl. Cai, Yongshun (2008): 430-431; Cai, Yongshun (2010): 4, 24-25; Sandby-Thomas (2011): 2-5.

<sup>75</sup> In den Umfragen wird nicht direkt nach der Legitimität des Regimes gefragt, sondern die (politische) Unterstützung analysiert, ob also der/die Befragte eine bestimmten Regierung oder Offizielle als vertrauenswürdig, responsiv und Bürgerinteressen-orientiert wahrnimmt. Vgl. Wang, Zhengxu (2010): 5.

<sup>76</sup> Vgl. Gilley (2006).

<sup>77</sup> Vgl. Wang, Zhengxu (2010): 13-15.

Während die Zentralregierung großes Vertrauen genießt, besteht gegenüber den Kreis- und Gemeinderegierungen auf der lokalen Ebene eher Skepsis oder sogar Misstrauen.<sup>78</sup>

Nichtsdestotrotz, angesichts der Untersuchungsergebnisse von Gilley und Wang stellt sich die Frage, wie es das chinesische Regime geschafft hat, die Unterstützung der Beherrschten (zurück) zu gewinnen und seine Legitimität zu (re-)konsolidieren. Viele Erklärungsversuche weisen auf Legitimationsquellen hin, in deren Fokus die wirtschaftliche Performanz steht. In der Tat hat sich die VR seit 1978 rasant entwickelt und der Lebensstandard eines Großteils der Bevölkerung hat sich merklich gebessert. Dennoch lässt sich erkennen, dass der neu errungene Wohlstand nur ungleichmäßig verteilt ist. Dies beweist der seit den 1980er Jahren konstant gestiegene Gini-Koeffizient<sup>79</sup>, wonach gegenwärtig nur eine Minderheit den Löwenanteil des chinesischen Vermögens besitzt. Im Allgemeinen wird das Überschreiten des Koeffizienten von 0,4 als Warnsignal gedeutet, da eine dementsprechende Wohlstandsverteilung zu sozialem Unmut und Instabilität führen könne.<sup>80</sup> In China liegt dieser Wert nach Angaben des China Institute of International Studies nun bei 0,47.<sup>81</sup> Roy Prosterman vom Landes RDI berichtet, dass das Durchschnittseinkommen im Jahr 2010 im urbanen China 3,23 mal so hoch lag wie auf dem Land, und sogar fünf mal so hoch, wenn mit dem *hukou*-System verbundene Sozialleistungen miteinkalkuliert werden.<sup>82</sup>

### ***Legitimationsquellen***

Vor diesem Hintergrund fühlen sich einige China-Forscher erneut in der Annahme bestätigt, dass ein politischer Umsturz in China über kurz oder lang nicht zu verhindern sei. So schrieb der Economist kürzlich: „China’s policymakers are a wary and watchful bunch. Their party’s sole claim to legitimacy is economic stability, and they guard it jealously.“<sup>83</sup> Zhao erklärt: „Government performance stands alone as the sole source of legitimacy in China. If the state becomes unable to live up to popular expectations, the government and regime will be in crisis.“<sup>84</sup> Dies führt Zhao zu dem Schluss, dass das chinesische Regime ohne eine zusätzliche Legitimationsquelle wie etwa demokratische Wahlen zum Scheitern verurteilt ist. Nicht ganz so radikal argumentieren Laliberté und Lanteigne, bemängeln jedoch auf ähnliche Weise,

---

<sup>78</sup> Vgl. Li (2004): 228-244. Dies thematisierte Li explizit bei seinem Gastvortrag mit dem Titel „Hierarchical Trust in Government and Rightful Resistance in Rural China“ am 27.06.2011 an der Universität Tübingen.

<sup>79</sup> Der Gini-Koeffizient bewegt sich auf einer Skala von 0 bis 1, wobei 0 eine absolut gleichmäßige Wohlstandsverteilung repräsentiert, in der jeder den gleichen Anteil hat. Der Wert 1 hingegen entspricht der Konzentration des gesamten Vermögens in einer einzelnen Person.

<sup>80</sup> Vgl. Sandby-Thomas (2011): 8.

<sup>81</sup> Vgl. Qu, Xing (2011).

<sup>82</sup> Vgl. Cato Institute (2011).

<sup>83</sup> „Fearful Symmetry“, in: *The Economist*, 19.11.2011, S. 57.

<sup>84</sup> Zhao, Dingxin (2009): 428.

dass ökonomische Performanz auf Dauer keine stabile Basis bieten könne. Zudem sei die wirtschaftliche Entwicklung nicht für jedermann spürbar. Es sei eine schwierige Aufgabe, makroökonomische Tendenzen auf der Mikro-Ebene zum Tragen kommen zu lassen.<sup>85</sup>

Zhu bemerkt, dass die KP-Führung unter Hu Jintao und Wen Jiabao populistische Methoden ergriffen habe, wie z. B. die Abschaffung der Agrarsteuer 2006, wodurch sie Unterstützung in der Gesellschaft gewonnen haben. Dennoch ergebe sich bei der Betrachtung der *governance*-Leistung ein eher gemischtes Bild. Zhu:

„The economic growth in the last 20 years is certainly very impressive; but the social consensus supporting market oriented economic reform, and which is based on a shared belief that economic growth will benefit all people eventually, is also eroding, due to the fact of growing social inequalities, rampant corruption, widespread human rights abuse, and failed social welfare programs in education and health care.“<sup>86</sup>

Tong kritisiert in der Legitimitätsüberprüfung Chinas die Konzentration auf die sozioökonomische Performanz und die Suggestion eines „Gesellschaftsvertrags“, „in which the population surrendered their political and civil liberties in exchange for a high level of social welfare, such as comprehensive education, health care, job security, and a modest but steadily rising living standard“<sup>87</sup>. Dies unterstelle der Legitimität ein tönernes Fundament und einen rein temporären Charakter. Insbesondere Holbig und Gilley beanstanden die alleinige Fokussierung auf wirtschaftliche Performanz bei der Analyse chinesischer Legitimationsstrategien. Auch wenn diese eine Säule bildet, so sei sie dennoch keine nachhaltige Basis, da sie zum einen weitere Probleme verursacht (z. B. Ungleichheit, Umweltschäden etc.) und zum anderen auch in absehbarer Zeit schwinden kann.<sup>88</sup> Vielmehr liegt die Konzentration auf anderen Legitimationsquellen, die oft vernachlässigt oder sogar ignoriert werden. Holbig und Gilley: „The key to the party’s search for legitimacy, we claim, lies in understanding its ability to construct and influence the subjective values and meanings against which its performance is measured.“<sup>89</sup> Damit zielen sie vor allen Dingen auf die Ideologie ab, die von anderen Forschern angesichts der pragmatischen Ausrichtung der KP seit 1978 bereits als nicht-existent abgekanzelt wurde. Jedoch ist diese in der Tat die Grundlage, auf der Erwartungen und Evaluationskriterien gebildet werden.

<sup>85</sup> Vgl. Laliberté/Lanteigne (2008): 7-13; Holbig (2011): 169.

<sup>86</sup> Zhu, Yuchao (2011): 134.

<sup>87</sup> Tong, Yanqi (2011): 142.

<sup>88</sup> Vgl. Holbig/Gilley (2010): 399-401. Ähnlich kritisch stehen sie Nationalismus als Legitimationsquelle gegenüber: „While nationalist sentiments may hold a positive potential for social mobilization which could be instrumentalized to overcome a social crisis, they can easily grow out of control and cause a destructive mentality of aggression.“ Holbig/Gilley (2010): 402.

<sup>89</sup> Ebd.: 396.

„The alleged ‘pragmatism’ of Deng Xiaoping has been less about an abandonment of ideology than about its constant renovation. [...] The right to rule was not claimed any longer with reference to the CCP’s long revolutionary history and socialist dogmas, but instead by emphasizing the innovativeness of party theory and the vitality of the CCP resulting from its ability to reform itself from within.“<sup>90</sup>

Als Beispiel für diese besondere Anpassungsfähigkeit nennen Holbig und Gilley die von Jiang Zemin eingeführte Politik der „drei Vertretungen“<sup>91</sup> (*san ge daibiao* 三个代表). Diese wurde anfangs als Inkorporation der wirtschaftlichen Elite als „fortschrittliche Produktivkräfte“ interpretiert, wodurch sich die KP von einer Klassen-basierten zu einer Regierungspartei wandelte.<sup>92</sup> Doch zeigten sich im Zuge dessen, dass Wohlstandsunterschiede, die bis Mitte der 1980er Jahre stark reduziert worden waren, nun wieder anstiegen.<sup>93</sup> Mit Beginn der Hu/Wen-Ära verlagerte sich der Fokus daher auf den dritten Aspekt der „drei Vertretungen“ und betonte die Rolle der Partei als Hüter des Gemeinwohls. In diesem Sinne legte die KPCh verstärkt Wert auf die Reduktion sozialer und regionaler Disparitäten und entwarf diesbezüglich neue ideologische Richtlinien.

„Their populist policy agenda profoundly reversed their predecessor’s elitist developmental model that favored the coastal region and the entrepreneurial class. In 2003, Hu and Wen explicitly stated that the issues regarding agricultural development, rural affairs, and peasants’ wellbeing, the so-called *sannong wenti* [三农问题] in Chinese, should be considered the top priority for their administration to address.“<sup>94</sup>

„The intention is to construct shared beliefs and gain consent from society leading to a new circumstance where both ruler and ruled are agreed on the justification and lawfulness of CCP governance.“<sup>95</sup>

2004 kam das Konzept der wissenschaftlichen Entwicklung (*kexue fazhanguan* 科学发展观) hinzu, wodurch sich die Partei vom Wachstums-Schwerpunkt der bisherigen Reformen distanzierte und eine ausgeglichene Entwicklungsstrategie propagierte, die soziale und ökologische Aspekte miteinbezieht. Mitte 2005 wurde der ideologische Unterbau um den „Aufbau einer harmonischen Gesellschaft“ (*hexie shehui* 和谐社会) ergänzt, „which was innovative in explicitly acknowledging the existence of social tensions and claiming to tackle

<sup>90</sup> Holbig/Gilley (2010): 405-406.

<sup>91</sup> Damit deklarierte sich die KP und ihre Hauptaufgaben vertretend für (1) den Bedarf an Entwicklung fortschrittlicher, sozialer Produktivkräfte (wie z.B. Unternehmer), (2) die Richtung fortschrittlicher Kultur und (3) die fundamentalen Interessen der großen Mehrheit des Volkes. Vgl. ebd.: 406, Fn. 1.

<sup>92</sup> Vgl. Holbig/Gilley (2010): 406; Schubert (2008): 194-196.

<sup>93</sup> Vgl. Li, Cheng (2009): 4.

<sup>94</sup> Li, Cheng (2009): 4.

<sup>95</sup> Zhu, Yuchao (2011): 127.

their root causes which were increasingly perceived as a risk to social stability and to the political legitimacy of CCP rule“<sup>96</sup>.

Im Hinblick auf das rurale China und mitunter auch Landrechte wurde der Fokus noch einmal geschärft. Die 2006 ins Leben gerufene Politik des „Aufbaus neuer sozialistischer Dörfer“ (*shehui zhuyi xin nongcun jianshe* 社会主义新农村建设; kurz: XNJCS) betont explizit die Förderung der ruralen Wirtschaftsentwicklung. Schubert/Ahlers: „The plan to ‘construct a new socialist countryside’ is the Chinese state’s most recent move to link its objectives of agricultural modernization, rural governance innovation, and fiscal reform in the local state.“<sup>97</sup> Alle bisherigen Bemühungen, die mit der Entwicklung des ruralen China in Verbindung stehen, sind nun mit diesem Etikett versehen.<sup>98</sup> Beispielsweise die „Resolution des Zentralkomitees der KP zu wichtigen Fragen bezüglich der Förderung der ruralen Reform und Entwicklung“ von 2008, in dessen Zentrum Landrechte behandelt werden, baut auf dem XNJCS-Konzept auf und ergänzt es, indem sie die Agrarwirtschaft als strategischen Industriesektor (*zhanlüe chanye* 战略产业) bezeichnet.<sup>99</sup> Vielmehr noch erkennt Li Cheng darin sogar „a strategic shift toward ending China’s century-long dual economy“<sup>100</sup>. Die Reform der Landnutzung und die Entwicklung des Landtransfersystems sei diesbezüglich das zentrale Vermächtnis der Regierungszeit Hu Jintaos.<sup>101</sup>

Anhand dieser Strategien lässt sich die Bedeutung ideologischer Prinzipien für die Legitimation der KP-Herrschaft erkennen. Die neue Fokussierung auf die Lösung realer Probleme war bzw. ist daher eine direkte Antwort auf die neuen Anforderungen aus der Gesellschaft.

„[...] Chinese people today are no longer assessing their political leaders according to the party’s program and principles, but rather according to its capacity and efficiency in solving real social problems. [Hence] Socialist ideology should not be regarded as signaling only a remote ideal, but as a practical means to satisfy people’s actual needs under the conditions of social transformation.“<sup>102</sup>

In diesem Zusammenhang stehen ebenfalls institutionelle Veränderungen, welche die *governance* verbessern und Demokratie stärken sollen. Darunter zählen die Steigerung bürokratischer Effizienz sowie die Stärkung der Volkskongresse, der Rechtsstaatlichkeit und der innerparteilichen Demokratie. Ferner spielt dabei der Ausbau öffentlicher *inputs*

<sup>96</sup> Holbig/Gilley (2010): 407.

<sup>97</sup> Schubert/Ahlers (2011): 28.

<sup>98</sup> Lokale Initiativen und Projekte, die mit diesem Framework kompatibel sind, können umfangreiche Subventionen erhalten. Vgl. Li, Cheng (2009): 4; Schubert/Ahlers (2011): 28-29.

<sup>99</sup> Vgl. ZK KPCh (2008).

<sup>100</sup> Li, Cheng (2009): 1.

<sup>101</sup> Vgl. Li, Cheng (2009): 2.

<sup>102</sup> Holbig/Gilley (2010): 407.

(konsultative und elektorale Demokratie sowie die Inkorporation sozialer Gruppen) in der Entscheidungsfindung und Evaluation von *policies* eine Rolle.<sup>103</sup>

„All this is believed by the party to be a key source of legitimacy because it is a way to ensure that the CCP responds to growing social complexity and value shifts. [...] [However,] Problems arise, then, when the state suffers a governance-based performance failure.“<sup>104</sup>

Eine OECD-Studie von 2005 hat beispielsweise herausgefunden, dass Korruption in China das Wirtschaftswachstum um mehrere Prozentpunkte mindert. Für Holbig und Gilley sind solche Erscheinungen besonders Legitimitäts-schädlich, wenn sie in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden und in offenen Unmut umschlagen.<sup>105</sup>

Zusammengefasst basieren die aktuellen Legitimationsquellen des chinesischen Regimes auf der Intention, Wohlstandsdisparitäten zwischen Stadt und Land zu mindern und so direkt auf die Anforderungen aus der Gesellschaft einzugehen. Durch die Verlagerung auf mehrere Säulen (Performanz, ideologischer Pragmatismus, institutionelle Anpassungen) scheint die Partei über diverse Legitimationsquellen zu verfügen, die ihre Herrschaft festigen. Vor diesen Hintergründen stehen die Entwicklung des Landtransfersystems und der Umgang mit Landkonflikten als Strategien, um die Legitimität des Regimes zu stärken. Im weiteren Verlauf der Analyse sollen die Legitimationsstrategien im Rahmen der ruralen Landrechte bei ihrer Überprüfung im Kontext der genannten Legitimationsquellen wie der Ideologie, des institutionellen Wandels, aber auch ihrer sozioökonomischen *outcomes* reflektiert werden. Welchen Herausforderungen steht das Regime bei der Entwicklung des Landtransfersystems und beim Umgang mit ländlichen Protesten gegenüber? Wie begegnet man ihnen und welche Auswirkungen könnte dies auf die Regimelegitimität haben?

### 3. Grundlagen der Landrechte in der VR China

Landnutzung und -besitz sind in China über die Verfassung (Artikel 10), das Zivilrecht (Artikel 71), das Landverwaltungsgesetz (LVG; *tudi guanli fa* 土地管理法) von 1986 und dessen Revisionen von 1988, 1998 und 2004, das *Rural Land Contract Law* (RLCL; *nongcun tudi chengbao fa* 农村土地承包法) von 2002 und das neue Eigentumsgesetz (*wuquan fa* 物权

<sup>103</sup> Vgl. Holbig/Gilley (2010): 411-414.

<sup>104</sup> Ebd.: 412.

<sup>105</sup> Vgl. ebd.: 412. Dementsprechend ist auch die Rolle der Medien bei der Verbreitung der Ideologie und der Stützung der Legitimationsstrategien entscheidend. Brady schreibt dazu: „Mass persuasion can be used to both promote a regime’s ideology and persuade the public that it is performing the tasks of government effectively and equitably.“ Brady (2009): 434. Zhao/Sun erkennen in den Medien auch ein Instrument für „social monitoring“, wenngleich die Propagandafunktion im Vordergrund stehe: „[...] the use of public opinion supervision in legitimating monopolistic party power through the public display of the central leadership’s paternalistic commitment to the people is more significant than the actual ability of the media to restrain local officials in their everyday exercise of power.“ Zhao/Sun (2007): 301.

法) von 2007 geregelt. Während urbanes Land verfassungsgemäß grundsätzlich in Staatsbesitz ist, gehört rurales Land meist den Kollektiven (*cun jiti* 村集体) und wird seit 1979 an individuelle Haushalte verpachtet. Die Verwaltung obliegt jedoch den dörflichen Wirtschaftskooperativen, dem Dorfkomitee und der Wirtschaftsorganisation der Gemeinde. Dieses komplexe Verhältnis von Besitz, Nutzung und Verwaltung wirft bereits seine Schatten voraus und ist die Grundlage für die Entstehung von Landkonflikten. Hinzu kommt die administrative Trennung von Stadt und Land durch das *hukou*-System, die sich auch in der zwiespältigen Rechtslage widerspiegelt. „The urban dweller has a host of marketable rights unavailable to the rural villager. Urban land-use rights in China can be mortgaged, leased, subdivided and most importantly, the urban land-use rights holder can exit his position as owner and transfer for a fee (i.e. sell) his land-use rights.“<sup>106</sup> Viele dieser Rechte besaßen bzw. besitzen Bauern noch immer nicht.

Die Kommerzialisierung des Landes ist allein dem Staat vorbehalten. Obgleich rurale Kollektive Besitzer sind, haben sie nicht das Recht, Nutzungsrechte an den kommerziellen bzw. nicht-landwirtschaftlichen Sektor zu veräußern. Dazu muss der Staat das betreffende Grundstück erst enteignen und kann es anschließend gegen einen Übertragungspreis an einen kommerziellen Nutzer, etwa eine Immobilienfirma oder die Industrie, transferieren. Dieser Preis enthält den größten Profit, muss jedoch gesetzesgemäß nur zwischen zentraler und lokaler Regierung aufgeteilt werden, ohne den ursprünglichen Besitzer – das Kollektiv – oder hauptsächlichen Nutzer – die Bauern – zu beteiligen.<sup>107</sup>

Um zu verstehen, welche Bedeutung Land in China hat und wie in diesem Zusammenhang Konflikte entstehen, müssen zunächst die Hintergründe und Motivationen verschiedener sozialer Gruppen berücksichtigt werden. Lin identifiziert vier mögliche Akteursgruppen:

„To the [...] individual peasants, land remains their ultimate guarantee of subsistence and social security to which they must ensure an equal access [...].

To the cadres of the rural collectives, land is theoretically a property asset under their jurisdiction that they need to safeguard. However, it can also be a valuable resource for capitalization politically (to be claimed from their superior state agencies) and financially (to be claimed from developers or commercial land users outside of the collective). [...]

To the municipal and county governments, land has become one of the most important sources of revenue generation and capital accumulation into which they must tap so as to finance local economic development in a competitive and globalizing environment. [...]

<sup>106</sup> Rosato-Stevens (2008): 117.

<sup>107</sup> Vgl. Lin, George C.S. (2009): 30; LVG: Artikel 2, 63; Verfassung der VR China: Artikel 10.

To the central authority in Beijing, land is, after the *de facto* privatization of capital and labour, the last element of socialism intact that the state must firmly hold to safeguard the legitimacy of socialism and the national interests of food security.”<sup>108</sup>

Ein besonderes Augenmerk fällt dabei auf die Gruppe der lokalen Regierungen und Kader. Wie eingangs erwähnt, gerieten diese durch die Einführung des fiskalischen Verantwortungssystems (*caizheng baoganzhi* 财政包干制) finanziell unter Druck, verstärkt eigene Einnahmen zu kreieren. Die ihnen zur Verfügung stehenden Gemeinde- und Dorfunternehmen (kurz: TVE; *xiangzhen qiye* 乡镇企业) waren jedoch oft nicht sehr profitabel. Ausländische Investitionen waren hart umkämpft und lagen nicht in ihrem unmittelbaren Einflussbereich. Nur Land konnte, so Lin, einfach und gewinnbringend veräußert werden, wodurch Profite nicht nur für die lokale Regierungen sondern auch Bauunternehmen, die oft zu lokalen Regierungen gehören oder mit ihnen verbunden sind, entstanden.

„In a way, the widespread motive for land-based capitalization and the subsequent massive land development have been a side-effect or unintended consequence of China’s fiscal decentralization programme which was introduced to arouse local economic enthusiasm.“<sup>109</sup>

Dass dabei Kompensationszahlungen für die Kollektive ausbleiben oder zu niedrig ausfallen und daher den Unmut der Bauern auslösen, ist nur ein Ausschnitt des ganzen Bildes. In den letzten dreißig Jahren wurden mehrere Gesetze geschaffen und zahlreiche zentralstaatliche *policies* und Richtlinien veröffentlicht, die unter der Prämisse der wirtschaftlichen Entwicklung sowohl das Auskommen der Bauern verbessern als auch die Effizienz der Landallokation erhöhen sollen.

Was auch immer die Ursache für die Entstehung von Spannungen und Protesten sein mag – das chinesische Regime akzeptiert den pragmatischen Umgang damit und fördert lokale Initiativen, die im Rahmen seiner Legitimationsstrategien liegen und soziale Stabilität gewährleisten, wenngleich es das Auftreten von Machtmissbrauch und Fehlverhalten nicht vollständig zu vermeiden weiß.<sup>110</sup> Kapitel 4 soll das Zusammenspiel dieser Faktoren näher beleuchten und im Hinblick auf die Legitimationsstrategien des Regimes analysieren. Zuvor werden im Folgenden noch die historischen Hintergründe der chinesischen Landrechte und ihrer Entwicklung erläutert, die Landkonflikten und dem Umgang mit ihnen zu Grunde liegen.

<sup>108</sup> Lin, George C.S. (2009): 12. [Hervorhebung des Verfassers]

<sup>109</sup> Ebd.: 51.

<sup>110</sup> Vgl. ebd.: 51-53.

### 3.1 Historische Entwicklung der Landrechte seit 1949

Die erste Land-bezogene Kampagne nach Gründung der VR 1949 zielte darauf ab, die traditionellen Beziehungen zwischen Großgrundbesitzern und Bauern zu zerschlagen und das Land an die Basis der KPCh zu verteilen, um die ländlichen Produktivkräfte zu entfalten, die landwirtschaftliche Produktion zu fördern und den Weg für die Industrialisierung Chinas frei zu machen. In der Konsolidierungsphase ging das rurale Land im Rahmen einer Landreform aus strategischen Erwägungen zunächst von Großgrundbesitzern in den Privatbesitz von Kleinbauern über, gewiss auch um sich deren politische Unterstützung zu sichern.<sup>111</sup> In den 1950er Jahren folgte kurze Zeit später die Kollektivierung, in welcher die Bauern dazu aufgefordert wurden Produktionskooperativen zu gründen. Ab diesem Zeitpunkt wurde Land im kommunistischen Sinne als ein wichtiges Produktionsmittel angesehen und gehörte daher nach Einführung des Kollektivbesitzes 1956 und der vollständigen Enteignung urbaner Landbesitzer 1958 verfassungsgemäß vorwiegend dem Staat. In China war bzw. ist Landbesitz laut Artikel 10 der Verfassung dennoch zweigeteilt. Urbanes Land ist vollständig im Besitz des Staates, während rurales Land vor allem den Kollektiven und nur teilweise dem Staat gehört.<sup>112</sup> Laut Verfassung behält sich der Staat jedoch das Recht vor, rurales Land im Sinne des Gemeinwohls enteignen (*zhengshou* 征收) zu können. Die Verwaltung von ruralem Land wurde Kooperativen und den Volkskommunen<sup>113</sup> überlassen, während die Allokation (*huabo* 划拨) *de facto* von den untergeordneten Produktionsbrigaden und -teams<sup>114</sup> vorgenommen wurde. Als rechtmäßiger Repräsentant der ruralen Kollektive und damit Landbesitzer wurden 1962 die Produktionsteams, also die niedrigste Ebene, bestätigt, wenngleich die Besitzrechte insofern eingeschränkt waren, dass keine Veräußerung möglich war. Unter diesem Plansystem erhoffte sich die KP, die Nahrungsmittelversorgung sicherstellen und auf dieser Grundlage die Industrialisierung Chinas fördern zu können. Land war demnach kein handelbares, vermarktbare Gut. Die Vergabe von Land erfolgte nahezu kostenlos und für eine unbegrenzte Zeit, wodurch kein Anreiz für eine effiziente Bodennutzung gegeben war. Die Landverwaltung und -distribution lag in den Händen der ruralen Kollektive und lokalen Regierungen, welche gleichzeitig auch die größten Landnutzer

---

<sup>111</sup> Vgl. Lin, George C.S. (2009): 148-151.

<sup>112</sup> Zum urbanen Raum gehören Städte, Regierungssitze von Gemeinden sowie Industrie- und Bergbaugebiete. Rurales Land im Staatsbesitz besteht größtenteils aus Wald- und Weideflächen. Vgl. Ho/Lin (2003): 682-685; Lin, George C.S. (2009): 31-32.

<sup>113</sup> Etwa 2.000-20.000 Haushalte; entspricht administrativ den heutigen Gemeinden.

<sup>114</sup> Etwa 200-400 bzw. 20-40 Haushalte; heute: administrative bzw. natürliche Dörfer. Vgl. Lin, George C.S. (2009): 54-57, 73-77, 148-151; Rosato-Stevens (2008): 105-107.

darstellten.<sup>115</sup> Kampagnen zu Beginn der Volksrepublik und in den 1960er-1970er Jahren erweiterten zwar die landwirtschaftlichen Nutzflächen massiv durch Expansionen in den Grenzgebieten Xinjiang und Heilongjiang sowie die Aneignung von Wald- und Weidegebieten, konnten dennoch die geringe Produktivität der planwirtschaftlichen Methoden nicht kompensieren. Die Entlohnung der einzelnen Haushalte richtete sich nach Arbeitsstunden sowie Art der Arbeit, nicht aber nach tatsächlich vollbrachter Leistung, so dass auch hier kein Anreiz für Produktivität gegeben war.<sup>116</sup> Zudem basierte die Industrialisierung in der Mao-Ära auf regulierten, niedrigen Preisen für Agrarprodukte und gleichzeitig hohen Preisen für industrielle Produkte, was somit die Kosten der Industrialisierung hauptsächlich auf die Schultern der Landbevölkerung verlagerte.<sup>117</sup>

### 3.2 Anpassungen und Reformen der Landrechte seit 1978

In der Reform-Ära ab 1978 veränderte sich die Situation von Landrechten und -nutzung radikal. Die Logik der Reformen basierte dabei nicht auf ausgeklügelten, vorherbestimmenden Plänen, sondern war vielmehr durch ihren experimentellen Charakter, entsprechend dem Sprichwort „nach den Steinen tasten, um den Fluss zu überqueren“ (*mozhe shitou guohe* 摸着石头过河) gekennzeichnet.<sup>118</sup> Auf *bottom-up* Initiative und Grundlage lokaler Experimente in der Provinz Anhui entwickelte sich das später landesweit eingeführte Haushaltsverantwortungssystem (HVS; *jiating lianchan chengbao zerenzhi* 家庭联产承包责任制), über welches rurale Grundstücke und Entscheidungsbefugnisse über die Nutzung an einzelne Haushalte vergeben wurden<sup>119</sup> mit dem Ergebnis, dass die Produktivität massiv gesteigert werden konnte. Der Pacht-ähnliche Vertrag lief anfangs über 3 Jahre, ab 1984 über 15 Jahre und ab 1998 schließlich über 30 Jahre und sollte in dieser Zeit nicht verändert werden. Vor Vertragsschluss wurde zwischen den Haushalten und dem Kollektiv eine Produktionsquote ausgehandelt; Überschüsse standen zur freien Verfügung und konnten auf dem Markt gehandelt werden.<sup>120</sup> Die Grundstücksfläche leitet sich bis heute im Allgemeinen

<sup>115</sup> Vgl. Ho/Lin (2003): 684-685; Lin/Ho (2005): 417; Lin, George C.S. (2009): 54-63; Rosato-Stevens (2008): 105-107.

<sup>116</sup> Lin erklärt die mangelnde Produktivität: „They had no freedom or motivation to use rural land for those better productive and profitable activities at which they had comparative advantages.“ Lin, George C.S. (2009): 56.

<sup>117</sup> Vgl. Lin, George C.S. (2009): 54-57; 134-135, 150.

<sup>118</sup> Lin/Ho (2005): 419.

<sup>119</sup> Allerdings kristallisierten sich regionalspezifische, unterschiedliche Abweichungen vom HVS heraus, wobei es auch im heutigen China immer wieder zu lokalen Variationen und Anpassungen kommt. Vgl. Lin, George C.S. (2009): 12, 28, 33; Ho/Lin (2003): 694.

<sup>120</sup> Erfüllten die Haushalte die Produktionsquoten des staatlichen Beschaffungssystems, konnten sie ihre Überschüsse zu Marktpreisen verkaufen, wodurch ein Anreiz für Produktivitätssteigerung gegeben war. Darüber hinaus wurden auch die staatlichen Beschaffungspreise angehoben und Investitionsausgaben in die rurale

von der Größe des Haushalts (also der Personenanzahl) ab und ist Kalkulationsgrundlage für Getreideabgaben und Steuern.<sup>121</sup> Die Besitzrechte verbleiben beim Kollektiv vertreten durch das Dorfkomitee (*cunmin weiyuanhui* 村民委员会; zuständig für die Regierungsführung) und die Wirtschaftskooperative des Dorfes (*cun jingji hezuoshe* 村经济合作社; zuständig für die Verwaltung von kollektivem Besitz) oder die kollektive Wirtschaftsorganisation der Gemeinde (*xiang jiti jingji zuzhi* 乡集体经济组织; zuständig für die Verwaltung von Gemeinde-Besitz). *De facto* bedeutet dies, dass oft lokale Autoritäten wie Dorfparteisekretäre und Gemeinderegierungen die letztendliche Entscheidungsgewalt ausüben.<sup>122</sup>

„This separation of village political administration [through the village committee] and economic resource management [through the village/township economic co-operative] seems attractive, but both of them are actually managed by the same group of people.“<sup>123</sup>

Neben dem HVS spielten zwei weitere Entwicklungen eine wichtige Rolle in der Evolution der Landrechte. Einhergehend mit der Einführung des HVS wurden 1983 die Volkskommunen aufgelöst und in Gemeinden und Dörfer umgewandelt, die nun außerhalb der Landwirtschaft tätig werden durften. Dies war umso wichtiger, da durch das fiskalische Verantwortungssystem nicht nur mehr Kompetenzen sondern auch mehr Eigenverantwortung für die Haushaltsfinanzierung an lokale Ebenen delegiert wurde. Da sich Land zur Kapitalisierung besonders eignete und Lokalregierungen weitgehend freie Hand gelassen wurde, bedienten sie sich oft Enteignungen ruraler Grundstücke.<sup>124</sup> Dies spielt besonders im suburbanen Raum eine wichtige Rolle, da die Enteignung bis heute der einzige Weg ist, wie Land in staatlichen Besitz übergehen und für kommerzielle Zwecke weiter vergeben werden kann.

Parallel wurden ab 1979 in den Küsten-Provinzen Guangdong und Fujian Sonderwirtschaftszonen (SWZ) eingeführt, die besonders viel Spielraum für experimentelle Politik erhielten. Ausländische Investoren verlangten dort als Voraussetzung für ihr langfristiges Engagement eindeutige Eigentumsrechte für Landbesitz, welcher aber laut Verfassung grundsätzlich in Staats- bzw. Kollektivbesitz verbleiben muss. In diesem Dilemma umging die Stadtregierung der SWZ Shenzhen den Konflikt, indem sie lediglich Nutzungsrechte, nicht aber Besitzrechte kommerzialisierte und an die Investoren veräußerte.

---

Infrastruktur erhöht. Um dies zu finanzieren wurden zentralstaatliche Zuweisungen an die lokale Ebene gekürzt. Vgl. Lin, George C.S. (2009): 57; Lin/Ho (2005): 417; Rosato-Stevens (2008): 107; Pond (2011): 93-94.

<sup>121</sup> Die Grundstücksgröße beträgt heutzutage durchschnittlich nur einen mu pro Person und etwa vier mu pro Haushalt. Vgl. Prosterman et al. (2009): 6-7, 12. Jedoch gibt es hohe regionale Varianzen. Trappel berichtet, dass einige Bauern in Sichuan nur 0,4 mu pro Kopf zur Verfügung haben, während andere Bauern in Shandong zwei mu pro Kopf erhalten. Vgl. Trappel (2011): 16.

<sup>122</sup> Vgl. Cai, Yongshun (2003): 665; Whiting (2011): 580.

<sup>123</sup> Zhao et al. (2009): 20.

<sup>124</sup> Vgl. Lin, George C.S. (2009): 51; 57-63, 150.

Diese Praxis der Trennung von Landnutzung und Landbesitz wurde 1988 auch in der chinesischen Verfassung verankert und damit nachträglich legitimiert. Sie markiert den Beginn des dualen Landmarkts, bei welchem geplante Allokation und marktbasierter Transfer parallel existieren.<sup>125</sup>

Lin fasst die Herausforderungen, denen der chinesische Staat Ende der 1970er Jahre gegenüberstand, zusammen:

„In particular, the state had to coordinate and reconcile some conflictual and paradoxical interests including: (1) meeting the demand of foreign investors for access to land with clearly specified land property rights without violating the constitutional designation of the state as the sole owner with supreme authorities; (2) increasing the efficiency of land use without giving up completely the socialist tradition of public and collective ownership in which land is taken as a means of production for free allocation rather than a commodity for trading; and (3) promoting rural industrialization and urbanization without jeopardizing food security and environmental sustainability.“<sup>126</sup>

Durch das HVS sanken die Einkommensunterschiede zwischen Bauern und Städtern im Zeitraum von 1979-1984 rapide. Der Anteil der Bevölkerung, welcher weniger als 1 US\$ zu Verfügung hatte, verringerte sich zwischen 1981-1987 von 64% auf 30%.<sup>127</sup> „The decollectivisation of the planned economy soon brought the disparity between rich and poor to one of its lowest levels in Chinese history [...].“<sup>128</sup> Ab Mitte der 1980er Jahre stiegen die Unterschiede jedoch wieder an, da die zentralstaatlichen Investitionen und Subventionen in die Landwirtschaft zu Gunsten der urbanen und industriellen Entwicklung reduziert wurden. Zusätzlich verringerte die fiskalische Dezentralisierung zentralstaatliche Finanzaufwendungen an die Lokalregierungen insgesamt. Ohne Förderung für die stark fragmentierte Landwirtschaft konnte die Produktivität nicht weiter gesteigert werden. Im Gegenteil, die Kleinbauern produzierten, um ihre Risiken zu minimieren, zunächst für die eigene Subsistenz, so dass Innovationen nicht zeitnah, kostengünstig und risikoarm umgesetzt werden konnten.<sup>129</sup> Zur weiteren Einkommenssteigerung auf dem Land trugen daher vor allem die steigende soziale Mobilität und urbane Beschäftigungsmöglichkeiten im sekundären und tertiären Sektor bei, welche dringend auf weitere Arbeitskräfte angewiesen waren. Schucher: „[Peasants] shifted out of sole reliance on farming, while keeping one foot in.“<sup>130</sup>

<sup>125</sup> Vgl. Lin, George C.S. (2009): 78.

<sup>126</sup> Ebd.: 78.

<sup>127</sup> Dies lässt sich direkt auf das HVS zurückführen, da zu diesem Zeitpunkt etwa 70% der Beschäftigten im Agrarsektor arbeiteten. Vgl. Prosterman et al. (2009): 6-7.

<sup>128</sup> Pond (2011): 90.

<sup>129</sup> Vgl. Zhang/Donaldson (2008): 27-28.

<sup>130</sup> Schucher (2011): 34.

Bereits zu dieser Zeit bestand das Recht, die Pacht an andere Bauern weiter zu transferieren und sich so von den Verpflichtungen in der Landwirtschaft zu lösen.<sup>131</sup> Jedoch erforderte das HVS nicht die Ausstellung schriftlicher Pachtverträge zwischen Kollektiv und Haushalt<sup>132</sup>, so dass weiterhin eine große Unsicherheit gegenüber dem Pachtverhältnis bestand und auch heute noch besteht. Denn häufig waren bzw. sind die Parzellen von Neuverteilungen (oder „Re-Allokation“; *tiaozheng* 调整) durch das Kollektiv betroffen. Seit Einführung des HVS 1979 haben mehr als 60% der Haushalte mindestens eine Neuverteilung miterlebt.<sup>133</sup> Darüber hinaus behielt der Staat das Recht, Land gegen Kompensation zu konfiszieren und sich anzueignen.

Mit all diesen Problemen sieht sich der Staat auch heute noch konfrontiert. Diese stellen die größten Herausforderungen bei der Entwicklung des Landtransfersystems dar, welches eine der neuesten und wichtigsten Strategien ist, um die soziale Stabilität und wirtschaftliche Entwicklung im ruralen China zu fördern. Im Folgenden wird nun zunächst das Landsystem beschrieben, wie es sich aktuell in der VR China wiederfindet. Wie sind die Besitz- und Nutzungsverhältnisse zwischen dem Staat, den Kollektiven und den Bauern verteilt? Welche Rechte haben die Bauern und welche werden ihnen vorenthalten? Anschließend wird in Kapitel 4 auf die Probleme der Landenteignung, -konvertierung und -neuverteilung eingegangen und die Konflikte, welche daraus entstehen. Wie begegnet der Staat diesen Aufgaben? Welchen Erfolg kann er dabei erzielen?

### 3.3 Das aktuelle Landsystem im ruralen China

An dieser Stelle soll das aktuelle Landsystem anhand von Abbildung 3 (S. 31) näher erläutert werden.

Im ruralen China sind die Kollektive rechtmäßige Besitzer des Landes und setzen sich aus dem Dorfkomitee (*cunmin weiyuanhui* 村民委员会) und der Wirtschaftskooperative des Dorfes (*cun jingji hezuoshe* 村经济合作社) oder der kollektiven Wirtschaftsorganisation der Gemeinde (*xiang jiti jingji zuzhi* 乡集体经济组织) zusammen.<sup>134</sup> Die Kollektive können in

---

<sup>131</sup> Vgl. Pond (2011): 93

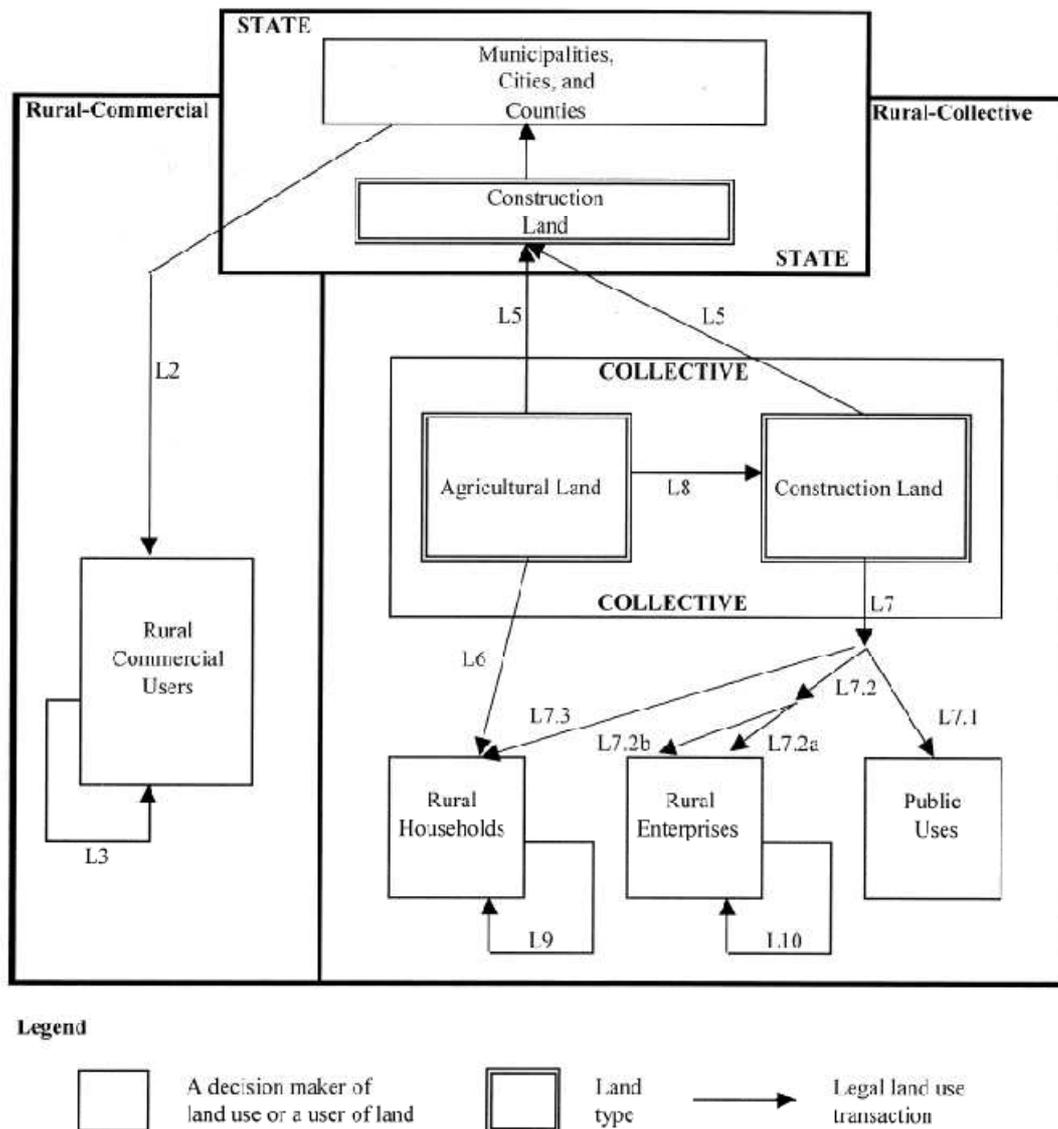
<sup>132</sup> Vgl. Dean/Damm-Luhr (2010): 127.

<sup>133</sup> Vgl. Lin, George C.S. (2009): 152; Prosterman et al. (2009): 13-15. Allgemein werden zwei Arten von Neuverteilung identifiziert. „Große“ Neuverteilungen beinhalteten die vollständige Rückgabe aller Grundstücke an das Kollektiv und eine anschließende Redistribution. „Kleine“ Neuverteilungen hingegen bedeuten nur eine partielle Umverteilung, wobei einzelnen Haushalten Grundstück genommen oder weitere Flächen zugewiesen werden.

<sup>134</sup> Vgl. LVG: Artikel 10.

Übereinstimmung mit ihrem Landnutzungsplan<sup>135</sup> ihr Bauland (L7) für öffentliche Projekte (L7.1), TVEs (L7.2) und Wohngrundstücke für Kollektivmitglieder (L7.3) vergeben. Die Nutzung von Agrarland für derartige Vorhaben (Landkonvertierung; L8) ist aufgrund der elementaren Agrarschutzzonen (s. 4.1) stark eingeschränkt, aber dennoch durchaus verbreitet und konfliktträchtig.

**Abbildung 3: Aktuelles rurales Landsystem in der VR China<sup>136</sup>**



Seit Einführung des HVS 1979 vergeben Kollektive ihre landwirtschaftlichen Nutzflächen in einem Pacht-ähnlichen Verhältnis an einzelne Haushalte (L6) für eine bestimmte Zeit (seit

<sup>135</sup> Zur näheren Erläuterung des Landnutzungsplans s. 4.1.

<sup>136</sup> Ho/Lin (2003): 690.

1998: 30 Jahre) und erhalten im Gegenzug vertraglich festgelegte Zahlungen.<sup>137</sup> Gelegentlich kann es jedoch durch das Kollektiv zur Neuverteilung (oder Re-Allokation) von Grundstücken kommen, die sich an umwelttechnische Veränderungen und demographischen Wandel in den Haushalten anpasst (mehr dazu in 4.2). Darüber hinaus entwickelte sich seit Anfang der 1980er Jahre ein sekundärer Markt, in welchem rurale Haushalte ihre Agrarflächen weitertransferieren oder vermieten (L9), auch bekannt als Landzirkulation (*tudi liuzhuan* 土地流转). Dies erfolgte zumeist informell an Verwandte oder Vertraute innerhalb der Dorfgemeinschaft, um Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft wahrzunehmen. Mit der Revision des LVG 1998 war auch die Weitergabe an Externe (z. B. Agrarunternehmen) legalisiert, sofern  $\frac{2}{3}$  der Kollektivmitglieder zustimmten. Auf Grundlage lokaler *policy*-Experimente in der Provinz Jiangsu, können Nutzungsrechte für Agrarflächen transferiert werden, solange das Grundstück im Besitz des Kollektivs verbleibt, ausschließlich landwirtschaftlich genutzt wird und der neue Vertrag nicht die ursprüngliche Vertragsdauer übersteigt. Dies bildete später das Grundgerüst für das *Rural Land Contract Law* (RLCL) 2002 und das Eigentumsgesetz 2007.<sup>138</sup>

Dem Kollektiv – obgleich es Eigentümer des ruralen Landes ist – und seinen Mitgliedern ist es allerdings verboten, Nutzungsrechte direkt an kommerzielle bzw. nicht-landwirtschaftliche Nutzer zu veräußern. Diese Option ist allein dem Staat vorbehalten. Der Transfer der Nutzungsrechte in den kommerziellen Sektor beinhaltet daher zunächst die Konfiszierung des kollektiven Grundstücks durch den Staat z. B. in Form der Kreis-, Präfektur- oder Stadtregierung (L5) und die Zahlung einer Kompensation (*buchangfei* 补偿费) an das Kollektiv.<sup>139</sup> Erst im Anschluss kann der Staat das Grundstück dem (nicht-landwirtschaftlichen) sekundären Markt zuführen, die Nutzungsrechte für einen Übertragungspreis (*churangjin* 出让金) an den kommerziellen Nutzer transferieren (L2) und somit zur Zirkulation frei geben.<sup>140</sup> Von der Übertragungsgebühr, die dem netto-Gewinn aus Enteignung und Übertragung entspricht, fließen gemäß LVG Artikel 55 30% an die

---

<sup>137</sup> Darin enthalten sind die Agrarsteuer, Sozialbeiträge an das Kollektiv, sowie die implizite Steuer durch die niedrigen staatlichen Beschaffungspreise für Agrarprodukte. Die Agrarsteuer wurde zum 1. Januar 2006 abgeschafft. Vgl. Lin, George C.S. (2009): 80-81, 107 Fn. 38.

<sup>138</sup> Vgl. Lin, George C.S. (2009): 81; Chin, Gregory T. (2005): 229.

<sup>139</sup> Die Kompensation setzt sich zusammen aus (1) der Entschädigung für das Land, (2) einem Zuschuss für Umsiedlung und (3) der Entschädigung für entgangene Ernten. Die genauen Beträge sind gesetzlich im LVG geregelt und wurden über die Revision 1998 noch einmal angehoben. Dennoch ist im Allgemeinen der Marktpreis für das Land deutlich höher als die Kompensation. Siehe 4.1. Vgl. LVG: Artikel 47; Lin, George C.S. (2009): 100-101.

<sup>140</sup> Der Übertragungspreis setzt sich zusammen aus (1) der Kompensation gegenüber dem ruralen Kollektiv, (2) verschiedenen Verwaltungskosten und (3) der Übertragungsgebühr. Siehe 4.1.

Zentralregierung und 70% an die lokalen Regierungen mit dem Auftrag, dies für die Kultivierung von Agrarland zu nutzen.<sup>141</sup>

In der Realität entstehen aufgrund häufiger Neuverteilungen und zuletzt ansteigender Enteignungen massive Konflikte zwischen den Bauern, innerhalb der Kollektive und mit Lokalregierungen. Doch lässt sich die Schuld nicht einfach auf die Lokalregierungen oder Kollektive abwälzen. Susan Whiting bietet einen analytisch wertvollen Überblick, bei dem sie zwischen (a) ruralen, agrarisch geprägten Regionen und (b) suburbanen, industriell geprägten Regionen differenziert. In den ruralen, agrarisch geprägten Regionen spielen vor allem Steuereinnahmen aus der Landwirtschaft und Landneuverteilungen eine Rolle, während in Letzteren die Kommerzialisierung von Land dominiert.

- (a) Die Pachtverträge, die seit Einführung des HVS vergeben werden, sind mit Steuer- und Abgabenzahlungen verbunden, auf die die Lokalregierungen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter angewiesen sind. Um dies zu finanzieren, beauftragen Kreisregierungen die untergegliederten Gemeinden, die Steuern entsprechend einzutreiben und festgelegte Quoten zu erfüllen. Als Druckmittel diente u. a. das Evaluierungssystem, welches eine entscheidende Rolle für die Karrieren, Gehälter und Positionen der Kader einnimmt. Vor dem Hintergrund grundlegender Steuerreformen in den 1990er und Anfang der 2000er Jahre sowie der zunehmenden Arbeitsmigration zahlreicher Bauern in die Städte schwanden die lokalen Steuereinnahmen rapide. Bauern ließen ihr Agrarland zurück bzw. überließen es Vertrauten, wodurch die landwirtschaftliche Produktivität und damit auch die Steuereinnahmen sanken. Diese waren jedoch notwendig, um elementare öffentliche Güter wie Gesundheitsversorgung, Schulen, und Infrastruktur bereitstellen zu können. Um die Einnahmen wieder zu stabilisieren und die Nutzung des Agrarlandes effizienter zu gestalten, fanden innerhalb der Kollektive häufig informelle Neuverteilungen statt. Zusätzlich, aber eher selten wurden Landnutzungsrechte aus demselben Grund konfisziert und an kommerzielle Nutzer veräußert. Ab 2004 wurde durch eine Reihe von *policies* und Gesetzen<sup>142</sup> die Landwirtschaft für die Bauern wieder profitabel, so dass viele aus den Städten zu ihrer Parzelle zurückkehrten. Massenentlassungen von Wanderarbeitern im Rahmen der Wirtschaftskrise 2008 verstärkten die rückläufige Migration. Viele der Parzellen waren zu diesem Zeitpunkt

---

<sup>141</sup> Vgl. LVG: Artikel 55.

<sup>142</sup> Darunter die Abschaffung der Agrarsteuer und die Anhebung der staatlichen Beschaffungspreise für Agrarprodukte.

jedoch bereits durch die Kollektive informell neu verteilt oder durch die lokalen Regierungen konfisziert und veräußert worden, was in der Folgezeit zu häufigen Landkonflikten führte.<sup>143</sup>

- (b) Auch in suburbanen Regionen hatten die fiskalischen Reformen und die Re-Zentralisierung der Steuereinnahmen bedeutende Auswirkungen. Anders als im ruralen Hinterland wählten die Lokalregierungen in wirtschaftlich und infrastrukturell besser entwickelten, suburbanen Regionen jedoch eine Kommerzialisierungsstrategie. Agrarland wurde hier zur industriellen und kommerziellen Entwicklung benötigt. Verfassungsgemäß steht den Regierungen auf Kreis- und höheren Ebenen das Recht zu, kollektives Land für das Gemeinwohl zu konfiszieren. Die Argumentationslinie ist dementsprechend, dass die Konvertierung von Agrarland für industrielle und kommerzielle Zwecke Investitionen anziehen, Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen und so mehr Einkommen generieren. In diesem Sinne könne es sogar zur sozialen Stabilität beitragen. Um Investoren anzulocken, werden die Grundstückspreise jedoch oft niedrig angesetzt, was in Folge auch zu niedrigeren Kompensationszahlungen an die betroffenen Kollektive und Bauern führt. Für die verschiedenen Ebenen der Lokalregierungen sowie oft auch die Vorsitzenden der Kollektive ergeben sich zum einen unmittelbare extrabudgetäre Gewinne durch die Übertragungsgebühr. Zum anderen sind mit der Kommerzialisierung jedoch auch indirekte, langfristige Einnahmen verbunden. Dies bedeutet vor allem höhere Einnahmen durch Steuern auf Baumaßnahmen und Immobilien sowie die Umsatzsteuer für jegliche wirtschaftliche Aktivitäten. Diese Anreize sorgen zunehmend für einen heftigen Wettbewerb um Agrarland und enthalten durch erzwungene Enteignungen sowie häufig niedrige Kompensationsleistungen schwerwiegendes Konfliktpotenzial.<sup>144</sup>

In den folgenden Kapiteln werden die beschriebenen Probleme bei der Konvertierung, Enteignung und Neuverteilung näher analysiert. Im Fokus steht dabei, mit welchen *policies* und Gesetzen der Staat reagiert und wie diese auf lokaler Ebene umgesetzt werden. Unter besonderer Beobachtung steht dabei die Entwicklung des Landtransfersystems, dessen Ziel es ist, die genannten Probleme zu lösen bzw. zu mindern. Vielmehr noch wird davon erwartet, dass es die rurale Wirtschaftsentwicklung maßgeblich fördern und die massiven Wohlstandsdisparitäten reduzieren könne. Doch inwiefern gelingt dies angesichts der eklatanten Herausforderungen? Welche Auswirkungen haben die unterschiedlichen Interessen

---

<sup>143</sup> Vgl. Whiting (2011): 571-574.

<sup>144</sup> Vgl. ebd.: 577-580.

im Beziehungsgefüge zwischen Staat, Kollektiven und Bauern? Und wie ist der Beitrag der aktuellen Reformen im Landrecht und der Entwicklung des Landtransfersystems zur Legitimation des Regimes zu bewerten?

#### 4. *Demands, outputs und outcomes* im Umgang mit Landkonflikten

##### 4.1 Landkonvertierung, -enteignung und die Kompensationsproblematik

###### *Landkonvertierung*

„The ongoing process of massive land development in China since the reforms has essentially been driven by a combination of forces emanating from two sources, namely continuing sprawl of large cities from above and a widespread industrialization and urbanization of the countryside from below.“<sup>145</sup>

Die massive Dezentralisierung und Delegation von Kompetenzen und Aufgaben hatte maßgebliche Konsequenzen für das Landsystem. Zu Beginn der 1980er Jahre fand landesweit eine großflächige Konvertierung von Agrar- zu Bauland statt. Die Gründe waren vielfältig. Um der Erwartung nach rapider wirtschaftlicher Entwicklung gerecht zu werden, konfiszierten Lokalregierungen im Namen des Staates und des Gemeinwohls große Agrarflächen für den Ausbau von Infrastruktur und Industrie. Mit der Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse und insbesondere der Einkommenssteigerung (aufgrund des HVS und der gestiegenen Beschaffungspreise für Agrarprodukte) wuchs auf dem Land ebenfalls der Bedarf an größeren Wohngrundstücken. Zudem hatten Bauern die Möglichkeit erhalten, im nicht-LW-Sektor tätig zu werden und strömten nun auf der Suche nach Beschäftigung in die sich industrialisierenden Gebiete, was zum weitverbreiteten Wachstum kleiner und mittelgroßer Städte bzw. zu Urbanisierung im ländlichen Raum beitrug.<sup>146</sup>

Seit 1962 hatte allein die Volkskommune über Landnutzung und -konvertierung bestimmt. Ab 1982 verlagerte sich diese Kompetenz auf die übergeordnete Kreisebene, was sich jedoch nicht als adäquat erwies. Die beinahe unkontrollierte Konvertierung zwischen 1984-1986 hatte zu einem Verlust von etwa 2,1 Mio. Hektar Agrarland geführt, was Sorgen über die Ernährungssicherheit aufwarf und die Regierung folglich alarmierte. Dies resultierte 1986 in der Verabschiedung des Landverwaltungsgesetzes (LVG) und der Schaffung der neuen Landverwaltungsbehörde (*Guojia tudi guanliju* 国家土地管理局), die auf allen

<sup>145</sup> Lin, George C.S. (2009): 227.

<sup>146</sup> Ho/Lin (2003): 689-696. Allein in der Provinz Jiangsu stieg die Anzahl der Städte zwischen 1984 und 1996 von 13 auf 44. Vgl. Lin, George C.S. (2009): 232-235.

Verwaltungsebenen bis zur Gemeinde Außenstellen besitzt und direkt dem Staatsrat untergeordnet ist.<sup>147</sup> Um die Konvertierung einzudämmen, wurde das Genehmigungsverfahren für Landkonvertierung reformiert und ein nationaler umfassender Landnutzungsplan (*Guojia tudi liyong zongti guihua* 国家土地利用总体规划) entworfen, der für die Provinzen und die darunter liegenden Lokalregierungen Quoten festlegte. Es ergab sich ein hierarchisches Genehmigungssystem: Je größer die zu konvertierende Agrarfläche, desto höher die administrative Ebene, die die Umwandlung genehmigen musste.<sup>148</sup> Dennoch wurde in Folge auch diese Regelung umgangen, z. B. indem Großprojekte in mehrere Kleinprojekte „zerstückelt“ wurden und somit von niedrigeren Ebenen genehmigt werden konnten, die beeinflussbarer schienen, weil sie z. B. in ein persönliches Beziehungsnetzwerk eingeflochten waren. Alternativ wurde die Landkategorisierung manipuliert und das ursprüngliche Agrarland als Bauland klassifiziert, welches geringeren Beschränkungen unterlag. Die Zentralregierung musste abermals auf den substantiellen Verlust von Agrarland reagieren und erklärte 1991 die Gründung von „elementaren Agrarschutzgebieten“ (*jiben nongtian baohuqu* 基本农田保护区), auf denen 1994 die „Vorschriften (*tiaoli* 条例) für den Schutz elementarer Agrarflächen“ folgten, die eine Konvertierung solcher Grundstücke verboten.<sup>149</sup> Die Verwendung der Agrarflächen als Bauland ist allerdings weiterhin mit hohen Profiten verbunden. Denn auf diese Grundstücke und Immobilien entfällt eine Grundsteuer, die den Lokalregierungen eine stetige Einnahme verspricht. Daraus entsteht für sie ein großer Anreiz, den Immobilienmarkt zu entwickeln, Agrarflächen kostengünstig zu konvertieren und an Bauunternehmen zu übertragen.<sup>150</sup>

Deng Xiaopings Aufruf 1992, wirtschaftliche „Entwicklungszonen“ (*kaifaju* 开发区) zu gründen und somit Investoren anzulocken, bot Kreis- und Gemeinderegierungen ironischerweise ein „political shield“<sup>151</sup> für großflächige Landkonvertierungen und Enteignungen, wobei im Hintergrund, laut Cai Yongshun, die Einkommensgenerierung das eigentliche Motiv gewesen sei. Bis 1996 waren im so genannten „Zonenfieber“ 1,74 Mio. mu als Entwicklungszonen, davon mehr als die Hälfte konvertiertes Agrarland, deklariert worden, aber letztendlich ungenutzt geblieben.<sup>152</sup> Bis Mitte 2004 wurden 4.813 Entwicklungszonen

<sup>147</sup> Vgl. Lin/Ho (2005): 422-423.

<sup>148</sup> Gemäß LVG 1986 mussten Projekte, die bis zu 3 mu Agrarfläche od. 10 mu Bauland benötigen, vom Landverwaltungsbüro der Kreisregierung genehmigt werden; 3-10 mu Agrarfläche od. 10-20 mu Bauland durch die Präfektorebene; 10-1.000 mu Agrarfläche od. 20-2.000 mu Bauland durch die Provinzebene. Alles darüber hat der Staatsrat zu entscheiden. Vgl. Ho/Lin (2003): 694; Lin/Ho (2005): 423; Lin, George C.S. (2009): 84.

<sup>149</sup> Vgl. Lin/Ho (2005): 423-424; Lin, George C.S. (2009): 83-86.

<sup>150</sup> Vgl. Cai, Jiming (2011).

<sup>151</sup> Lin, George C.S. (2009): 221; siehe auch Lin, George C.S. (2009): 217.

<sup>152</sup> Vgl. Cai, Yongshun (2003): 670-672; Chin, Gregory T. (2005): 217-218.

wieder annulliert, wodurch die gesamte Anzahl um 70% und die beanspruchte Fläche um 64,5% reduziert wurde.<sup>153</sup>

Nicht zuletzt setzt sich auch der Urbanisierungsprozess fort, durch welchen kollektives, rurales Land meist in staatlichen Besitz übergeht. Vor allem in der Peripherie großer Städte, aber insbesondere auch durch die staatliche Förderung kleinerer Kreisstädte steigt die Nachfrage nach ruralem Land weiter steil an. Allein zwischen 1998 und 2008 seien landesweit nach Angaben des ehemaligen Parteisekretärs der Provinz Jiangsu, Gao Liangzhi, 100 Mio. mu Agrarland konfisziert und für urbane Nutzung konvertiert worden.<sup>154</sup> Trappel prognostiziert:

„China’s new urban centers are growing at an astonishing speed and the fate of most surrounding rural areas seems to be clear: sooner or later they will become part of these new urban centers.“<sup>155</sup>

Mit der Revision des LVG 1998 ist nun nach Artikel 34 jede Provinz angewiesen, 80% ihrer landwirtschaftlichen Nutzflächen als „elementares Agrarschutzgebiet“ zu kennzeichnen, und gemäß Artikel 33 befähigt, Verluste solcher Flächen durch Aneignung gleichwertiger Flächen an anderen Orten zu kompensieren.<sup>156</sup> Seit 2007 beträgt die vorgegebene Untergrenze für Agrarflächen im nationalen umfassenden Landnutzungsplan 1,8 Billionen mu, wonach sich die Quoten für lokale Regierungen errechnen.<sup>157</sup> Darüber hinaus charakterisiert die Revision des LVG eine starke Re-Zentralisierung von Kompetenzen, denn das hierarchische Genehmigungssystem für die Konvertierung von Agrarflächen (s. Fn. 148) wurde aufgelöst. Wenige Monate zuvor war das Landverwaltungsbüro bereits zum Ministerium für Land und Ressourcen (*Guotu ziyuan bu* 国土资源部) erhoben worden. Konvertierungen und Enteignungen, insbesondere von „elementaren Agrarschutzgebieten“, benötigen nun laut Artikel 45 des LVG je nach Größe mindestens die Genehmigung des Volkskongresses der Provinz oder sogar die des Staatsrats bzw. des Ministeriums für Land und Ressourcen, das ihm direkt untersteht. Den Lokalregierungen wurde damit die Möglichkeit genommen, eigenmächtig im Namen des Staates Land zu enteignen und zu konvertieren. Mit dieser Revision und Aufwertung des Landverwaltungsbüros wurde daher verdeutlicht, wer das staatliche Besitzrecht ausübt und den Staat in Fragen der Enteignung und Verwaltung von Land rechtmäßig vertritt.<sup>158</sup>

---

<sup>153</sup> Lin, Yan (2009): 37.

<sup>154</sup> Vgl. Gao, Liangzhi (2008): 2. Im von Trappel untersuchten Stadtgebiet von Suining, Provinz Sichuan, wurden im Zeitraum von 1978-2007 ebenfalls 20% des Agrarlandes konvertiert. Trappel (2011): 18-19; siehe auch Ho, Peter (2001): 409-410.

<sup>155</sup> Trappel (2011): 18.

<sup>156</sup> Vgl. LVG: Artikel 33, 34. Die Revision trat zum 1. Januar 1999 in Kraft.

<sup>157</sup> Vgl. Ministerium für Land und Ressourcen (2008); Trappel (2011): 17.

<sup>158</sup> Vgl. LVG: Artikel 45; Ho, Peter (2001): 403-404.

Dennoch ist der Anreiz für lokale Regierungen weiterhin sehr hoch, Agrarland zu konvertieren und für nicht-landwirtschaftliche Zwecke zu entwickeln. Vor allem aufgrund der Quoten ist Bauland zu einem knappen und wertvollen Gut geworden.<sup>159</sup> Die Monitoring-Fähigkeiten der Zentralregierung, die sich zum großen Teil auf Informationen von lokaler Ebene verlässt, sind insofern begrenzt.<sup>160</sup> Dies hat mitunter auch mit dem großen Einfallsreichtum lokaler Regierungen zu tun. Ein aktuelles Beispiel ist ein Fall aus dem Bezirk Xiangzhou der Stadt Xiangyang, Hubei.<sup>161</sup> Die dortige Bezirksregierung hatte entgegen zentraler Vorgaben und ohne Genehmigung Straßen auf Agrarland gebaut, um die Anbindung eines Industrieparks an das Verkehrsnetz zu verbessern. Dies stellte die Zentralregierung bei Untersuchungen von Satellitenfotos fest. Die Bezirksregierung wurde daraufhin angewiesen, die bebauten Flächen an die enteigneten Bauern zurückzugeben. Wie erwähnt ist sie durch den Landnutzungsplan an Quoten für die Konvertierung von Agrar- zu Bauland gebunden. Stattdessen spekulierte sie jedoch darauf, dass sie kurzfristig eine Genehmigung für das Straßenprojekt erhalten könnte. Um die Straße nicht wieder abreißen zu müssen, kaschierte die Bezirksregierung den Straßenbau, indem die Straße mit Plastikplanen sowie einer Erdschicht überzogen und anschließend bepflanzt wurde, um bei erneuten Satellitenaufnahmen den Anschein zu erwecken, dass es sich dabei um landwirtschaftlich-genutzte Flächen handle. Der Schwindel wurde jedoch kurze Zeit später aufgedeckt, da die Bauern sich über die niedrige Kompensation beschwerten.<sup>162</sup>

Das Beispiel veranschaulicht, wie die Interessen von zentraler und lokaler Regierung sowie der Bauern oft konkurrierend gegenüber stehen und so zu Konflikten führen. Aufgrund dieser strukturellen Konstellation ist Lin, was die weitere Zukunft betrifft, pessimistisch:

„It was the central state that wished to protect China’s dwindling cultivated land for the consideration of food security [inter alia], but it was the local state, especially state agencies at and below the provincial level that had created the greatest demands for the conversion of cultivated land. As long as this structural conflict of interests of the Chinese state is not resolved, serious problems of land management will continue.“<sup>163</sup>

Ebenso bewertet Pond die systemische Ambiguität:

„Most basically, the party hierarchy tells city administrations to multiply wealth fast. But at the same time, it caters to peasants with ever-stronger legal guarantees of farmland tenure. And when city cadres produce wealth by the easy route of expropriation of cropland (sometimes violent and

<sup>159</sup> Vgl. Trappel (2011): 17.

<sup>160</sup> Vgl. Dai et al. (2011): 43-44.

<sup>161</sup> Dieses Beispiel ist zwar aus dem urbanen Raum, betrifft aber kollektives Land und soll zur Veranschaulichung von illegaler Landkonvertierung dienen.

<sup>162</sup> Vgl. Xinhua (2011), „China district gov’t ‘plants’ vegetables on roads to conceal illegal land seizures“.

<sup>163</sup> Lin, George C.S. (2009): 89; vgl. Whiting (2011): 580.

often illegal) to convert to commercial property, the central government does not enforce its own laws.”<sup>164</sup>

Der fiskalische Druck auf die lokalen Regierungen und ihre Verpflichtung, sich bei der Konvertierung an legale Vorgaben zu halten, führen letztendlich dazu, dass Land auf informelle Weise kapitalisiert wird:

„Under the influence of reforming tax systems, some local governments, in order to offset financial constraints, have actually gained more freedom and informal power to deal with the local land as a local extra-budgetary revenue resource. Whereas under the influence of cadres’ evaluation system, local governments have to constrain themselves to the legal regulation thus tend to convert land in an informal way.“<sup>165</sup>

Für Peter Ho liegt das Problem in der unklaren Definition der Besitzverhältnisse:

„From the view of the government, the imprecise definition of state ownership is the underlying cause of arable land loss as local governments illegally and indiscriminately sell land for construction.“<sup>166</sup>

### ***Landenteignung und die Kompensationsproblematik***

Gemäß Verfassung kann der Staat Land konfiszieren und sich aneignen. Jedoch wurde, wie im vorherigen Abschnitt beschrieben, bis zur Revision des LVG 1998 nicht weiter definiert, wer den Staat repräsentiert. Lokale Regierungen sahen sich demnach – als offizielle Vertreter des Staates – dazu befähigt. Gleichzeitig gerieten sie in der Reform-Ära zunehmend unter Druck, einerseits den wirtschaftlichen Entwicklungsvorgaben der Zentralregierung gerecht zu werden und andererseits ihre Haushalte eigenständig zu finanzieren. Die fiskalische Problemsituation verstärkte sich umso mehr mit der Reform des Steuersystems 1994, wodurch ein großer Teil der Steuereinnahmen wieder an die Zentralregierung umgeleitet wurde.<sup>167</sup> Der duale Landmarkt, welcher staatlichen Institutionen und Kollektiven Land kostengünstig zur Verfügung stellt und andererseits lokalen Regierungen den lukrativen Transfer von Nutzungsrechten an kommerzielle Nutzer verspricht, bietet dabei starke Anreize Landenteignungen vorzunehmen und die Nutzungsrechte an kommerzielle Nutzer weiter zu veräußern.<sup>168</sup> Seit 1992 wurden laut Prosterman et al. in fast 30% aller Dörfer Landenteignungen vorgenommen; in der Hälfte davon sogar mehrmals.<sup>169</sup> Zwischen 1990 und 2002 haben etwa 66 Mio. Menschen ihr Land aufgrund von Enteignung abgeben müssen und dabei oft nur einen Bruchteil der gesetzlich vorgeschriebenen Kompensationsleistungen

<sup>164</sup> Pond (2011): 98.

<sup>165</sup> Zhao et al. (2009): 19.

<sup>166</sup> Ho, Peter (2001): 403.

<sup>167</sup> Vgl. Bernstein/Lü (2003): 10-11, 50-51, 107; Göbel (2010): 48-51; Zhao, et al. (2009): 16; Cai, Jiming (2011).

<sup>168</sup> Vgl. Lin, George C.S. (2009): 57-64; Pond (2011): 93-94.

<sup>169</sup> Vgl. Prosterman (2009): 15-18.

erhalten, während die Einnahmen der Lokalregierungen aus Übertragungsgebühren in die Höhe schossen. Eklatant ist auch das Misstrauen der Bauern gegenüber lokalen Regierungen, das vor dem Hintergrund steigender Übertragungsgebühren und der Involvierung externer Investoren weiter wächst. „This explains why almost half of the mass protests in rural China in the past several years were related to the ‘collection of land’.“<sup>170</sup>

Angesichts der hohen Verschuldung und Unterfinanzierung sind Übertragungsgebühren („conveyance fee“; s. Abbildung 4, S. 41) aus Landverkäufen eine lukrative Einnahmequelle. Im Durchschnitt machen sie nach Angaben vom Landes RDI 46% der lokalen Haushaltseinnahmen (in Einzelfällen sogar 60-70%) aus. Wenngleich diese Gelder durch das LVG für die Entwicklung der Landwirtschaft bestimmt sind, werden sie angesichts ihres großen Anteils an den Finanzhaushalten ebenfalls für andere Zwecke verwendet.<sup>171</sup> Da es sich bei der Gebühr um eine extrabudgetäre Einnahme handelt, steht sie damit nicht unter Aufsicht der lokalen Volkskongresse, was einzelnen Beamten daher größeren Spielraum für Korruption und Manipulation lässt.<sup>172</sup> Im Zeitraum zwischen 2000-2003 wurden durch die Übertragungsgebühr in ganz China 910 Mrd. RMB eingenommen, 2005 fast 600 Mrd. RMB und 2,7 Billionen RMB im Jahr 2010 allein.<sup>173</sup> Da gesetzliche Schlupflöcher bestehen und die Übertragungsgebühr um ein Vielfaches höher liegt als die Kompensation, ruft dieser Prozess häufig Spannungen hervor. Die gesetzlichen Vorgaben für Kompensationszahlungen an die Bauern als Landnutzer erscheinen auf den ersten Blick angemessen. Die enteigneten Bauern und Kollektive müssen sich gemäß LVG zunächst bei der lokalen Landverwaltungsbehörde für die Kompensation registrieren. Anschließend sieht das Gesetz die Kompensationskalkulation und eine Anhörung der betroffenen Parteien vor. Vorgeschrieben sind (1) das Sechs- bis Zehnfache der durchschnittlichen Ernteerträge der letzten drei Jahre als Entschädigung für das Land; (2) das Vier- bis Sechsfache der durchschnittlichen Ernteerträge der letzten drei Jahre als pro-Kopf-Entschädigung für die Umsiedlung und (3) eine von den Provinz- oder Stadtregierungen zu bestimmende Entschädigung für Ernteauffälle und bereits getätigte Investitionen in das Grundstück.<sup>174</sup> Dass Kompensationen nicht höher liegen, hängt also damit zusammen, dass der Marktpreis des Grundstücks bei der Enteignung nicht bekannt ist und dass auch keine unabhängigen Dienstleister die Schätzung vornehmen, sondern dies schlicht auf Grundlage der Ernteerträge geschieht.<sup>175</sup> Jedoch bemängelt Gao, dass diese nach

---

<sup>170</sup> Li, Cheng (2009): 6; vgl. Whiting (2011): 580-581.

<sup>171</sup> Vgl. Landes RDI (2011): 4; Gao, Liangzhi (2008): 1-3.

<sup>172</sup> Vgl. Cai, Jiming (2011).

<sup>173</sup> Vgl. Lin, George C.S. (2009): 101; Landes RDI (2011): 4.

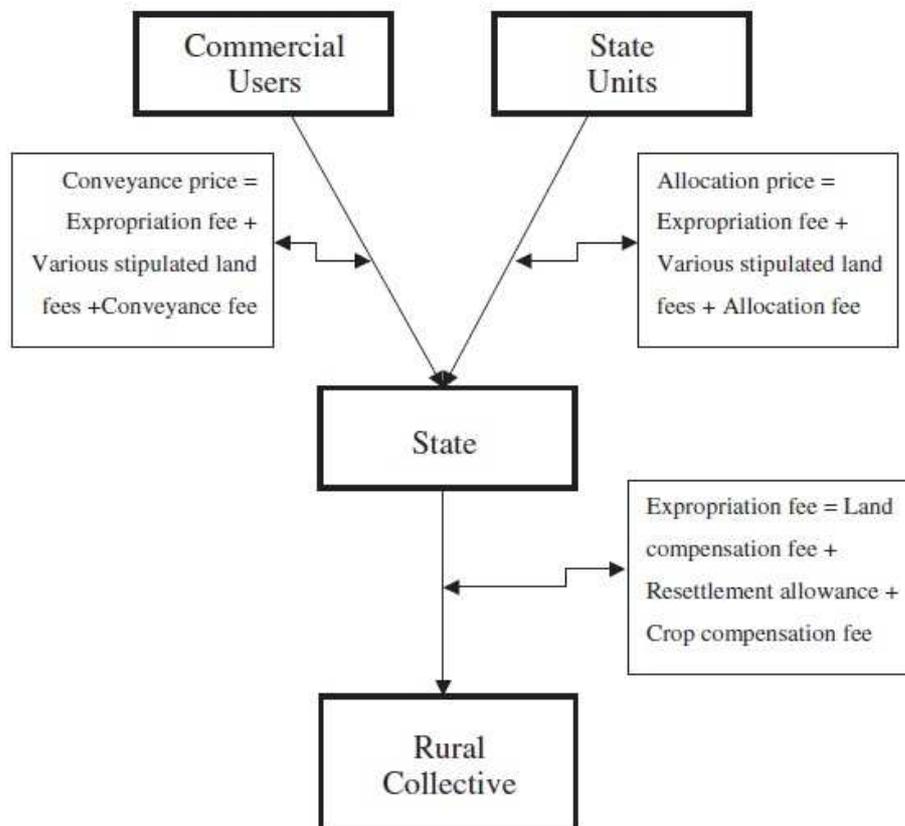
<sup>174</sup> Vgl. LVG, Art. 46-48.

<sup>175</sup> Vgl. Chin, Gregory T. (2005): 216-218; LVG Artikel 47.

wie vor zu niedrig seien, um sich danach eine neue Existenz aufbauen zu können.<sup>176</sup> Sheng erklärt daher, dass die Kompensation auf Grundlage zu erwartender Einnahmen kalkuliert werden sollte, um nicht einen unfairen Tausch darzustellen.<sup>177</sup> Darüber hinaus sind die Kollektive als Landbesitzer zunächst Empfänger der Kompensation und verteilen diese im Anschluss an ihre Mitglieder. Jedoch besteht keine gesetzliche Regelung, wie das Kollektiv die Kompensation an seine individuellen Mitglieder weitergeben soll. Zwar existiert laut LVG Artikel 49 eine Pflicht, Ausgaben und Einnahmen der Landenteignung zu veröffentlichen und den Mitgliedern Einsicht zu gewähren, aber dies wird oft schlichtweg ignoriert. Viel schlimmer, “[w]hen the rural land is expropriated, it is not unusual for peasants to be unaware of the total amount of compensation paid to the collective.”<sup>178</sup> Ferner fehlt es an effektiven Kontrollinstanzen. Zhu und Prosterman formulieren überspitzt:

„The current compensation scheme allows the government to pay farmers \$5,000 to expropriate one hectare of rural land today, sell it tomorrow to developers at the full market value of \$20,000, pocket a handsome profit of \$15,000, and call it ‘extra-budgetary revenue’.”<sup>179</sup>

**Abbildung 4: Enteignung, Übertragung und Kompensation im ruralen China<sup>180</sup>**



<sup>176</sup> Vgl. Gao, Liangzhi (2008): 1-4.

<sup>177</sup> Vgl. Sheng (2010).

<sup>178</sup> Lin, George C.S. (2009): 101.

<sup>179</sup> Zhu/Prosterman (2007): 6.

<sup>180</sup> Lin/Ho (2005): 430.

Angesichts der hohen Gewinnmargen bestehen große Anreize für Dörfer und Gemeinden illegal Nutzungsrechte zu transferieren, ohne dabei die Enteignung durch die Kreisregierung zu durchlaufen. Eine Feldstudie von Lin zwischen 1989-1997 hat ergeben, dass in Schwarzmarktgeschäften bis zu 98% der Übertragungsgebühr von lokalen Regierungen einbehalten worden sind. Die Art und Weise der Preisformung bzw. die mangelnde Transparenz spielen dabei eine große Rolle. In den meisten Fällen fanden Verhandlungen zwischen lokaler Regierung und potenziellem Käufer hinter verschlossenen Türen statt, was den meisten Spielraum für Manipulation bietet. Hinzu kommt, dass der von der lokalen Regierung genannte Preis aus zwei Erwägungen heraus zusätzlich niedrig gehalten wird. Zum einen, um sich gegen die Konkurrenz anderer Regionen durchzusetzen und zum anderen vor dem Hintergrund, dass der kommerzielle oder industrielle Interessent ein möglicher Garant für langfristige Steuereinnahmen ist. Öffentliche Ausschreibungen und Auktionen, die dem durch ihre Transparenz entgegenwirken würden, werden hingegen bei Übertragungsgeschäften selten angewendet.<sup>181</sup> Wenn rurale Kollektive und Bauern direkt an der Preisformung sowie vor allem an der lukrativen Übertragung an kommerzielle Nutzer beteiligt würden, könne, so Lin, ein wichtiger Beweggrund für Konflikt beseitigt werden.<sup>182</sup>

Lin resümiert jedoch:

“In this game of land development, the winners appear to be municipal, county, and township governments and the losers are ironically the central state and individual farmers, both original owners of China’s land.”<sup>183</sup>

Cai geht sogar noch weiter und unterstellt dem lokalen Staat räuberisches Verhalten:

„[...] in the use of rural land, the state tends to assume a predatory role in the sense that the local state and its agents often ignore the basic interests of the peasantry.”<sup>184</sup>

Cai bemerkt, dass sich Bauern bisher gegen eine Enteignung kaum wehren könnten. Auf der anderen Seite erhalten sie jedoch Kompensationsleistungen, die oft auch in neuen Beschäftigungsmöglichkeiten im nicht-LW-Sektor, was meist ein verbessertes Einkommen verspricht, oder einer urbanen *hukou*, was bessere soziale Absicherung, Gesundheitsversorgung und Schulbildung für Kinder bedeutet, bestehen. Allerdings nennt Cai auch hier wieder Negativbeispiele, in welchen die neue Beschäftigung kein gleichbleibendes Einkommen gebracht hat; das tatsächliche Gehalt unter dem versprochenen lag; Beschäftigungsmöglichkeiten überhaupt nicht vorhanden waren und die staatlichen

<sup>181</sup> Vgl. Lin, George C.S. (2009): 101-105; Zhao et al. (2009): 16-17.

<sup>182</sup> Vgl. Lin, George C.S. (2009): 101-105. Nach Lins Kenntnissen gibt es bereits lokale Initiativen, in welchen rurale Kollektive direkt an Verhandlungen mit kommerziellen Nutzern und sogar den Verkaufsgewinnen beteiligt sind. Dadurch könne ein wichtiger Beweggrund für Konflikt beseitigt werden, was allerdings eine Verfassungsänderung notwendig mache.

<sup>183</sup> Ebd.: 101.

<sup>184</sup> Cai, Yongshun (2003): 663.

Sozialleistungen weniger als das vorherige Einkommen betragen.<sup>185</sup> Chin fügt hinzu, dass zwischen 1999-2004 an 25% der enteigneten Bauern keine Entschädigung gezahlt worden sei und diese grundsätzlich nur bei 5-10% des Marktwertes läge.<sup>186</sup> Bei Fallstudien in Anhui entdecken Dai et al. ebenfalls, dass fast 47% der Befragten keine angemessene Kompensation erhalten haben. Etwa die Hälfte dieser Personen berichtete, dass die Kalkulation intransparent erfolgt sei, was Gelegenheit für Korruption bietet und daher Misstrauen hervorruft. In 34% der Beschwerdefälle hatten die zuständigen Behörden oder Einzelpersonen die Zahlungen tatsächlich veruntreut.<sup>187</sup> Trappel weist darauf hin, dass lokale Kader Kompensationszahlungen sogar absichtlich zurückhalten und beispielsweise nur monatlich auszahlen mit der fragwürdigen Begründung, dass die Bauern sonst alles auf einmal ausgeben würden.<sup>188</sup> Um dieser kritischen Entwicklung Abhilfe zu verschaffen, kündigte das Ministerium für Land und Ressourcen 2010 an, die Kompensationszahlungen direkt an die Bauern weiterzuleiten, so dass keine Regierungsinstitution oder das Kollektiv sich daran bereichern könnten.<sup>189</sup>

Wie die Steigerung der Einnahmen aus Übertragungsgebühren schon zeigt, mehren sich in den letzten Jahren die umstrittenen Landenteignungen. Diese erschreckende Tendenz lässt sich auch durch die neuesten Untersuchungsergebnisse des Landes RDI belegen. Wie bereits erläutert, entwickelte sich auf Grundlage der fiskalischen und administrativen Dezentralisierung, des Erwartungsdrucks bzgl. wirtschaftlicher Entwicklung, zahlreicher Schlupflöcher im chinesischen Gesetz und der Entstehung des dualen Landmarkts ein hoher Anreiz für lokale Regierungen, Agrarland zu konfiszieren und kommerziell zu veräußern. Prosterman et al. und die Autoren des Landes-Berichts von 2011 erkennen einen erneuten Anstieg der Landenteignungen seit 2006 (s. Abbildung 5), was sie vor allem auf die Steuerreformen Anfang der 2000er und nicht zuletzt auch die Finanzkrise seit 2008 zurückführen.

„The increase in such land acquisitions may be a result of intense pressures from the global financial crisis, as local governments across China strive to keep economic growth on track and their coffers full, despite slipping demand from abroad. The quickest route to this is selling agricultural land rights to developers or leasing the land rights to corporate farming operations.“<sup>190</sup>

---

<sup>185</sup> Vgl. Cai, Yongshun (2003): 665-666; Zhao et al. (2009): 20-21.

<sup>186</sup> Vgl. Chin, Gregory T. (2005): 218.

<sup>187</sup> Vgl. Dai et al. (2011): 43.

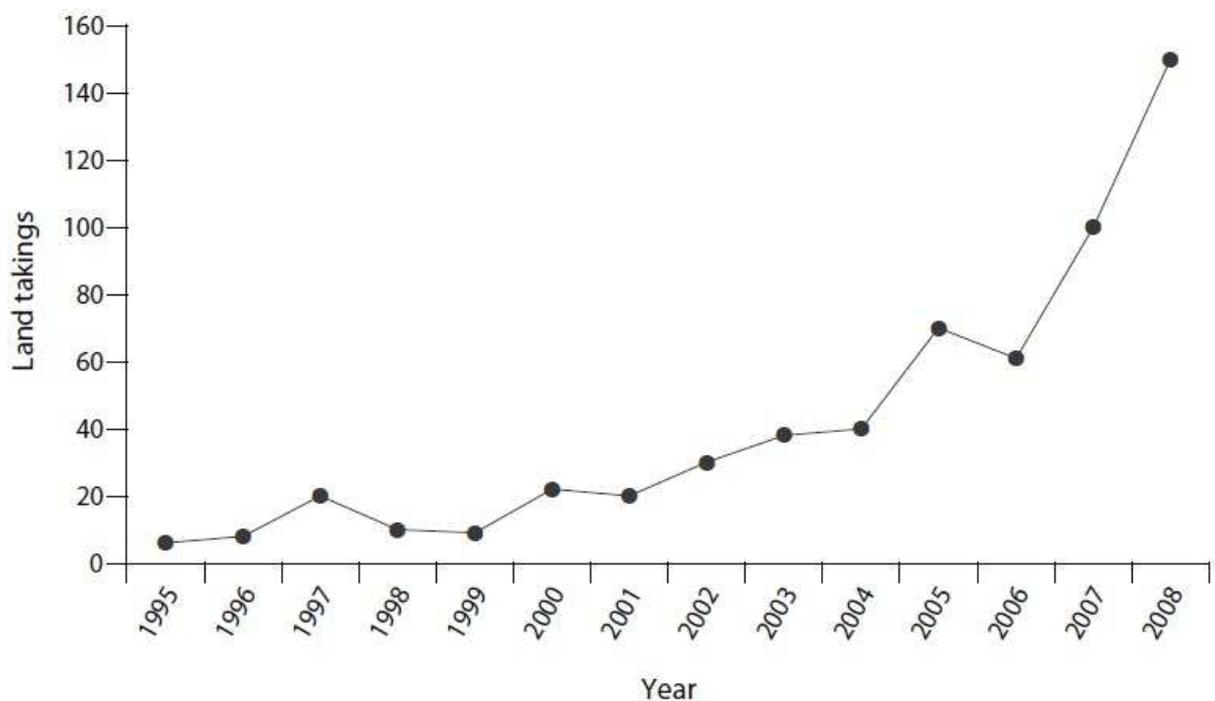
<sup>188</sup> Vgl. Trappel (2011): 19.

<sup>189</sup> Vgl. Xia, Jun (2010).

<sup>190</sup> Vgl. Landes RDI (2011): 4; vgl. Prosterman et al. (2009): 15-18; Pond (2011): 101.

Auch die staatliche Nachrichtenagentur Xinhua berichtete, dass die Zahl illegaler Landenteignungen in den ersten drei Quartalen 2011 im Vergleich zu vorherigen Jahren weiter anstieg. In diesen neun Monaten seien Geldstrafen im Wert von fast zwei Mrd. RMB verhängt und 1.964 Menschen bestraft worden. Eine neue Entwicklung ist, dass nun vor allem Land in West- und Zentralchina betroffen ist.<sup>191</sup> Dies mag mit dem verstärkten infrastrukturellen Aufbau in diesen Provinzen zusammenhängen, der mit dem Konjunkturpaket von 2008/2009 massiv gefördert wurde.<sup>192</sup>

**Abbildung 5: Anzahl der Landenteignungen 1995-2008<sup>193</sup>**



Das LVG und die Verfassung geben staatlichen Institutionen das Recht zur Enteignung im Sinne des Gemeinwohls. In der Praxis umschließt das vor allem Straßenbau oder den Bau öffentlicher Einrichtungen wie Schulen, allerdings ebenso ambivalente Projekte wie Entwicklungszonen, Fabriken oder Tankstellen, die unter den Bauern auf wenig Verständnis stoßen.<sup>194</sup> Rosato-Stevens kritisiert:

„While it is impractical for the law to generate an exhaustive list of public interests, it is possible for China’s lawmakers to sufficiently define the public interest to prohibit the taking of

<sup>191</sup> Vgl. Xinhua (2011), „Chinese ministry finds more illegal land grabs during January-September“.

<sup>192</sup> Vgl. Xinhua (2008): „China’s 4 trillion yuan stimulus to boost economy, domestic demand“; Li, Cheng (2009): 8-9; Pond (2011): 95-96.

<sup>193</sup> Prosterman et al. (2009): 16. Insgesamt wurden Haushalte in 513 Dörfern befragt.

<sup>194</sup> Vgl. Cai, Jiming (2011); Prosterman et al. (2009): 15-18; Landesa RDI (2011): 3-4.

agricultural land for solely commercial purposes. [...] With the number of angry peasants and dwindling supply of arable land, one hopes that [these definitions do] not come too much later."<sup>195</sup>

Der chinesische Staat versucht diesen Herausforderungen mit einer zunehmenden Regulierung entgegenzutreten. Die Revision des LVG 2004 betont beispielsweise die Unterscheidung von Enteignung (*zhengshou* 征收) und Beschlagnahmung (*zhengyong* 征用). Während ersteres einen Besitzwechsel (Kollektiv- zu Staatsbesitz) beinhaltet, bezieht sich letzteres nur auf den Transfer der Landnutzungsrechte.

„Legally, the difference is quite significant. Because ownership will not change in cases of requisition, rights of the peasants will no longer be severed when the land is requisitioned and, therefore, peasants will retain their legal standing.“<sup>196</sup>

Darüber hinaus stärkte die Verfassungsrevision von 2004 die Verbindlichkeit von Kompensationsleistungen für Enteignungen und Beschlagnahmungen, da dies zuvor nur unter Artikel 2 des LVG auftauchte.<sup>197</sup> Der Missbrauch von Kompensationszahlungen wurde darüber hinaus im RLCL Artikel 59 als Straftat aufgeführt.<sup>198</sup> Das Eigentumsgesetz von 2007 stärkt die Nutzungsrechte der Bauern insofern, als dass es ihnen ein Nießbrauchrecht (lat. *usus fructus*; *yongyi wuquan* 用益物权), also ein exklusives Recht auf Nutzung und Profitschöpfung, gewährt. Wer ihnen dies streitig macht, verstößt nicht nur gegen das Eigentumsgesetz sondern auch gegen die Verfassung.<sup>199</sup> Ferner legt es fest, dass die Kompensation in Fällen von Enteignung vollständig an die betroffenen Bauern weiterzuleiten ist, so dass Kollektive – als eigentliche Landbesitzer – diese nicht mehr abschöpfen können. Zudem ergänzt es die bisherige Kalkulationsgrundlage von Kompensationen dahingehend, dass dazu nicht mehr die durchschnittlichen Ernteerträge dienen, sondern die Kompensation einen guten Lebensstandard langfristig garantieren muss.<sup>200</sup> Allerdings wird daraus ersichtlich, dass einige Formulierungen sehr vage sind und Spielraum für unterschiedliche Auslegung lassen. Beispielsweise wird zwar ein nationales Grundstücksregister gefordert, aber nicht festgelegt, welche Behörde für die Schaffung zuständig ist.<sup>201</sup> Eine weitere Lücke aus rechtswissenschaftlicher Sicht bleibt die unzureichende Definition, wer bzw. welche Institution das Besitzrecht über rurales Land ausübt. Artikel 59 des Eigentumsgesetzes hebt hervor, dass alle Mitglieder des Kollektivs Besitzrechte über kollektives Land haben und bei Entscheidungen etwa über Allokation, Neuverteilungen oder Transfers beteiligt werden

---

<sup>195</sup> Rosato-Stevens (2008): 132.

<sup>196</sup> Ebd.: 133.

<sup>197</sup> Vgl. Verfassung der VR China: Artikel 10; Rosato-Stevens (2008): 134-135.

<sup>198</sup> Vgl. RLCL: Artikel 59; Rosato-Stevens (2008): 137.

<sup>199</sup> Vgl. Gao, Liangzhi (2008): 1-2.

<sup>200</sup> Vgl. Eigentumsgesetz: Artikel 42, 121, 132.

<sup>201</sup> Vgl. Zhu/Prosterman (2007): 12-13; Prosterman et al. (2009): 9-10.

müssen. Es erklärt jedoch nicht wie dies geschehen soll.<sup>202</sup> Das Eigentumsgesetz umschreibt nur das Kollektiv als die kollektive Wirtschaftsorganisation des Dorfes, das Dorfkomitee oder Dorfgruppen und ihre repräsentativen Funktionen.<sup>203</sup> Dean und Damm-Luhr kritisieren:

„As a consequence of this ambiguity, local rural governments can implement a structure of land ownership rights that prevents the natural village/villagers' group from claiming ownership to collectively held rural land. In practice, the administrative village, under supervision of the township, usually acts as the formal party issuing a land contract in the name of the collective – not the natural village/villagers' group.“<sup>204</sup>

Ob die bisherigen Reformen insgesamt dennoch zu Verbesserungen geführt haben, ist schwierig zu beurteilen. Prosterman et al. berichten aus der Umfrage 2008, dass in Fällen monetärer Kompensation der Betrag, den die Haushalte letztendlich erhielten, sechs mal so niedrig wie der des Kollektivs (2.500 : 15.000 RMB pro mu) lag. Hinzu kommt, dass Kompensationsleistungen in 20% der Fälle die Zuweisung einer neuen Parzelle beinhalten, die jedoch häufig nicht die gleiche Qualität hat und nicht zwangsweise in der Nähe des Wohnsitzes liegt. Ferner können diese Zuweisungen oft nur durch Landneuverteilungen erreicht werden, wodurch weitere Haushalte benachteiligt werden, die zuvor nicht von Enteignung betroffen waren.<sup>205</sup>

Alarmierend ist ebenfalls, dass in der Landes-Umfrage von 2010 29% der Enteigneten (43% in 2008) im Vorfeld nicht über die Enteignung informiert, sondern vor vollendete Tatsachen gestellt wurden. Nur 26,8% gaben 2008 an, dass sie bei der Kompensationskalkulation konsultiert wurden. Bis 2010 wurde dieser Anteil zumindest auf 42% gesteigert.<sup>206</sup> In einigen Ausnahmefällen ist dies nur auf den effektiveren Widerstand der Bauern, wie dem des „Rocket Man“ im Juli 2010<sup>207</sup>, oder tragische *high-profile cases*, die die Öffentlichkeit sensibilisierten<sup>208</sup>, zurückzuführen. Die Zahl der unzufriedenen Enteigneten ist dennoch nach wie vor doppelt so hoch wie die der zufriedenen.<sup>209</sup> Besonders schwerwiegend scheinen die Enteignungen angesichts der steigenden Zahlen der Bauern, die nun weder

<sup>202</sup> Vgl. Eigentumsgesetz: Artikel 59.

<sup>203</sup> Vgl. ebd.: Artikel 60.

<sup>204</sup> Dean/Damm-Luhr (2010): 151-152; vgl. Ho (2001): 405-408.

<sup>205</sup> Vgl. Prosterman et al. (2009): 15-18.

<sup>206</sup> Vgl. Prosterman et al. (2009): 15-18; Landes RDI (2011): 3-4.

<sup>207</sup> Der Bauer Yang Youde aus der Provinz Hubei hatte erfolgreich für eine höhere Kompensation gekämpft, indem er sein Land auf einem provisorischen Wachturm mit einer selbst gebauten Kanone verteidigte. Nach mehreren Monaten des Widerstands ging er letzten Endes auf das Angebot ein und erhielt eine Rekordsumme von 750.000 RMB für ca. 26 mu. Vgl. Watts (2010).

<sup>208</sup> In regelmäßigen Abständen kommt es zu Verzweiflungstaten von Menschen, denen Landenteignung und Zwangsräumung bevorsteht. Diese erhalten große mediale Aufmerksamkeit und werden auch in Internetforen kontrovers diskutiert. Vgl. Huang/Liu (2009): „Burning Issue“; Xinhua (2010): „Family of self-immolation victims compensated after house demolition dispute“; Tan, Kenneth (2011): „The sad story of Jiangxi Bomber, Qian Mingqi“; Daschkey/Soesanto (2011): „Bombenanschlag in Fuzhou – Terrorismus oder Heldentum?“

<sup>209</sup> Vgl. Prosterman et al. (2009): 15-18; Landes RDI (2011): 3-4.

Landnutzungsrechte besitzen (*zhongtian wu di* 种田无地), noch eine andere Beschäftigung haben (*jiuye wu gang* 就业无岗), oder sozial abgesichert sind (*shebao wu fen* 社保无份). Trappel berichtet, dass bereits 40 Mio. Menschen zu diesen „dreifach besitzlosen Bauern“ (*sanwu nongmin* 三无农民) gehören.<sup>210</sup>

#### 4.1.1 Zusammenfassende Betrachtung unter Legitimitätsaspekten

Die administrative Dezentralisierung hatte zu Beginn dazu geführt, dass ein großer Anteil der chinesischen Agrarflächen für nicht-landwirtschaftliche Zwecke konvertiert wurde. Als die Tendenz auch der Zentralregierung bekannt wurde und die langfristige Ernährungssicherheit zu gefährden drohte, erließ sie das LVG und die damit verbundenen Einschränkungen für Landkonvertierung. Die unklare Definition der Besitzverhältnisse, das hierarchische Genehmigungssystem und die Gründung „elementarer Agrarschutzgebiete“ erwiesen sich jedoch als ineffizient und wurden durch die Aufforderung nach wirtschaftlicher Entwicklung (insbesondere die Ermunterung zur Bildung von wirtschaftlichen Entwicklungszonen) zusätzlich konterkariert. Dies sendete ambivalente Signale an die Lokalregierungen bzw. bot ihnen Handlungsspielraum, wodurch sich Landkonvertierungen und -enteignungen weiter häuften. Auch die zunehmende Urbanisierung vereinnahmte immer mehr Agrarland. Das Resultat war die Re-Zentralisierung der Entscheidungsgewalt durch die Revision des LVG 1998. Dennoch sind bis heute für die wirtschaftliche Entwicklung zahlreiche Landnahmen erfolgt.

„Faktisch sind die Entwicklungsprozesse der Urbanisierung und der Industrialisierung seit Beginn der Reform und Öffnung auch ein durchgehender Prozess der Landnahme.“<sup>211</sup>

Die Worte von Hu Jing fassen das vorhergehende Kapitel gut zusammen. Um den Anforderungen wirtschaftlicher Entwicklung gerecht zu werden, sind Konvertierungen von Agrarland für industrielle und kommerzielle Zwecke notwendig. Doch kann dies auf legale Weise nur erfolgen, wenn der Staat das Land zuvor enteignet hat. Den Kollektiven als Landbesitzer ist eine solche Vorgehensweise nicht erlaubt, sondern wird durch den Staat monopolisiert. Es ergibt sich ein dualer Landmarkt, von dem in erster Linie Lokalregierungen profitieren. Kollektives Land befindet sich daher aus der Sicht Trappels *de facto* in

<sup>210</sup> Vgl. Trappel (2011): 18-19; Hu, Jing (2011).

<sup>211</sup> Hu, Jing (2011). [Eigene Übersetzung]

Staatsbesitz, da nur Regierungsinstitutionen den kommerziellen Transfer einleiten können und letztendlich über das Land bestimmen.<sup>212</sup> George Lin resümiert:

„The institutional set-up has ensured the generation of a substantial profit, a conveyance fee to be collected by municipal or county governments, through the conversion of land from the rural collective to the city-based state economy. This has made rural-urban land conversion such a lucrative opportunity that local governments and developers have every financial motive to take. At the same time, the political system is characterized by a hierarchical relation between municipal or county governments and the rural collectives. When the rural land is subject to state expropriation and rural-urban conversion, collectives and their members are not in a position to negotiate with the municipal or county governments who act on behalf of the state.“<sup>213</sup>

Sheng Hong vom Unirule Institute of Economics in Peking kritisiert das LVG als unzureichend. Dies habe mitunter damit zu tun, dass beim Legislativ-Prozess weder die Abgeordneten des NVK ausreichend über die Landproblematik informiert gewesen seien, noch gesellschaftliche Stimmen, die der Inkompetenz hätten Abhilfe verschaffen können, zugelassen und erst im Nachhinein über den genauen Inhalt in Kenntnis gesetzt wurden. So, wie es nun seit der letzten Revision 2004 existiert, verwässere das LVG das Eigentumsgesetz von 2007 und gebe den Staatsbehörden zu umfangreiche Kompetenzen. Sheng:

„[...] Die Regulierung unter dem gültigen LVG fordert, dass kollektives Land, bevor es für den urbanen Aufbau genutzt werden kann, durch die Regierung enteignet wird. [...] Dies hat nicht nur den Umfang der Landallokation durch die Regierung erweitert, denn was noch wichtiger ist, es hat die Regierung direkt mit dem kommerziellen Sektor verflochten und dafür gesorgt, dass die Autoritäten sich mit kommerziellen Interessen verbunden haben, wodurch die Natur der Autoritäten unterminiert oder sogar verleugnet wird.“<sup>214</sup>

Die Möglichkeit der Enteignung durch die Regierung im Sinne des Gemeinwohls liefert immer wieder den Vorwand zu illegalen Enteignungen, die einen kommerziellen Hintergrund haben. Besitzt die Lokalregierung genügend *diffuse support*, so wird sich der Widerstand gegen die Enteignung in Grenzen halten. Doch zeigt sich, dass insbesondere in Fällen von Enteignung öffentlicher Unmut auftritt. Die aktuell steigende Zahl der Landenteignungen in Verbindung mit massiven Unregelmäßigkeiten bei Kompensationen durchkreuzt dabei die Bemühungen der Zentralregierung um eine gerechte Allokation von Land. Vielmehr wird sie bei der Minderung der Wohlstandsdisparitäten behindert, da durch Landenteignungen insbesondere die ärmere Bevölkerungsschicht, die Bauern, zusätzlich belastet wird. Es besteht die Gefahr, dass die Zentralregierung angesichts der steigenden Zahl der Landenteignungen (*outcome*) und der zunehmenden Divergenz sowohl zu ihren Bemühungen als auch zu ihrer

<sup>212</sup> Vgl. Trappel (2011): 17.

<sup>213</sup> Lin, George C.S. (2009): 11.

<sup>214</sup> Sheng (2010) [Eigene Übersetzung]; vgl. Whiting (2011): 580-582.

Rhetorik (*output*) Glaubwürdigkeit einbüßt.<sup>215</sup> Wenngleich die direkten Schuldigen meist auf der lokalen Ebene zu verorten sind, so müssen diese Implementierungsschwierigkeiten (*demands*) schnellstmöglich beseitigt bzw. beantwortet werden, damit die Unzufriedenheit der Bauern nicht in ein mangelndes Vertrauen in die Kapazität und das Bemühen des Regimes, d. h. sinkenden *diffuse support*, umschlägt. Trappel stellt die bisherigen Reformen den erzielten Resultaten gegenüber und konstatiert:

„In China strong intellectual arguments and a number of recent state policies in favor of better protection of land use rights contrast sharply with the reality of common cases of land expropriation throughout rural China.“<sup>216</sup>

Lin Yan warnt davor, das Landsystem und das LVG in seiner jetzigen Form zu bewahren:

„[...] Wenn die Regelverletzungen System-immanent und nicht nur ein Ausnahmephänomen sind, dann muss die Legitimität des [Land-]Systems gewiss hinterfragt werden.“<sup>217</sup>

Angesichts der strukturell bedingten Interessenkonflikte, wie das Beispiel aus Xiangzhou veranschaulicht, erwartet Lin Yan, dass die Interessen der Bauern weiter untergraben werden und es zu Spannungen zwischen ihnen und den lokalen Regierungen kommt. Dies könnte insofern langfristig auch den *diffuse support* des Regimes insgesamt angreifen. Es zeigen sich also weiterhin starke Probleme nicht nur bei der Übersetzung von *outputs* in gewünschte *outcomes*, sondern auch bei der Beantwortung der *demands* durch adäquate *outputs*. Der hohe Druck wirtschaftliche Entwicklung zu generieren, die Bedeutung von Land als Investitionsobjekt und die Möglichkeiten für Kader sich dabei persönlich zu bereichern, stehen dem Interesse der Bauern nach stabilen Landpachtverhältnissen gegenüber. Cai Jiming erklärt zynisch: „Mit der Entwicklung der Immobilienwirtschaft haben sich auch die Taschen der Beamten, die das Land kontrollieren, ‚weiterentwickelt‘.“<sup>218</sup> Das Übertragungsverfahren, welches den einzigen Weg der legalen Konvertierung und Kommerzialisierung darstellt und den lukrativen Weitertransfer von Land in den Händen lokaler Regierungen monopolisiert, liefert breiten Spielraum für Manipulation und Korruption. Nur Regierungsinstitutionen können über den kommerziellen Transfer des knappen Gutes bestimmen und davon profitieren. Eklatant sind dabei die extremen Unterschiede in der Proportion von Übertragungsgebühr und den tatsächlichen Kompensationszahlungen an das Kollektiv und seine Mitglieder, was die gesellschaftlichen Wohlstandsunterschiede verstärkt. Auf Grundlage vergangener Ernteerträge können Kompensationen nicht das Niveau von marktbasieren

<sup>215</sup> Li differenziert zwischen „commitment“ und „capacity“ der Zentralregierung: „[...] Chinese farmers tend to have more trust in the central government’s commitment to protect their rights and interests than in its capacity to do so.“ Li, Lianjiang (2008): 210.

<sup>216</sup> Trappel (2011): 18.

<sup>217</sup> Lin, Yan (2009): 37. [Eigene Übersetzung]

<sup>218</sup> Cai, Jiming (2011). [Eigene Übersetzung]

Grundstückspreisen erreichen. Von daher ist es nicht verwunderlich, dass oft Streitigkeiten um Kompensationen entstehen. Dies hängt auch damit zusammen, dass Bauern den lokalen Institutionen aufgrund des intransparenten Verfahrens bzw. ihres Ausschlusses nicht vertrauen oder ihnen sogar unterstellen, diese Gelder zu veruntreuen. Ob dies tatsächlich so ist, lässt sich nicht immer feststellen. Aber das geringe Vertrauen der Bauern in die Kader und den Kalkulationsprozess sollte hinsichtlich des *diffuse support* für das Regime eine Warnung sein. Der in der Einleitung der Arbeit erwähnte Fall aus Wukan verdeutlicht die sehr niedrige Glaubwürdigkeit sowie die Konflikte, die allein aus Gerüchten entstehen können.<sup>219</sup> Aus diesem Grund bemängelt Chin die ambivalenten Landrechte und vor allem die Intransparenz staatlicher Prozeduren:

„Unclear definitions of land ownership, land-use planning procedures, and lack of transparency in rural land transfers have therefore all contributed to low compensation of farmers for their use rights. [...] When farmers do not know the details of the transaction even if they are given fair payment they may still assume that they are not being treated fairly.“<sup>220</sup>

Er bestätigt damit wie George Lin ebenfalls, dass nicht-öffentliche Verhandlungen zwischen Lokalregierung und kommerziellen Nutzern über die Übertragungsgebühr und intransparente Kompensationskalkulationen zu Misstrauen und Unmut bei den Bauern führen. Rechtliche Anpassungen, wie das Eigentumsgesetz und das darin enthaltene Nießbrauchrecht, stärken die legale Grundlage, auf welcher die Bauern ihre Ansprüche basieren und formulieren können. Die Idee, Kompensationszahlungen direkt an betroffene Bauern weiterzuleiten, und die wiederholte Bekräftigung im August 2010, sind ein wichtiges Signal an die Bauern für das Engagement der Zentralregierung. Dieser symbolische Schulterschluss wird mit Sicherheit die Zustimmung (*specific support*) der Bauern gewinnen. Ferner ist er auch ein Fingerzeig an Lokalregierungen und Kollektive. So erklärt Chin im Zusammenhang früherer *policies*:

„These efforts were important because they called attention to the problem and indicated to lower-level cadres that the issue was of grave concern to party leaders and would be placed front and center of the government agenda. It also attempted to demonstrate to China’s farmers that the central leadership was taking action on their behalf.“<sup>221</sup>

Wie effektiv die direkte Weiterleitung der Kompensation letztendlich in die Tat umgesetzt wird, lässt sich auf einer breiten Basis – z. B. anhand der bisherigen Landes-Umfragen – leider (noch) nicht feststellen.

Nach wie vor ist jedoch nicht vorgesehen, dass Bauern und Kollektive finanziell an der Übertragung beteiligt werden. George Lin plädiert dafür dies zu ändern:

<sup>219</sup> Vgl. Choi, Chi-Yuk (2011a); (2011b).

<sup>220</sup> Chin, Gregory T. (2005): 219.

<sup>221</sup> Ebd.: 228.

„By allowing rural collectives and their members to claim openly the bulk of the profits incurred from land conversion, many of the illegal land conversion previously undertaken in the hidden black market will be publicized for better monitoring and regulation.“<sup>222</sup>

Lin Yan schließt allerdings aus der inhärenten Bevorteilung lokaler Regierungen und Kader, dass Reformen im Landtransfersystem, im Sinne einer stärkeren Beteiligung der Bauern, nur schwer zu erreichen sind.

„Das gegenwärtige Landenteignungs-System gewährt den lokalen Regierungen den größten Teil vom Profit der Konvertierung von Ackerland; unter der Kontrolle der Lokalregierung 'entsteht nach Enteignung im Übertragungsprozess ein schwerwiegendes Ungleichgewicht im Verteilungsproporz des Profits zwischen Regierung und ruralem Kollektiv (etwa 17:1), was für das rurale Kollektiv erhebliche ökonomische Verluste bedeutet'; [dementsprechend] ist damit zu rechnen, dass eine Reform des Landenteignungs-Systems auf den Widerstand der Beamtenvertretung treffen wird.“<sup>223</sup>

Doch unabhängig von legalen Reformen sei es von größerer Bedeutung durch Transparenz Glaubwürdigkeit (*diffuse support*) herzustellen. Eine einfache Maßnahme, die die Transparenz der Verhandlungen über die Übertragungsgebühren erhöhen würde, wäre die Auflistung eben dieser im Finanzhaushalt, so dass lokale Volkskongresse Einsicht darüber gewinnen können. Alternativ sollten Verhandlungen, die hinter verschlossenen Türen stattfinden, durch öffentliche Ausschreibungen und Auktionen abgelöst werden. Wichtig sei, dass durch solche Maßnahmen wieder Vertrauen zwischen lokalen Regierungen, Kollektiven und vor allem den Bauern geschaffen werden könne. Andererseits darf jedoch nicht vergessen werden, dass nicht-öffentliche Verhandlungen auch dienlich sein können, um Investoren überhaupt erst für sich zu gewinnen. Die durch dieses Verfahren allgemein niedrigere Übertragungsgebühr könnte, so Whiting, sich perspektivisch durch Infrastrukturausbau, Beschäftigungsmöglichkeiten und letztendlich höhere Steuereinnahmen bezahlt machen. Denn die Finanzierung der lokalen Haushalte ist nach wie vor eine große Herausforderung.<sup>224</sup> Dass einige Beamte Gelder aus den Übertragungsgebühren oder Kompensationen veruntreuen, soll hier nicht verharmlost werden. Doch sind die möglichen langfristigen Gewinne sowohl für die Lokalregierungen als auch die Bauern wahrscheinlich größer, als die Erträge aus der fragmentierten Kleinbauernwirtschaft. Insofern heilige der Zweck die Mittel.

Ähnlich ist die Situation beim Enteignungsprozess. Die fehlende Benachrichtigung im Vorfeld der Enteignung und die mangelnde Beteiligung der Bauern bei der Kompensationskalkulation können zu schwerwiegenden Konflikten führen. Hu Jing, Professor für Urbanisierung und die *sannong*-Problematik an der South China Normal

<sup>222</sup> Lin, George C.S. (2009): 253.

<sup>223</sup> Lin, Yan (2009): 37. [Eigene Übersetzung]

<sup>224</sup> Vgl. Oi/Zhao (2007); Göbel (2010).

University in Guangzhou, erkennt auch in den jüngsten Reformbemühungen Defizite. Sie setzen sich nicht für mehr Partizipationsrechte der Bauern bei Entscheidungen zu Enteignung, Urbanisierung und Industrialisierung ein und nähmen die Benachteiligung mutwillig in Kauf. Zudem fehle bei den Reform-Überlegungen die wichtige soziale Sicherungsfunktion des Landes für Bauern.

„Es stellt für die armen Bauern immerhin eine Absicherung für Nahrung, Wohnraum, Beschäftigung und Altersvorsorge dar. Wenn die Regierung Land konfisziert, muss sie daher diesen Absicherungs-Charakter von Land gebührend erwägen. Sie muss die Land-basierte Absicherung durch soziale Absicherungen ersetzen. Wenn sie nicht in der Lage ist, dies zu bieten, sollte sie auch die Enteignung nicht vornehmen.“<sup>225</sup>

Hu Jing verdeutlicht damit, dass die Enteignung zwar ein unverzichtbares Instrument für effiziente Allokation darstellt, die Benachteiligung der Bauern jedoch zu groß ist. Falls Kompensationsleistungen angemessen gestaltet werden könnten, wären Enteignungen auch für Bauern akzeptabel.

Andererseits bietet die fehlende Regulierung den Lokalregierungen die Möglichkeit zügig auf Nachfragen zu reagieren und Investitionsanreize zu setzen. Peter Ho vermutet, dass diese mangelnde Regulierung der Landrechte beabsichtigt ist, oder mit seinen Worten eine „deliberate institutional ambiguity“, um eine flexible Handhabung zu gewährleisten. Ho:

„[...] the ambiguity of legal rules allows the land tenure system to function at the *current* stage of economic reforms. Moreover, this institutional indeterminacy is partly the result of efforts by the central leadership to create leeway for reacting to societal developments.“<sup>226</sup>

Jedoch stützt sich eine derartige Strategie vor allem auf eine erfolgreiche, wirtschaftliche Entwicklung und ist im Fall einer weniger erfolgreichen Performanz äußerst instabil.

Die chinesische Regierung bewegt sich auf einem schmalen Grat zwischen einer größeren Anerkennung der Landrechte von Bauern einerseits und der Wahrung des Handlungsspielraums der Lokalregierungen für wirtschaftliche Entwicklung andererseits. Die Herausforderung besteht nun darin beides miteinander in Einklang zu bringen. Enteignungen und Konvertierung von Agrarland werden weiterhin notwendig sein. Dennoch ist die Monopolstellung der Lokalregierungen als Profiteur der Kommerzialisierung problematisch und für die Kollektive und ihre Mitglieder nur schwer vermittelbar. Um nicht den *diffuse support* für das Regime zu untergraben, muss darüber auch mehr *specific support* generiert werden. Dies ist nur möglich, wenn die betroffenen Bauern zu einem gewissen Grad beteiligt werden, d. h. sowohl in Entscheidungsprozessen stärker partizipieren zu können als auch

---

<sup>225</sup> Hu, Jing (2011). [Eigene Übersetzung]

<sup>226</sup> Ho, Peter (2001): 400.

finanziell besser kompensiert zu werden. Auch vor dem Hintergrund der Legitimationsquellen dürfen sich soziale Wohlstandsdisparitäten nicht weiter durch Enteignungen und niedrige Kompensationen verschlimmern. Doch angesichts der Tendenzen bei Landenteignungen, lässt sich für die nähere Zukunft zumindest eine zahlenmäßige Intensivierung der Landkonflikte erwarten. Es bleibt abzuwarten, ob die Zentralregierung darauf mit weitergehenden Reformen reagieren wird.

## 4.2 Herausforderungen bei der Entwicklung des Landtransfersystems

Um den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Änderungen Rechnung zu tragen, sah der chinesische Staat die Notwendigkeit, Reformen der Landnutzung vorzunehmen und insbesondere Land zu einem handelbaren Gut zu machen, so dass eine effiziente Allokation des Bodens basierend auf einem marktwirtschaftlichen System herrschen würde. Gleichzeitig konnten jedoch auch sozialistische Prinzipien nicht einfach über Bord geworfen werden, denn ein Großteil der Bauern ist bis heute nach wie vor auf die kostengünstige Bereitstellung von Agrar- und Bauland angewiesen. Schucher und Lin verdeutlichen dies:

„[...] each peasant household is allocated land, regardless of whether it wants to farm that land. Since there is no economic reason why all rural residents must farm to ensure China's grain supply, China's land policy is, rather, a political issue.“<sup>227</sup>

„The approach adopted by the post-Mao regime was to open up a small market track of land transaction within the existing land system so that the interests of international investors could be met without jeopardizing the overarching principle of socialism in public and collective ownership of land. This has given rise to a distinct dual-track land system and land market in which the socialist legacy of free administrative allocation of land as a means of production co-existed with a market circulation of land as a commodity with commercial value.“<sup>228</sup>

Das sich entwickelnde Landtransfersystem zielt jedoch nur auf die Zirkulation (*tudi liuzhuan* 土地流转) innerhalb der landwirtschaftlichen Nutzung ab und beabsichtigt nicht etwa die Konvertierung für andere Zwecke. Die Beteiligung der Bauern im Landmarkt ist insofern eingeschränkt. Dennoch wird damit das Ziel verfolgt, die Einnahmequellen der Bauern zu diversifizieren und ihre Abhängigkeit von ihrer Parzelle zu senken. Gleichermaßen müssen Lokalregierungen angesichts der starken Abhängigkeit von Übertragungsgebühren ihre Einnahmequellen ebenso diversifizieren. Auch hierbei soll das Transfersystem eine Rolle spielen.

---

<sup>227</sup> Schucher (2011): 39.

<sup>228</sup> Lin, George C.S. (2009): 103.

Im Folgenden werden die Hintergründe des Wandels der Landnutzung, der Landzirkulation und vor allem die Herausforderungen bei der Entwicklung des Landtransfersystems näher beleuchtet. Dabei spielen zum einen die Sicherheit der Landnutzungsrechte und zum anderen die häufige institutionelle Ambiguität eine entscheidende Rolle.

### *Intention des Landtransfersystems*

Nachdem das HVS den Bauern individuelle Landnutzungsrechte gewährte, wurden bereits Anfang der 1990er Jahre wieder Stimmen laut, das Land zu re-kollektivieren bzw. die starke Fragmentierung zu relativieren. Reformbemühungen in der landwirtschaftlichen Modernisierung umfassten daher folgendes:

„The Central government characterized a modernized agriculture as commercialized (*shangpin hua* 商品化), specialized (*zhuan ye hua* 专业化), scaled up (*guimo hua* 规模化), standardized (*biaozhun hua* 标准化) and internationalized (*guoji hua* 国际化).“<sup>229</sup>

Ein Sprecher des Agrarministeriums äußerte 2002 mit Blick auf den WTO-Beitritt Chinas, dass „household farming on top of collective ownership promoted egalitarianism but led to unscientific and undercapitalized farming. Crops planted to suit subsistence requirements of small-holding households [can] not match international standards in price, quality, and variety.“<sup>230</sup> Chin kritisiert daher, dass der kollektive Landbesitz im ruralen China und die fragmentierten Kleinfarmen nicht mehr zeitgemäß seien. Mehr noch würde er die rurale Wirtschaftsentwicklung behindern und somit auch die Legitimität der KP untergraben:

„[...] the institutional arrangements of the collective rural land ownership system constrained rural economic growth and development; contributed to undermining the CCP’s legitimacy and increasing social and political instability in the countryside; and inhibited China’s agricultural system from undergoing the [...] structural adjustments necessary to meet the challenges of WTO accession.“<sup>231</sup>

Auch Bao bemängelt die sowohl qualitativ als auch quantitativ niedrige Produktivität der Kleinbauernwirtschaft und hebt hervor, was mit einer großflächigeren Massenproduktion möglich wäre.<sup>232</sup>

Im Herbst 2008 – zum 30-jährigen Jubiläum des HVS – bekräftigte Staatspräsident Hu Jintao die Absicht, den Transfer von Landnutzungsrechten zu vereinfachen und zu beschleunigen.

<sup>229</sup> Zhang/Donaldson (2008): 29.

<sup>230</sup> Li, Sheng (2002), „Gesetzgebung garantiert 900 Mio. Bauern Landnutzungsrechte – Beamte des NVK und des Agrarministeriums diskutieren den Entwurf des ‚Rural Land Contract Law‘“ [*Lifa quebao jiu yi nongmin tudi shiyong quan – yu quanguo renda, nongye bu guanyuan tan zhiding, nongcun tudi chengbaofa* 立法确保九亿农民土地使用权—与全国人大、农业部官员谈制定《农村土地承包法》], in: *Minzhu yu Fazhi*, 23, S. 24-27, zit. in: Chin, Gregory T. (2005): 221.

<sup>231</sup> Chin, Gregory T. (2005): 224.

<sup>232</sup> Vgl. Bao et al. (2011): 13143-13144.

Dies komme den Interessen der Bauern zu Gute und könne zur Entwicklung von „scale farming“ beitragen.<sup>233</sup> Auf Grundlage eines Landtransfersystems ließe sich die rurale Wirtschaft in besonderem Maße fördern. Li Cheng:

„[...] the Hu administration aims to achieve three interrelated objectives. One may refer to these three objectives as the ‘three moves’ (liu): first, allowing the land-use right to *move* from one farmer to another; second, helping rural surplus laborers *move* to the cities where they can obtain jobs, housing, and other benefits as regular urban dwellers; and third, encouraging financial loans and investment to *move* into rural areas.“<sup>234</sup>

Das rurale Landtransfersystem soll insofern dazu dienen, die wirtschaftliche Entwicklung im ruralen China anzukurbeln, d. h. rurale Einkommen und die landwirtschaftliche Produktivität zu steigern sowie Industrialisierung zu fördern. Gleichzeitig sollen auch Disparitäten zwischen Stadt und Land sowie auch innerhalb der ruralen Gesellschaft gemindert werden, indem überschüssige Arbeitskräfte vom Land in die Städte migrieren, wo der sekundäre und tertiäre Sektor bessere Verdienstmöglichkeiten bieten, und ihre Grundstücke an Bauern, Kollektive und vor allem Agrarunternehmen transferieren, die das Land großflächig und effizienter bewirtschaften.<sup>235</sup> Forrest Zhang:

„This marks a clear departure from the administrative allocation of land, which, based primarily on families’ labor endowment, tends to equalize land-to-labor ratio across families and maintain allocative (static) efficiency at the expense of productive efficiency.“<sup>236</sup>

Dahinter steht also auch die Überlegung, dass die jetzige Kleinbauernwirtschaft mit fragmentierten Parzellen eine ineffiziente Nutzung des Bodens sei. Die Regierungspolitik verfolgt dementsprechend mit dem Etikett der „wissenschaftlichen Entwicklung“ und des „Aufbaus neuer sozialistischer Dörfer“ eine landwirtschaftliche Strategie einer standardisierten und in den Händen weniger Betriebe konzentrierten Massenproduktion, die letztendlich zu Ertrags- und Einkommenssteigerung führen soll. Dazu fördert sie die Entwicklung von Drachenkopf-Unternehmen (*longtou qiye* 龙头企业), die Klein- und Familienbetriebe inkorporieren („vertikale Integration“) sollen und ihnen auf diese Weise ein regelmäßiges, stabiles Einkommen bescheren könnten. Dementsprechend mindere sich auch das Risiko für die Haushalte, da sie nicht mehr von saisonalen und klimatischen Veränderungen abhängig seien und das Agrarland nicht mehr die einzige Subsistenzgrundlage sei. Angesichts steigender Gesundheits- und Bildungsausgaben oder auch dem Interesse an einem höheren Lebensstandard sind Arrangements mit Drachenkopf-Unternehmen aus der Sicht der Bauern durchaus attraktiv. 2004 existierten bereits 114.000 solcher Unternehmen,

<sup>233</sup> Vgl. Xinhua (2008): „Generalsekretär Hu Jintao inspiziert das ländliche Anhui“.

<sup>234</sup> Li, Cheng (2009): 5.

<sup>235</sup> Bao et al. (2011): 13143; Pei et al. (2011): 55; Dai et al. (2011): 42.

<sup>236</sup> Zhang, Qian Forrest (2005): 8.

die insgesamt 84,5 Mio. Haushalte und damit etwa 40% aller ruralen Haushalte umfassten.<sup>237</sup> Durch die Förderung des „scale farming“ wurde erneut eine massive Nachfrage nach Agrarland geweckt. Trappel:

„It becomes obvious that in a society like the Chinese, with rising social mobility and under the premise of growing efficiency in agriculture, there is a high demand for the transfer of agricultural land from those holding land use rights now to those who could put the land to more efficient use.“<sup>238</sup>

Dieser neue, stärker am Markt orientierte Allokationsprozess ist für die chinesische Zentralregierung, so Fewsmith, jedoch zwiespältig, da sie in einem Dilemma zwischen Zugeständnissen für unzufriedene Bauern und kommerziellen Interessen an der Entwicklung der Landwirtschaft stecke. Einerseits ist man daran interessiert die Landnutzungsrechte der Bauern zu stärken und ihnen mehr Gewissheit über ihr Pachtverhältnis zu geben. Auf der anderen Seite scheint die Regierung die Kleinbauernwirtschaft aus Effizienzgründen auflösen und „scale farming“ einführen zu wollen. D. h. große Agrarflächen sollen von Haushalten konzentriert an Agrarunternehmen und -kooperativen transferiert werden und für „scale farming“ genutzt werden:

„On the one hand it [the government] has sought to reassure farmers about their right to continued use of their contract land, while on the other hand it has urged that land be consolidated so that commercial farming can be developed.“<sup>239</sup>

Dementsprechend ergeben sich Spannungen im Verhältnis zwischen lokalen Regierungen, Kollektiven und den Bauern.

Zhang und Donaldson bezeichnen die Kommerzialisierung der Landwirtschaft als die vierte große Reorganisation seit der Landreform und der Kollektivierung in den 1950er-1960er Jahren sowie der Einführung des HVS 1978.<sup>240</sup> Welche Rolle spielt diese Reform, insbesondere im Bereich der Landrechte der Bauern, in den Legitimationsstrategien des Regimes? Können die gewünschten *outcomes* mithilfe des Transfersystems erreicht werden? Welche Auswirkungen und Implikationen haben die bisherigen *outcomes* möglicherweise auf die Legitimität?

### ***Rechtliche Grundlagen und Anpassungen des Landtransfersystems***

Eine wichtige Säule dieser Entwicklungsstrategie ist das 1998 in Angriff genommene und 2002 verabschiedete RLCL, das in Abweichung vom LVG den Transfer und die Zirkulation

---

<sup>237</sup> Vgl. Trappel (2011): 17-18; Zhang/Donaldson (2008): 29-30.

<sup>238</sup> Trappel (2011): 18.

<sup>239</sup> Fewsmith (2009): 7.

<sup>240</sup> Vgl. Zhang/Donaldson (2008): 30.

von Landnutzungsrechten ausdrücklich förderte.<sup>241</sup> Dieser sekundäre Markt, der zuvor nur informell wahrgenommen wurde und sich in einer rechtlichen Grauzone befand, wurde nun durch das RLCL legalisiert.

„Specifically, farmers can transfer land-use rights to other village households, lease land to non-village households, or exchange, assign or transact by other means in accordance with law provided that the land remains used for agricultural purposes.“<sup>242</sup>

Chin fasst den Geist des RLCL zusammen:

„The government’s self-stated core intentions in formulating the new law are to give and protect farmers’ stable land contract rights (*wending de chengbao quan* [稳定的承包权]) so that they may use the contracted land as they see fit, and to limit and more strictly delineate the village collective rights (*cuntiji quan* [村集体集权]) to reallocate the land.“<sup>243</sup>

Damit wurde die Entscheidungsautonomie der Bauern bei der Landnutzung gestärkt und die Rolle der staatlichen Verwaltung bzw. ihre Entscheidungsbefugnis minimiert. Doch vielmehr noch sollte Land nun auch als Vermögenswert betrachtet werden, der gemäß Artikel 32-43 auch gehandelt werden kann.

Befürworter des RLCL heben hervor, dass die Möglichkeit des garantierten, durch das Gesetz abgesicherten Transfers die Verteilung des Landes an den effizientesten Nutzer, entweder private Haushalte oder große Agrarunternehmen, fördere. Dies wiederum hebe nicht nur den Wert ruraler Grundstücke sondern auch die Produktivität an, was letztendlich die rurale Wirtschaftsentwicklung insgesamt ankurble.<sup>244</sup> Forrest Zhang stimmt dieser Argumentation weitgehend zu. Ein Vergleich seiner Fallstudie in der Provinz Zhejiang 2001 (also noch vor Einführung des RLCL) mit früheren Studien ergab, dass durch Landnutzungstransfers im Großen und Ganzen Einkommensunterschiede reduziert werden. Während junge, besser gebildete Bauern oft komparative Vorteile bei der Beschäftigung im nicht-landwirtschaftlichen Sektor haben, besitzen ältere Bauern zwar weniger Schulbildung und haben dadurch geringere Chancen auf solch eine Beschäftigung, weisen aber häufig komplementär zur jüngeren Gruppe mehr Erfahrung in der Landwirtschaft auf. Die Vereinfachung des Landnutzungstransfers sorge also einerseits für die effizientere Nutzung des Bodens und andererseits für die effizientere Allokation von Arbeitskraft sowie für eine Steigerung ruraler Einkommen insgesamt.<sup>245</sup> Ähnliche Befunde stellen auch Pei et al. dar. Ein höherer Bildungsgrad in Verbindung mit Arbeitskräfteüberschuss motiviere zur Aufnahme

<sup>241</sup> Vgl. Chin, Gregory T. (2005): 229; RLCL: Artikel 1-11. Erstmals wird auch ausdrücklich die Gleichstellung der Frau bzgl. der Landnutzung betont. Vgl. RLCL: Artikel 6.

<sup>242</sup> Rosato-Stevens (2008): 113.

<sup>243</sup> Chin, Gregory T. (2005): 230.

<sup>244</sup> Vgl. ebd.: 233-234.

<sup>245</sup> Vgl. Zhang, Qian Forrest (2005): 6-10; Zhang, Qian Forrest (2008): 544-552.

von Wanderarbeit. Allerdings weichen ihre Eindrücke in zwei Punkten von Zhang ab. Zum einen stellen sie in ihrem Fallbeispiel fest, dass Haushalte, die ihr Einkommen hauptsächlich durch Wanderarbeit generieren, durchschnittlich wohlhabender sind als die, die ihr Einkommen über die Landwirtschaft beziehen und zusätzlich Agrarflächen mieten. Zum anderen entdecken sie den Trend, dass höher Gebildete auf das Land zurückkehren, dort selbst agrarunternehmerisch tätig werden und Grundstücke hinzu mieten.<sup>246</sup> Insgesamt ziehen sie jedoch das Fazit, dass rurale Wohlstandsdisparitäten durch die Flexibilität von Arbeitskraft und Landnutzung gemindert werden können.

„In sum, by moving land to rural families with fewer off-farm income sources, the rental markets allowed these families to have larger shares of arable land and farm income, offsetting their disadvantages in off-farm sources and equalizing overall income distribution.“<sup>247</sup>

Auf der anderen Seite werden Transfers der Bauern dadurch demotiviert, dass sie mit dem ruralen Landtransfersystem nicht vertraut sind, sowie durch Befürchtungen, dass sie ohne zugewiesene Agrarfläche ihre hauptsächliche Einkommensquelle verlieren und – vor dem Hintergrund mangelhafter sozialer Sicherungssysteme auf dem Land – um ihre Subsistenz bangen müssen. Noch immer wird ein Großteil des Einkommens über die Bewirtschaftung des eigenen Landes generiert, wenngleich der Beitrag durch Wanderarbeit oder lokale, nicht-landwirtschaftliche Beschäftigung stetig steigt.<sup>248</sup>

Das Resultat ist eine mangelnde Institutionalisierung der Landnutzungstransfers, die bisher größtenteils im Bekanntenkreis bzw. im selben Dorf stattfinden und mündlich, ohne vertragliche Grundlage, vereinbart werden. Die Dauer beläuft sich meist nur auf kurze Perioden (1-2 Jahre) bzw. bleibt vollkommen unbestimmt, wie Landesa-Umfragen zeigen<sup>249</sup> und Pei et al. auch in ihrem Fallbeispiel bestätigen.<sup>250</sup> 2001, vor Einführung des RLCL, berichten laut Riedinger/Yadav 19% respektive 18% der Haushalte, dass sie Land transferiert respektive zusätzlich angenommen hatten. Davon erhielten zwar 72% die obligatorische Zustimmung des Kollektivs, jedoch schlossen nur 22% einen Vertrag. 50% der Transfers liefen ohne monetäre Kompensation; 30% wurden innerhalb des Dorfes mit Verwandten vereinbart und meist ohne fest bestimmte Laufzeit. Die „Informalität“ der Transfers spiegelt sich auch darin wieder, dass 78% von ihnen nicht offiziell registriert wurden. In der Befragung 2008 ließen sich geringe Änderungen verzeichnen. Die Zahl der Transfers blieb etwa gleich. Die wenigsten Haushalte holten aufgrund des Autonomiegewinns durch das

---

<sup>246</sup> Vgl. Pei et al. (2011): 57; Riedinger/Yadav (2009): 8-9.

<sup>247</sup> Zhang, Qian Forrest (2005): 10.

<sup>248</sup> Vgl. Bao et al. (2011): 13143-13144; Prosterman et al. (2009): 12-13.

<sup>249</sup> Vgl. Zhu et al. (2006): 784-787; Prosterman et al. (2009): 23-24.

<sup>250</sup> Vgl. Pei et al. (2011): 56.

RLCL noch die nun nicht mehr verbindliche Zustimmung des Kollektivs ein. Ferner wurden die Laufzeiten zunehmend festgelegt und auf durchschnittlich ein Jahr vereinbart. 86% der Transfers verblieben dennoch weiterhin im selben Dorf, wobei der Anteil von Transfers an Externe von 10% (2005) auf 14% (2008) gestiegen ist. Der Anteil der finanziell kompensierten Transfers lag bei 37,3% und ist damit im Vergleich zu den Werten 2001 und 2005 um 13% gesunken.<sup>251</sup> Ähnliche Zahlen weist auch die Untersuchung von Prosterman et al. auf. Demnach haben 15% der Bauern bis 2008 Land transferiert, davon  $\frac{1}{3}$  auch mehrmals. Die Arrangements sind überwiegend kurzfristig für ein Jahr oder weniger angelegt und werden nach wie vor zu mehr als 80% innerhalb der Dorfgrenzen geschlossen. Als Grund für die Transfers wird meist der Mangel an Arbeitskräften angegeben, was im Allgemeinen auf die Beschäftigung der Haushaltsmitglieder als Wanderarbeiter oder lokale, nicht-landwirtschaftliche Arbeit zurückzuführen ist. Wenngleich der Anteil kompensierter Transfers geringer geworden ist, hat sich das Volumen der Kompensationszahlungen vergrößert. Dies hat sich durchschnittlich von 126 RMB (2005) auf 245 RMB (2008) und 290 RMB pro mu im Jahr 2010 mehr als verdoppelt.<sup>252</sup>

Räumlich war die Zirkulation von Landnutzungsrechten sehr unterschiedlich und eher auf wirtschaftlich entwickelte Regionen beschränkt. So werden beispielsweise 30-40% der Agrarflächen in Chinas Ostküsten-Provinzen durch Bauern bewirtschaftet, die das Land ihrerseits von anderen Bauern gepachtet/gemietet haben.<sup>253</sup> Doch setzt die Aneignung von zusätzlichen Landnutzungsrechten über formelle Kanäle auch den Zugang zu Kapital voraus. Haushalte mit geringem Bildungsniveau und gleichzeitig wenig Kapital können sich womöglich nicht leisten, Nutzungsrechte an zusätzlichem Agrarland zu erwerben, so dass ihre überschüssige Arbeitskraft nicht in die Intensivierung von Landwirtschaft eingesetzt werden kann.<sup>254</sup> Im Gegenteil, könnten sie sich dazu gezwungen sehen, ihre Landnutzungsrechte für eine kurzfristige finanzielle Entlastung zu kapitalisieren und anschließend eine nicht-landwirtschaftliche Beschäftigungsmöglichkeit aufzusuchen. Falls sie dabei erfolglos bleiben, könne dies jedoch schwerwiegende Konsequenzen für die Wohlstandsverteilung in der ganzen chinesischen Gesellschaft haben. Rosato-Stevens entwickelt solch ein Szenario: „[A]llowing peasant alienation would restore a land owning class and peasants would descend

---

<sup>251</sup> Vgl. Riedinger/Yadav (2009): 9-10, 15.

<sup>252</sup> Vgl. Prosterman et al. (2009): 23-25; Landes RDI (2011): 3.

<sup>253</sup> Vgl. Bao et al. (2011): 13143-13144; Li, Cheng (2009): 6; Lin, George C.S. (2009): 90-97. Pei et al. berichten in einem Fallbeispiel von Gemeinden in der Stadt Chongqing, wo 33% der Haushalte bereits an Transfers beteiligt gewesen seien. Vgl. Pei et al. (2011): 56.

<sup>254</sup> Um dies zu ermöglichen, sei, so Forrest Zhang, eine weitere Öffnung des Kreditmarktes notwendig. Vgl. Zhang, Qian Forrest (2005): 12; Zhang, Qian Forrest (2008): 555.

upon cities unprepared for urban life exacerbating the problems associated with its large rural migrant population and their social stratification in urban areas.“<sup>255</sup> Das System des kollektiven Landbesitzes biete ihnen momentan angesichts mangelhafter sozialer Sicherungssysteme zumindest die Sicherheit, ein Stück Land für ihre Subsistenz nutzen zu können.<sup>256</sup>

Kritiker des RLCL bemängeln ebenfalls die nun zunehmende Unsicherheit für Wanderarbeiter, welche in Perioden der Arbeitslosigkeit nicht mehr durch landwirtschaftliche Arbeit auf ihrem eigenen ruralen Grundstück kompensieren könnten, wenn sie dies weitertransferierten.<sup>257</sup> Angesichts der Massenentlassungen von Wanderarbeitern während der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008 scheint dies eine berechtigte Sorge zu sein.<sup>258</sup>

Mit dieser Sorge bemerkt auch Chin, dass für einen aktiveren Landtransfermarkt die nötige Anreizstruktur fehlt. Bisher hat sich gezeigt, dass eine Weitergabe selten und wenn überhaupt nur kurzfristig erfolgt. Dadurch resultiert eine geringe Flexibilität und Mobilität ruraler Arbeitskräfte, die im urbanen Raum benötigt würden. Dies hat auch damit zu tun, dass die Arbeitsintensität in der Landwirtschaft saisonal schwankt. Wenn sie steigt, kehren viele Wanderarbeiter in ihre Heimatdörfer zurück, um Entlastung zu schaffen. Ferner versuchen Kollektive oder lokale Regierungen, wie zuvor von Whiting beschrieben, in weitere Transfers einzugreifen. Unter Bauern und Wanderarbeitern besteht die Befürchtung, dass man bei einer Neuverteilung der Grundstücke benachteiligt wird.<sup>259</sup> Prosterman sowie Tao und Xu berichten sogar, dass Arbeitsmigration von Lokalregierungen als Anlass für Neuverteilungen oder Enteignungen genommen wird.<sup>260</sup>

„Under a problematic legal framework for land use change, state-led land requisitions became pervasive in a process of faster urbanization, which has left tens of millions of farmers under-compensated and jobless, and has resulted in bitter complaints from the displaced farmers. At the same time, rural development has been undermined by existing problems in the rural land system. Owing to demographic pressure within villages, frequent agricultural land reallocation has to be carried out.“<sup>261</sup>

Das RLCL versucht dem entgegenzuwirken, indem es die garantierten Nutzungsrechte der individuellen Haushalte hervorhebt, „seen by agricultural officials as a key step by the CCP and ‘the nation’ to protect farmers“<sup>262</sup>. Dazu gehört zum einen die gesetzliche Verpflichtung

<sup>255</sup> Rosato-Stevens (2008): 119; vgl. Li, Cheng (2009): 16-18.

<sup>256</sup> Vgl. Li, Cheng (2009): 16-18; Rosato-Stevens (2008): 119-120.

<sup>257</sup> Vgl. Chin, Gregory T. (2005): 233-234.

<sup>258</sup> Vgl. Li, Cheng (2009): 16-18.

<sup>259</sup> Vgl. Chin, Gregory T. (2005): 216-217; Whiting (2009): 571-577.

<sup>260</sup> Vgl. Cato Institute (2011); Tao/Xu (2007): 1306; Mullan et al. (2011): 123-124; 130.

<sup>261</sup> Tao/Xu (2007): 1302.

<sup>262</sup> Chin, Gregory T. (2005): 230; vgl. RLCL: Artikel 1.

der Lokalregierungen Pachtverträge für die Bauern-Haushalte auszustellen.<sup>263</sup> Zum anderen wurde die umstrittene Neuverteilung von Grundstücken durch das Kollektiv erneut erschwert und innerhalb des 30-jährigen Pachtvertrages durch die Zustimmungspflicht von  $\frac{2}{3}$  der Kollektivmitglieder sowie auf besondere Umstände (z. B. Naturkatastrophen) beschränkt, was allerdings Spielraum für Interpretation lässt.<sup>264</sup>

Ein großes Hindernis, welches Bauern von der Nutzung des Landtransfersystems abhält, bleibt die inhärente Unsicherheit über die Landnutzungsrechte, die sich in den Laufzeiten und der Situation der Pachtverträge manifestiert. Prosterman et al. entdecken, dass vor der Einführung der 30-jährigen Pachtverträge durch die LVG-Revision 1998 eine Welle von Neuverteilungen durch die Dörfer ging, um den zu diesem Zeitpunkt noch legalen Rahmen auszuschöpfen. Seitdem haben sich Neuverteilungen zwar zusehends verringert, finden dennoch häufig statt. Die 1993 angekündigte und 1998 durch die LVG-Revision eingeführte Laufzeitverlängerung auf 30 Jahre war 1999 zwar 93% der Haushalte bekannt, aber bis 2005 nur in 72% umgesetzt worden. 32% erwarteten sogar trotz Vertrag, dass Landneuverteilungen innerhalb der Laufzeit vorgenommen würden, während nur 14% diese Möglichkeit ausschlossen. In der Landesa-Umfrage 2005 wurde ferner herausgefunden, dass mehr als 25% der Bauern nach Einführung des RLCL weiterhin von Neuverteilungen betroffen waren, wenngleich dies gesetzesgemäß nur in Ausnahmefällen möglich war.<sup>265</sup> Obwohl das RLCL Neuverteilungen nur unter besonderen Umständen erlaubt, wurden in der Landesa-Umfrage von 2008 67% davon weiterhin mit demographischen Veränderungen (Geburten, Todesfälle, Hochzeiten) und nur 1% mit Naturkatastrophen begründet. Streng genommen waren damit 99% dieser Neuverteilungen rechtswidrig.<sup>266</sup> Diese Unsicherheit beeinträchtigt maßgeblich die Entscheidungen und das Investitionsverhalten der Bauern. Zhu und Prosterman:

„Rights to a piece of land subject to periodic and unexpected readjustments cannot be considered either secure or marketable. Farmers will not make mid- to long-term investments on a land parcel that they may not possess the next year or the year after.“<sup>267</sup>

Um die Sicherheit der Nutzungsrechte zu stärken, benötigen die Bauern eine schriftliche Dokumentierung. Laut Gesetz stehen ihnen ein Pachtvertrag und eine Urkunde als Bestätigung der Nutzungsrechte zu. Ersteres entspricht der Übereinkunft zwischen Vertretern des Kollektivs (als Landbesitzer) und einem Vertreter des pachtenden Haushalts. Die Urkunde wird von der Kreisregierung oder einer höheren Ebene ausgestellt und dient als Bestätigung.

---

<sup>263</sup> Vgl. RLCL: Artikel 23, 62.

<sup>264</sup> Vgl. RLCL: Artikel 27; Rosato-Stevens (2008): 113-114.

<sup>265</sup> Vgl. Zhu et al. (2006): 763.

<sup>266</sup> Vgl. Prosterman et al. (2009): 13-15.

<sup>267</sup> Zhu/Prosterman (2007): 7.

Diese Dokumente sind von großer Bedeutung z. B. bei Verhandlungen über Kompensation, Transfers oder auch bei gerichtlichen Auseinandersetzungen.<sup>268</sup> Peter Ho erklärt, dass viele Bauern zwar schon über einen langen Zeitraum bzw. über Generationen ein bestimmtes Grundstück nutzen, aber keine vertragliche oder urkundliche Grundlage haben. Der traditionelle Landbesitz kollidiert hier mit einer industrialisierten, zunehmend rechtsbasierten Gesellschaft, die schriftliche Absicherungen erforderlich macht.<sup>269</sup>

Das häufige Fehlen eines schriftlichen Pachtvertrags und/oder einer Pachturkunde hat schwerwiegende Folgen. Denn erst diese könnten ihnen die rechtliche Sicherheit geben, die wichtige Voraussetzung für den Landnutzungstransfer v. a. an Pächter/Mieter, die von extern kommen, ist. Ferner sind nach Enteignungen die Dokumente die Grundlage für Kompensationskalkulationen und unverzichtbar für eventuelle rechtliche Auseinandersetzungen. Was jedoch noch wichtiger ist, Prosterman et al. und das Landesa RDI haben festgestellt, dass Pachtdokumente positiven Einfluss auf das subjektive Sicherheitsempfinden der Bauern haben. Somit haben garantierte, langfristige Landnutzungsrechte Auswirkungen auf das Investitionsverhalten der Bauern und infolgedessen auf deren Produktivität und Einkommen. Der Besitz auch nur eines schriftlichen Dokuments erhöht die Wahrscheinlichkeit einer langfristigen Investition um 76%. Sind diese vollkommen fehlerfrei, steigt die Wahrscheinlichkeit um 93%. 2009 haben diese Investitionen in den befragten Haushalten bereits zu einer Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität und zu einer durchschnittlichen Einkommenssteigerung von 12% geführt. 87% der festgestellten Investitionen wurden vorgenommen, nachdem kurz zuvor der Pachtvertrag erhalten wurde, so dass ein direkter Zusammenhang deutlich wird.<sup>270</sup>

1999 gaben etwa 50% der Haushalte an, einen schriftlichen Pachtvertrag über 30 Jahre Laufzeit zu besitzen. Bis 2005 waren nach Aussagen eines Beamten des Agrarministeriums 95% der Haushalte mit entsprechenden Dokumenten ausgestattet.<sup>271</sup> Diese Zahlen stellten sich nach Überprüfung jedoch als Fehlinformation heraus. 2008 bestätigten laut Riedinger und Yadav gerade einmal 61% der Befragten einen Pachtvertrag und 68% eine Pachturkunde zu haben. Prosterman et al. beziffern diese sogar nur mit 43% respektive 47%. Die neuesten Zahlen des Landesa RDI von 2010 berichten, dass 53% einen Pachtvertrag und 63% eine

---

<sup>268</sup> Vgl. Prosterman et al. (2009): 21-22.

<sup>269</sup> Vgl. Ho, Peter (2010): 105.

<sup>270</sup> Vgl. Prosterman et al. (2009): 23-27; Landesa RDI (2011): 2-3; Zhu/Prosterman (2007): 10; Cato Institute (2011).

<sup>271</sup> Vgl. Chin, Gregory T. (2005): 236-237. Prosterman et al. führen die Differenz zwischen offiziellen Angaben und empirischen Daten auf folgende Ursache zurück: „Even ministries of the central government may sometimes err badly in their assessments of what is going on in the villages, due to the tradition of collecting information from local-level officials rather than from the intended beneficiaries of various central government programs.“ Prosterman et al. (2009): 11.

Urkunde besitzen. Nur 44% hätten gesetzesgemäß beide Dokumente erhalten und fast  $\frac{1}{3}$  sind weiterhin ohne rechtliche Grundlage.<sup>272</sup> Dies ist umso schwerwiegender, als dass das Eigentumsgesetz von 2007 die Nießnutzrechte der Bauern erst anerkennt, sobald ein Pachtvertrag geschlossen worden und in Kraft getreten ist.<sup>273</sup> Zudem seien auch die ausgestellten nicht immer fehlerfrei und daher ungültig. Prosterman und Zhu stellten fest, dass nur 17% der Verträge und 38% der Urkunden vollkommen fehlerfrei waren und den gesetzlichen Vorgaben entsprachen.<sup>274</sup> Eklatant sind ebenfalls die Benachteiligung von Frauen bzw. das häufige Fehlen ihrer Namen in den Dokumenten, wodurch sie etwa nach dem Tod des Ehemanns oder nach einer Trennung Schwierigkeiten bei der Durchsetzung ihrer Landansprüche haben.<sup>275</sup> Angesichts zahlreicher Kampagnen schon in den 1990er Jahren diese Situation zu beheben und kurzfristig 90% der Bauern mit beiden Dokumenten auszustatten<sup>276</sup>, ist dieses Ergebnis ernüchternd.

Die rechtlichen Reformen schreiten auf nationaler Ebene dennoch voran. Nach Auslaufen des 30-jährigen Vertrages haben die Bauern gemäß Eigentumsgesetz und der Resolution von 2008 nun Anspruch auf einen Anschlussvertrag. Artikel 126 erklärt: „Where the contracted term provided in the preceding paragraph expires, the contractor of the right to land contractual management may continue the contract *according to relevant provisions of the State*.“<sup>277</sup> Das Problem ist, dass das im Zitat kursiv hervorgehobene Gesetz bisher nicht existiert. Prosterman et al. appellieren daher dringend, das zuletzt 2004 revidierte LVG dementsprechend zügig anzupassen und den Bauern die gleichen, erneuerbaren Rechte wie denen mit urbanem *hukou* einzuräumen.<sup>278</sup> Ebenso plädieren sie für eine Präzisierung der Regulierung von Neuverteilungen. Wie bereits erwähnt, sind diese aufgrund von besonderen Umständen wie Naturkatastrophen möglich. Der große Interpretationsspielraum hat die häufigen Neuverteilungen bisher nicht effektiv unterbunden. Auch die Ankündigung von Hu Jintao im Oktober 2008 und die darauffolgenden Resolutionen des KP-Zentralkomitees und des Staatsrats scheinen hier nur halbherzig, da sie davon sprechen, dass die aktuelle

---

<sup>272</sup> Vgl. Riedinger/Yadav (2009): 6-8; Prosterman et al. (2009): 21-22; Landes RDI (2011): 2.

<sup>273</sup> Vgl. Eigentumsgesetz: Artikel 127.

<sup>274</sup> Meist ist das verpachtete Grundstück nur unzureichend beschrieben. Vgl. Cato Institute (2011); Dean/Damm-Luhr (2010): 154-155.

<sup>275</sup> Vgl. Cato Institute (2011). Für ein kurzes Fallbeispiel s. Whiting (2011): 581-582.

<sup>276</sup> Das Zentrale Dokument Nr. 1 von 2010 erklärt das Ziel, innerhalb von 3 Jahren alle Haushalte mit entsprechenden Dokumenten ausstatten zu wollen. Vgl. ZK KPCh/Staatsrat der VR China (2009): Abs. 19; Xinhua (2011), „China urges better protection of farmers' land rights“. Eine ähnliche Kampagne gab es bereits 2007, welche bisher offensichtlich erfolglos war. Vgl. Prosterman et al. (2009): 21-22; Cato Institute (2011).

<sup>277</sup> Eigentumsgesetz: Artikel 126. [Hervorhebung des Verfassers]

<sup>278</sup> Vgl. Prosterman et al. (2009): 32-33; Eigentumsgesetz: Artikel 149.

Landverteilung „für lange Zeit unverändert bleiben“ (*changjiu bu bian* 长久不变)<sup>279</sup> solle.<sup>280</sup>

Diese ambivalente Formulierung lässt ebenfalls großzügigen Spielraum für Interpretationen darüber, welcher Zeitraum denn nun als „lange“ zu bezeichnen ist.

Aufgrund dieser und weiterer Unklarheiten erkennen Dean und Damm-Luhr in den genannten Resolutionen daher auch nur einen symbolischen Charakter. Vor dem Hintergrund der sich verschlimmernden Finanz- und Wirtschaftskrise im Herbst 2008 und zunehmenden ruralen Protesten bewerten sie diese als Signal, sowohl an die Bauern als auch an lokale Kader gerichtet, welches zum einen die Bemühungen der Zentralregierung für rurale Interessen hervorhebt (z. B. das Versprechen, das rurale Durchschnittseinkommen bis 2020 zu verdoppeln), und zum anderen dafür, dass entsprechende rechtliche Reformen folgen werden.<sup>281</sup> Auch Schucher bewertet:

„This cautious approach seems to be a compromise between advocates and adversaries of privatization; it paves the way for the legalization of land transfers, but does not permit its free sale.“<sup>282</sup>

Peter Ho und Zhao Xudong bezweifeln dennoch, dass eine Präzisierung bestehenden Landrechts von Vorteil wäre. Im Gegenteil heben sie die Vorteile der institutionellen Ambiguität hervor und erkennen dahinter eine Intention. Zum einen benötigt der Staat für öffentliche Projekte (wie etwa den Straßenbau) das Instrument der Landenteignung und Neuverteilung. Auf diese Weise lasse sich die staatliche Planung deutlich unkomplizierter und kostengünstiger durchsetzen, als es beispielsweise bei Privatbesitz der Bauern der Fall wäre. „Thus one might say that not fixing property rights is a rational choice for government.“<sup>283</sup>

Doch auch für die Bauern bietet die Ambiguität Spielraum für Entscheidungen. Viele Arrangements zwischen Bauern untereinander oder beispielsweise mit Fabrikbesitzern sind illegal, jedoch für beide Seiten gleichermaßen rentabel und Risiko-behaftet. Haushalte, die ihr Land ohne offiziellen Transfer für industrielle oder kommerzielle Nutzung hergeben, können

<sup>279</sup> Staatspräsident Hu Jintao hatte zuvor geäußert, die Vertragslaufzeiten von 30 auf 70 Jahre erhöhen oder die Laufzeiten ganz abschaffen zu wollen. Hinzu kamen Vorschläge, die Bürokratie weiter zu verschlanken und Kosten einzusparen. Er stieß dabei jedoch auf großen Widerstand vor allem von lokalen Ebenen. „Not surprisingly, rural officials at various levels (e.g. village, township, and county) have serious reservations about the land reform. In the past decade or so, land leasing for commercial and industrial uses has been the main revenue for local officials in both urban and rural areas.“ Li, Cheng (2009): 11; vgl. Wong, Edward (2008).

<sup>280</sup> Vgl. Xinhua (2008), „Generalsekretär Hu Jintao inspiziert das ländliche Anhui“; Staatsrat der VR China (2008); ZK KPCh (2008).

<sup>281</sup> Solche Resolutionen haben in der VR China bereits einen quasi-legalen, verbindlichen Charakter, werden aber im Nachhinein oft ebenfalls in Gesetzestexte inkorporiert. Z. B. die Verlängerung der Pachtverträge auf 30 Jahre wurde 1993 durch das ZK angekündigt und 1998 in das LVG aufgenommen. Vgl. Dean/Damm-Luhr (2010): 134-138; ZK KPCh (2008).

<sup>282</sup> Schucher (2011): 39.

<sup>283</sup> Zhao, Xudong (2010): 160; vgl. Ho, Peter (2001): 395-401.

durch regelmäßige Mietzahlungen ein gleichbleibendes Einkommen garantieren, ohne dass sie dazu Land bewirtschaften und sich körperlich belasten müssen.<sup>284</sup>

Zhang und Donaldson sind, was die gegenwärtige Situation der Bauern und ihrer Landrechte betrifft, ebenfalls optimistisch. Sie schließen aus ihrer Analyse heraus:

„The separation of individualized land use rights from collective ownership facilitates the circulation of land and the consolidation of parcelized land into larger operations, paving the road for the scaled-up production needed by agribusiness.“<sup>285</sup>

Angesichts von Beispielen in anderen Entwicklungsländern, habe der kollektive Landbesitz die Bauern in China davor geschützt, ihren Zugang zu Landwirtschaft und dem damit verbundenen Einkommen gänzlich zu verlieren. Vielmehr noch habe sich der kollektive Landbesitz, entgegen anderer Fallstudien z. B. von Cai<sup>286</sup>, als wirksames rechtliches sowie moralisches Instrument erwiesen:

„Not only are such norms about the sanctity of farmers' entitlement to farmland backed by formal regulations and traditional practices but they have also acquired moral weight. Most [of our] informants were even shocked at the idea of trying to force the farmers to give up their land in order to pave the way for larger-scale agribusiness.“<sup>287</sup>

Kollektive und Lokalregierungen wissen um den Stellenwert von Land. Sofern die Haushalte einen berechtigten Anspruch auf Landnutzungsrechte haben und dies mit Pachtdokumenten belegen können, gewährt der kollektive Landbesitz ihnen also nicht nur eine rechtliche Sicherheit sondern auch normativen Schutz.

### ***Landtransfers und die Entwicklung von „scale farming“***

Ein Ziel des Landtransfersystems ist es auch, große Landflächen an Agrarunternehmen für eine standardisierte, mechanisierte Produktion zugänglich zu machen. Eine Maßnahme bzw. organisatorische Innovation, die dies fördern soll, sind rurale Kooperativen. Ursprünglich wurden diese Anfang der 1990er Jahre von einigen Haushalten geschlossen, um sich gegenüber externen Übergriffen wie Landenteignungen zu schützen und um sich in eine bessere Verhandlungsposition bei möglichen Transfers zu bringen.

„The use of rural collective land and the outbreaks of property rights conflicts have led to a series of bottom-up institutional changes, [...]. In this process, rural elites—as farmers' representatives—have, together with farmers, [introduced a] shareholding system into collective land use.“<sup>288</sup>

<sup>284</sup> Vgl. Zhao, Xudong (2010): 158-160.

<sup>285</sup> Zhang/Donaldson (2008): 44.

<sup>286</sup> Vgl. Cai, Yongshun (2003).

<sup>287</sup> Zhang/Donaldson (2008): 44.

<sup>288</sup> Zhao et al. (2009): 21.

In suburbanen Räumen, in denen im Rahmen der Urbanisierung größerer Wettbewerb um Land herrscht, entwickelte sich ein *shareholding*-System, unter welchem die Haushalte ihr Land an das Kollektiv zurückgeben, im Gegenzug Anteile (und damit Stimmrechte) erhalten und auf dieser Grundlage eine Art Aktiengesellschaft (*tudi gufen hezuoshe* 土地股份合作社) gründen. Diese vergibt die landwirtschaftliche Nutzung per Auktion oder Ausschreibung an Agrarunternehmen oder eine Gruppe von spezialisierten Haushalten und schüttet ihre erwirtschafteten Gewinne an ihre Anteilseigner (die Haushalte) als Dividende aus.<sup>289</sup> Dieses Modell wurde erstmals Ende 1992 in Xiabai, einem administrativen Dorf im Kreis Nanhai der Provinz Guangdong, angewandt und fand zahlreiche Nachahmer.<sup>290</sup>

Eine der aktuellsten Entwicklungen, die in besonderem Maße landwirtschaftliche Produktivität und damit „scale farming“ begünstigen sowie gleichzeitig die Rechte der Bauern schützen sollen, beschreibt Trappel. Um Landtransfers an Agrarunternehmen zu fördern und ihnen konzertiert Nutzungsrechte zugänglich zu machen, existiert seit kurzer Zeit eine neue, von der Zentralregierung geförderte Form von Kooperativen. Diese Landtransferkooperativen (*tudi liuzhuan hezuoshe* 土地流转合作社) nehmen für die Bauern eines Dorfes eine Maklerfunktion ein und verhandeln mit ihnen den Transfer ihrer Landnutzungsrechte für einen vorgegebenen Zeitraum (meist die restliche Vertragslaufzeit der Pacht) und eine Mietgebühr. Die Kooperative veröffentlicht daraufhin eine Ausschreibung, auf die sich „Drachenkopf“-Unternehmen und andere landwirtschaftliche Betriebe (TVEs, spezialisierte Haushalte) bewerben können. Anschließend werden zwischen dem Mieter und den einzelnen Haushalten Verträge unterzeichnet, die als Leistung über die Miete hinaus auch Beschäftigungsverträge mit den Haushalten oder die Lieferung von Düngemittel beinhalten. Grundsätzlich soll der Transfer den Bauern jedoch ein regelmäßiges Einkommen bescheren und ihnen die Möglichkeit für eine nicht-landwirtschaftliche Beschäftigung einräumen.<sup>291</sup> Nicht zuletzt sind die Landtransferkooperativen auch ideologisch konform mit dem „Aufbau neuer sozialistischer Dörfer“, da es grundsätzlich zur Modernisierung der Agrarwirtschaft und zur Einkommenssteigerung auf dem Land beitragen kann.<sup>292</sup>

Trappel fasst die Vorteile der Kooperativen für die Bauern zusammen:

„Joining a land transfer cooperative has some merits when compared with the alternatives available. The rental fee is a relatively secure source of revenue, usually fixed by contract. Renting out land privately is possible, but land transfer cooperatives appear to many former farming

<sup>289</sup> Vgl. Lin, George C.S. (2009): 35; Zhao et al. (2009): 14.

<sup>290</sup> Daher auch der Name „Nanhai-Modell“. Vgl. Fu/Davis (1998): 132-134; Rosato-Stevens (2008): 126-127; Zhao et al. (2009): 21-23.

<sup>291</sup> Vgl. Trappel (2011): 21-24. Für weitere Transaktionsmodelle zwischen Bauern und Agrarunternehmen s. Zhang/Donaldson (2008): 32-43.

<sup>292</sup> Vgl. Trappel (2011): 23.

households as a welcome way to lower transaction costs. They do not need to find someone reliable who might be interested in renting their land and usually do not need to monitor compliance themselves.<sup>293</sup>

Insbesondere in den untersuchten suburbanen Gebieten, wo ein Großteil der Bevölkerung Wanderarbeiter sind, seien die Kooperativen eine populäre Maßnahme und Alternative zum üblichen informellen Transfer an Vertraute.

Auch für Agrarunternehmen sind die Kooperativen vorteilhaft, da sie nicht erst mit einer großen Anzahl von Bauern individuell verhandeln müssen und Arbeitskräfte direkt vor Ort durch die Kooperative organisiert werden können.<sup>294</sup>

Der Selbstverwaltungs-Charakter wird zudem sowohl von der zentralen als auch lokalen Regierung als Möglichkeit gesehen, die Entstehung von Landkonflikten zu vermeiden, denn nominell sind die Kooperativen unabhängig und sollen sich durch ihre Transparenz und demokratische Miteinbeziehung der Bauern auszeichnen.<sup>295</sup> Doch obgleich vorgesehen ist, dass Landtransferkooperativen getrennt von Regierungsstrukturen gegründet werden sollen, werden sie jedoch *de facto* meist durch lokale Regierungen initiiert und verwaltet. Häufige Einflussnahmen sind daher eine alltägliche Erscheinung.<sup>296</sup>

Bisher haben 24% der von Landesa befragten Dörfer Agrarflächen an Agrarunternehmen transferiert.<sup>297</sup> Diese bewirtschaften große Flächen und halten durchschnittlich 560 mu, was etwa der Fläche von 100 Haushalten entspricht. Die Landtransfers erfolgen nicht immer freiwillig, da lokale Beamte in fast der Hälfte der Fälle (45%) Druck auf Haushalte ausüben, ihre Parzelle abzugeben. Ferner stellte Landesa fest, dass 25% der Transferarrangements die Pachtvertragslaufzeit der Haushalte überschreiten. 33% der transferierten Flächen wurden rechtswidrig konvertiert und für Fabriken oder kommerzielle Zwecke verwendet.<sup>298</sup> Vor diesem Hintergrund bezweifeln Prosterman et al., dass eine Umstrukturierung des Agrarsektors und der damit verbundene, massive Transfer von Landnutzungsrechten ohne Reibung vonstatten gehen kann. Zumal die transferierenden Haushalte Beschäftigungsmöglichkeiten für ihre überschüssige Arbeitskraft benötigen.

„[...] no magic wand can be waved, in any case, to transform the rural sector into one of larger farms: [...] any fifty-acre (20 hectare) ‘medium-size’ farm run by a single family or a company in

<sup>293</sup> Trappel (2011): 23; vgl. Cai, Yongshun (2003): 672-675.

<sup>294</sup> Vgl. Trappel (2011): 23-24.

<sup>295</sup> Vgl. Po, Lanchih (2008): 1610-1611; Trappel (2011): 22-23.

<sup>296</sup> Vgl. Trappel (2011): 21-24.

<sup>297</sup> Allerdings gibt es keine Angaben darüber, wie diese genau an Agrarunternehmen transferiert wurden.

<sup>298</sup> Vgl. Landesa RDI (2011): 3.

lieu of existing small holdings would require, on average, finding alternative livelihoods for the members of 75 households [or roughly 300 people].<sup>299</sup>

Insofern fürchten Prosterman et al., dass viele Bauern unter Arbeitslosigkeit leiden könnten. Auch zweifelt das Landes RDI die Produktivitätssteigerung durch die Schaffung von Agrarunternehmen an. Diese Form von „scale farming“ werde überschätzt und sei nur motiviert durch Gewinne, die durch illegale Konvertierung und lokale Subventionen erzielt werden könnten.<sup>300</sup>

Mullan et al. ergänzen, dass ein Ausbau des Landtransfersystems nicht zwingend für eine verstärkte Arbeitsmigration notwendig ist. In ihrer empirischen Untersuchung stellten sie ähnlich wie auch Prosterman et al. und Riedinger/Yadav fest, dass Transfers meist informell und auf Vertrauensbasis innerhalb der Dörfer stattfinden, d. h. in gewisser Weise etabliert sind. Demzufolge hat dies nur geringfügige Auswirkungen auf ihre Entscheidung über Arbeitsmigration. Wichtiger scheinen die Verbesserung der Sicherheit der Landnutzungsrechte und damit vor allem die Dokumentierung. Bauern, die im Besitz vollständiger Pachtdokumente sind, werden sich mit höherer Wahrscheinlichkeit für Wanderarbeit entscheiden, die ihnen ein höheres Einkommen verspricht. Mit anderen Worten, es ist weiterhin die Unsicherheit der Landnutzungsrechte, die das Einkommen der Bauern mindert und die rural-urbanen Wohlstandsunterschiede verstärkt.<sup>301</sup> Denn insgesamt zeigt sich nach wie vor eine Abneigung gegen oder zumindest keine Begeisterung für Transfers an Externe. So zieht Chin ein ernüchterndes Fazit:

„The result has been that rural labor that has a strong desire to work off-farm have been forced to stay behind in the villages, remaining in the form of employment that offers lower economic returns – farming.“<sup>302</sup>

#### 4.2.1 Zusammenfassende Betrachtung unter Legitimitätsaspekten

Um die Abhängigkeit der Bauern von ihrem Land als Subsistenzgrundlage zu mindern, ist es notwendig, ihre Einkommensquellen zu diversifizieren und zu stabilisieren. Ein Instrument, was dazu dienen soll, ist das rurale Landtransfersystem. Dies soll Kollektiven und einzelnen Bauern ermöglichen, ihr Land innerhalb der Landwirtschaft zu transferieren und so gemäß des „wissenschaftlichen Entwicklungskonzepts“ und unter dem Motto des „Aufbaus neuer sozialistischer Dörfer“ eine effizientere Allokation zu schaffen. Die direkten Ziele sind dabei

<sup>299</sup> Prosterman et al. (2009): 12-13.

<sup>300</sup> Vgl. Landes RDI (2010): 4; Lin, George C.S. (2009): 156-157.

<sup>301</sup> Vgl. Mullan et al. (2011): 128-130.

<sup>302</sup> Chin, Gregory T. (2005): 216-217.

die Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität durch „scale farming“; der Transfer von ruralem Arbeitskräfteüberschuss in den urbanen Arbeitsmarkt; die Steigerung ruraler Einkommen durch stabile, regelmäßige Einnahmen aus den Transfers und die verbesserte Möglichkeit, nicht-landwirtschaftliche, allgemein besser entlohnte Tätigkeiten aufzunehmen. Langfristig wird damit angestrebt, einen Beitrag zur Minderung der Wohlstandsdisparitäten und zur sozialen Stabilität zu leisten. Das Landtransfersystem wird dementsprechend als Werkzeug angesehen, um diese Ziele zu erreichen und auf diese Weise *specific support* zu generieren. Fest steht, dass sich unter Beibehaltung des kollektiven Landbesitzes ein einzigartiges Landtransfersystem entwickelt. Dies zeichnet sich bisher allerdings durch einen „impliziten Markt“ aus, der nur dem Staat vollen Zugriff gewährt.<sup>303</sup> Doch wie ist die bisherige Entwicklung zu bewerten?

Die rechtlichen Grundlagen wurden durch das LVG, das RLCL und das Eigentumsgesetz geschaffen und durch Dokumente wie die Resolution von 2008 ergänzt. Von zentraler Bedeutung sind dabei die Billigung des Nießbrauchsrechts und die Aussetzung der Neuverteilungen. In Verbindung mit vollständigen Pacht dokumenten bieten sie den Bauern eine größere Pachtsicherheit und starke Anreize für Investitionen, die sich in Einkommenssteigerungen bemerkbar machen. Ebenso begünstigt diese Sicherheit offizielle, kompensierte Landtransfers. Roy Prosterman lobt ausdrücklich die Entwicklung der rechtlichen Grundlagen, bemängelt jedoch die enormen Implementierungsprobleme. Es besteht also weiterhin eine große Diskrepanz zwischen *output* und *outcome*. Ursache seien vor allem mangelnde Unterstützung durch zuständige Institutionen, mangelndes Wissen der Bauern und mangelnde Monitoring-Kapazitäten der Zentralregierung.<sup>304</sup>

Die spärliche Nutzung des Landtransfersystems bzw. die „Informalität“ von Transfers ist augenscheinlich. Ferner scheinen die Transfers informell zu bleiben, da 2008 weniger als zuvor eine Kompensation enthielten, was darauf schließen lässt, dass Transfers innerhalb der Familie oder Dorfgemeinschaft verblieben. Zudem waren die meisten Vereinbarungen nur für einen kurzen oder unbestimmten Zeitraum. Dies bietet die größtmögliche Flexibilität für Wanderarbeiter, zu dem von ihnen genutzten Land und ihrer Subsistenzgrundlage zurückkehren zu können. Dabei müssen sie jedoch prinzipiell eine Neuverteilung oder Enteignung fürchten. Kollektive und lokale Regierungen haben, wie von Whiting beschrieben (s. 3.3), verschiedene Motive, dies vorzunehmen.

---

<sup>303</sup> Vgl. Trappel (2011): 15-16.

<sup>304</sup> Vgl. Cato Institute (2011).

In der Landes-Umfrage 2008 sprechen sich 45% der Befragten für eine Beendigung der Neuverteilungen aus, wobei nur 21% dagegen sind.<sup>305</sup> Unter der Voraussetzung, dass das Transfersystem verbessert wird, ist zu erwarten, dass sich noch mehr Unterstützer für den *demand* nach einem vollständigen Stopp der Neuverteilungen finden. Zumal die Zentralregierung dies mit dem RLCL auf Ausnahmefälle beschränkt und zuletzt in der Resolution 2008 deutlich kommuniziert hat. Insofern könnte dies bei einem entsprechendem *outcome specific support* generieren. Falls die Neuverteilungen jedoch nicht deutlich abnehmen, könnte das Vertrauen in die Kapazität der Regierung, gewünschte *outcomes* zu produzieren, schwinden und auf Dauer den *diffuse support* für das Regime beschädigen. Die flexible, wenn auch illegale Handhabung ist jedoch aus Sicht der Kollektive notwendig, wenn die Landnutzung etwa durch Arbeitsmigration ineffizient wird und somit Steuereinnahmen und landwirtschaftliche Produktivität beeinträchtigt werden.

Ähnlich ist die Situation der Pachtdokumente zu sehen. Zum einen verschaffen sie den Bauern mehr Gewissheit über ihre Nutzungsrechte, was wiederum ihr Investitionsverhalten und ihre Entscheidungen über Arbeitsmigration beeinträchtigt. Zudem sind sie für ein funktionierendes Landtransfersystem unerlässlich, da sie eine Verhandlungsgrundlage und Voraussetzung für die Kalkulation von Transferleistungen sind. Umso wichtiger ist es, sie auch als rechtliches Instrument anzuerkennen. Doch für Peter Ho können die Pachtdokumente angesichts weitreichender Kompetenzen der Kollektive und Lokalregierungen keine Garantie darstellen: „The [land] contract is often but a ‘paper agreement’ because collectives can appropriate and redistribute leased land whenever deemed necessary.“<sup>306</sup> Auch Whiting stellt fest, dass die obligatorische Zustimmung von  $\frac{2}{3}$  der Kollektivmitglieder gemäß RLCL Artikel 27 für eine Veränderung der Landallokation oft nicht eingeholt, sondern übergangen wird. In ihren Fallstudien entstanden Konflikte vor allem aus „the failure of the village leaders to obtain the required approvals from villagers in advance of land takings, as well as the arbitrariness of village leaders in adjusting remaining arable land holdings among households in the wake of land takings.“<sup>307</sup> Die Gesetzesverstöße mögen auch damit zusammenhängen, dass zentrale Gesetze und *policies* zwar vorhanden, aber auf lokalen Ebenen nicht unbedingt bekannt sind. Prosterman et al. bemängeln:

„A right that is unknown to its intended beneficiaries (or to those officials or others who are meant to implement it) is unlikely to make any substantial difference in existing practice or to bring about much in the way of desired change.“<sup>308</sup>

<sup>305</sup> Vgl. Prosterman et al. (2009): 13-15.

<sup>306</sup> Ho, Peter (2001): 397.

<sup>307</sup> Whiting (2011): 580.

<sup>308</sup> Prosterman et al. (2009): 18.

Während die Einführung der 30-jährigen Vertragslaufzeit mit der Revision des LVG 1998 fast allen Befragten (90,1%) von 2008 geläufig war, kannten 64% das RLCL (im Vergleich zu 20% 2005) und immerhin 27,6% das 2007 eingeführte Eigentumsgesetz. Dennoch divergiert das substantielle Verständnis mitunter erheblich. Mehr als 60% nehmen fälschlicherweise an, dass sie das ihnen zugewiesene Agrarland für den Fall, dass sie als Wanderarbeiter tätig werden, an das Kollektiv zurückgeben müssen. Dies zeigt, dass Informationen einige Jahre benötigen, um tatsächlich im lokalen Alltag umgesetzt zu werden.<sup>309</sup>

Die Begründungen für Neuverteilungen in der Landesa-Umfrage 2008, von denen 99% rechtswidrig waren, bestätigen zumindest einen pragmatischen Umgang mit gesetzlichen Vorgaben. Dennoch zeigt sich, dass der Besitz von Pachtdokumenten sich als äußerst förderlich für das Investitionsverhalten, die Entscheidung zur Arbeitsmigration und für das Einkommen der Bauern erweist, was aus Sicht der Zentralregierung und ihrer eigenen Ziele sicherlich eine mehr als wünschenswerte Entwicklung darstellt. Unter diesen Gesichtspunkten sollte die Verbreitung der Pachtdokumente höchste Priorität genießen, denn auf diese Weise könnte mit Leichtigkeit *specific support* generiert werden. Zumal diese Aufgabe schon seit längerer Zeit unerfüllt auf der Agenda steht und auch zuletzt in der Resolution von 2008 des ZK thematisiert wurde. Doch spiegelt sich auch hier die institutionelle Ambiguität der Reformbemühungen wider. Missverständliche Definitionen und Aussagen, beispielsweise zur Erneuerung der Pachtverträge und zum Stopp der Neuverteilungen, lassen Spielraum für Interpretation offen. Einerseits lassen sich darin, so Dean und Damm-Luhr, ein symbolischer Schulterschluss mit den Interessen der Bauern und eine Mahnung an lokale Kader erkennen. Andererseits, so Ho und Zhao, könnte die institutionelle Ambiguität auf pragmatische Erwägungen zurückzuführen sein, Spielraum für lokale Initiativen und damit für dem lokalen Umfeld angemessene Anpassungen zu lassen. Auf der anderen Seite sind rechtliche Reformen ein wichtiger Bestandteil der chinesischen Politik, bleiben dennoch nutzlos, wenn die tatsächliche Implementierung davon abweicht. Dean und Damm-Luhr kommentieren die Resolution von Oktober 2008:

„[...] viewing the policy documents in light of the current legal regime that governs land-use rights, the changes espoused in the Policy Documents [2008 Resolution and 2009 No. 1 Document] are well intentioned but ultimately insufficient to raise living standards in the countryside, halt the conversion of agricultural land, and provide for a more secure grain supply.“<sup>310</sup>

Aus ihrer rechtswissenschaftlichen Perspektive seien diese *outputs* insofern nur Lippenbekenntnisse. Tao und Xu sind angesichts ihrer Erfahrungswerte ebenfalls sehr

<sup>309</sup> Vgl. Prosterman et al. (2009): 18-21.

<sup>310</sup> Dean/Damm-Luhr (2010): 123-124.

skeptisch, was den Schutz der Interessen der Bauern anbelangt. Mehr noch sind für sie die *outputs* bisher keine adäquate Antwort auf die *demands*. Für sie reichen die institutionellen Reformen bei weitem nicht aus:

„Even if the current policies [such as the RLCL] that tighten local land requisition quotas and raise compensation to the dispossessed farmers can limit abusive land requisition in the short-term, it is still unclear how such policies will last long because of their high monitoring costs. Furthermore, if compensation for land requisition is still decided by local governments instead of the market, there will be no institutional guarantee that farmers' interests are effectively protected.“<sup>311</sup>

Sheng Hong erkennt eine systemische Benachteiligung der Bauern und ihrer Interessen und erklärt mit etwas Pathos:

„Im Angesicht der öffentlichen Behörden erscheint jedes Individuum machtlos und unbedeutend. Die Menschen, die der Zerstörung ihres Hauses und ihrer Umsiedlung gegenüberstehen, haben vielleicht die Gesetze nicht durchgelesen, die ihre Position untergraben. Jedoch haben sie in ihren Herzen ein einfaches Verständnis von Gerechtigkeit. Und zwar, dass der von ihnen rechtmäßig erhaltene Besitz geschützt werden sollte. Wenn die Behörden, die diesen Besitz eigentlich schützen sollen, diesen unverhohlen stehlen und sich selbst aneignen, dann bricht das Gedankengebäude für natürliche Gerechtigkeit in den Herzen der Menschen in sich zusammen. [...] Was sie wirklich verletzt, ist nicht der bevorstehende Abriss ihres Hauses, sondern dass die Gerechtigkeitsprinzipien, an die sie stets geglaubt haben, mit Füßen getreten wurden.“<sup>312</sup>

Dai et al. fällen ein ähnlich negatives Urteil über die bisherigen Ergebnisse des Landtransfersystems. Ihrer Ansicht nach hätten sich die Lebensumstände nicht verbessert, da Probleme bei der Kompensation und Informationsasymmetrien dominierten. Diese minderten nicht nur die Bereitschaft der Bauern zum Landtransfer, sondern hätten großen Anteil an der Entstehung von Landdisputen und könnten so letztendlich die „soziale Harmonie“ beeinträchtigen. Um die Entstehung zu verhindern, fehle es, wie auch Wang et al. bestätigen, weiterhin an effektiven Kontrollinstanzen.<sup>313</sup>

„However, without valid monitoring and a certain degree of flexibility that takes into account local endowment and development needs, these regulations are very difficult to implement in practice. Abuse of land use entitlement and arbitrary policy implementations tend to result.“<sup>314</sup>

Es bleibt das Problem, chinesische Bauern zu Transfers zu motivieren. Eine Innovation, die das Landtransfersystem stützen könnte, sind die neuen Landtransferkooperativen. Diese können einerseits Informationsasymmetrien mindern und den Bauern Gewissheit über Transferleistungen bieten, was bisher nur durch informelle Transfers mit Vertrauten gewährleistet war. „Land transfer cooperatives provide new layers of trust for transforming

<sup>311</sup> Tao/Xu (2007): 1309.

<sup>312</sup> Sheng (2010). [Eigene Übersetzung]

<sup>313</sup> Vgl. Dai et al. (2011): 43-44.

<sup>314</sup> Wang et al. (2009): 74.

households.“<sup>315</sup> Andererseits können sie auch für landwirtschaftliche Unternehmen die konzentrierte Akquisition von großen Agrarflächen erleichtern. Außerdem ist dieses Konzept mit dem ideologischen Etikett der „wissenschaftlichen Entwicklung“ sowie des „Aufbaus neuer sozialistischer Dörfer“ vereinbar, was für lokale Regierungen zum einen Prestige und zum anderen eventuelle zentralstaatliche Subventionen bedeutet.

Doch sind die Landtransferkooperativen und die Entwicklung der landwirtschaftlichen Massenproduktion auch Problem-behaftet. Durch ihre faktische Verknüpfung mit lokalen Regierungen sind die Kooperativen meist nicht unabhängig und vor Einflussnahme geschützt. Bauern werden dementsprechend häufig gegen ihren Willen dazu gedrängt, den Transferkooperativen beizutreten und ihr Land zur Verfügung zu stellen. Ein großer Teil dieser Landflächen wird in Folge für längere Perioden als in den Pachtverträgen vorgesehen beansprucht oder illegal konvertiert. Es entstehen also eher Konflikte, als dass *specific support* generiert werden könnte.

Nicht zuletzt wird auch die suggerierte Produktivitätssteigerung durch „scale farming“ angezweifelt. Vielmehr habe sich, so Zhu/Prosterman, gezeigt, dass vor allem sichere Pachtdokumente zu mehr Investitionen und Produktivität führten. Die zunehmend mechanisierte Landwirtschaft durch das „scale farming“ resultiert ferner in einem erheblichen Arbeitskräfteüberschuss. Falls Bauern ihr Land transferieren und in Folge keine Beschäftigung im urbanen Industrie- oder Dienstleistungssektor finden, sind sie sowohl arbeits- als auch landlos. Angesichts der mangelnden sozialen Sicherungssysteme im ruralen China bedeutet dies eine Gefährdung ihrer Subsistenz. Wahrscheinlicher ist daher, dass sie ihr Land zwar vermieten, dies aber weiter bewirtschaften wollen oder aber weiterhin informelle, flexible Transfers eingehen, die ihnen die Möglichkeit bieten, kurzfristig Wanderarbeit aufzunehmen und jederzeit zu ihrer Subsistenzgrundlage zurückzukehren. Die Landtransferkooperativen haben im Großen und Ganzen bisher jedenfalls nicht zu einer Förderung von Transfers beigetragen und konnten keinen *specific support* generieren. Gelingt es allerdings, den Transfer für die Bauern freiwillig und rentabel zu gestalten, haben die Kooperativen in dieser Form großes Potenzial, rurale Einkommen zu steigern und an das urbane Niveau heranzuführen. Denn damit würden inoffizielle Transfers, die meist nur gering oder gar nicht vergütet sind, in Transfers an Agrarunternehmen gewandelt, was den Bauern zu höheren, regelmäßigen Einnahmen verhelfen könnte.

Insgesamt hat sich bisher gezeigt, dass in einigen Bereichen die Wirksamkeit der Gesetze zugenommen hat. Die abnehmende Zahl der Neuverteilungen und die steigenden mittel- bis

---

<sup>315</sup> Trappel (2011): 23.

langfristigen Investitionen der Bauern sind dafür ein klares Indiz.<sup>316</sup> Wenn die chinesische Regierung ihr selbst gestecktes Ziel, alle Haushalte bis 2013 mit Pachtdokumenten auszustatten, tatsächlich erreicht, könnte dies einen Investitionsschub und einhergehend damit eine weitere landwirtschaftliche Produktivitätssteigerung sowie eine enorme Einkommenssteigerung für die Bauern bedeuten. Auch weil damit den Bauern größere Sicherheit gegeben ist, falls sie sich für eine Tätigkeit außerhalb der Landwirtschaft und außerhalb ihres Dorfes entscheiden. Damit könnten auch die extremen Wohlstandsunterschiede – die selbst formulierte, zentrale Herausforderung der KPCh – reduziert werden. In diesem Fall könnte *specific support* generiert werden und das Vertrauen in die Fähigkeiten sowie das Engagement der Zentralregierung steigen, was letztendlich auch den *diffuse support* stärken könnte. Insofern ist Potenzial für eine Legitimitätsförderung vorhanden, wird aber nur mäßig ausgeschöpft.

Momentan stellt sich jedoch die Frage, inwiefern lokale Regierungen Anreize haben, die Dokumentierungssituation ihrerseits zu verbessern, da sie von unklaren Landrechten und dadurch vereinfachten Enteignungen profitieren. Man sollte die unterschiedlichen Interessen von Lokalregierungen und Bauern jedoch nicht als Nullsummenspiel auffassen. Unter langfristiger Perspektive sollten die durch die Steigerung der Investitionen und Einkommen in den Haushalten möglicherweise zunehmenden Steuereinnahmen genug Anreize für eine verbesserte Dokumentierung bieten. Zumal Pachtverträge und -urkunden ebenfalls die Wahrscheinlichkeit von Transfers an einen möglicherweise effizienteren Nutzer erhöhen. Dementsprechend sollte die Ausstattung mit Dokumenten zunächst ein Performanz-Kriterium der regelmäßigen Evaluation von Regierungen und Kadern sein sowie unabhängig und stichprobenartig überprüft werden.<sup>317</sup>

### 4.3 Mechanismen zur Beilegung von Landkonflikten

Das ideologische Konzept des „Aufbaus einer harmonischen Gesellschaft“ war 2005 das erste offizielle Eingeständnis sozialer Spannungen und zielt seitdem darauf ab, deren Ursachen zu beseitigen. Doch wie eingangs in der Einleitung erwähnt, eskalieren Landkonflikte häufig und entwickeln sich zu handfesten Streitigkeiten oder sogar offenen Protesten. Welche konkreten Optionen gibt es, die Konflikte zu deeskalieren und zu lösen? Gemäß des LVG und des RLCL soll die Beilegung von Landkonflikten erfolgen, indem in erster Linie bilaterale

<sup>316</sup> Vgl. Prosterman et al. (2009): 13-16; Landesa RDI (2011): 2-3.

<sup>317</sup> Die Überprüfung der Umsetzung des RLCL, durchgeführt von einem Ausschuss des Nationalen Volkskongress, weist auf eine solche Vorgehensweise hin. Vgl. Xinhua (2011): „China to complete registration of collectively-owned land“, Xinhua (2011): „Rural land contract law enforcement to be checked“.

Konsultationen aufgenommen werden, das Dorfkomitee oder die Gemeinderegierung als Vermittler eingeschaltet werden oder, angesichts der häufigen Beteiligung dieser Institutionen in solchen Streitigkeiten, Klage bei den Volksgerichten eingereicht werden.<sup>318</sup> Denn wie könnte angesichts dessen erwartet werden, dass sie ein Ergebnis herbeiführen, dass für die andere Konfliktpartei (meist die Bauern oder Kollektive) nicht nachteilig ist?<sup>319</sup> Dennoch haben lokale Regierungen auch ein Eigeninteresse daran, Konflikte präventiv zu vermeiden, da es sonst über das Evaluationssystem ihre Karriere, Gehaltszahlung und ihren Arbeitsplatz gefährden würde.

„Subject to a top-down evaluation based on a set of quantitative performance targets, local officials have to make sure that land-related disputes be contained at the local level, otherwise their job would be lost and their career would be jeopardized.“<sup>320</sup>

Den Gemeinderegierungen und Dorfkomitees kommt dabei die besondere Aufgabe zu, Konflikte in der lokalen Entstehung bereits zu lösen bzw. zu deeskalieren. „One of the official goals of legal reform is to contain and manage conflict before it spills over to the streets (or dirt roads) in spontaneous, unofficial expression.“<sup>321</sup> Diese Aufgabenstellung wurde durch das RLCL noch einmal betont. Die Rollenverteilung innerhalb der Verwaltung hat sich seit den Reformen dementsprechend geändert, so dass zentrale Ministerien und Behörden nun öfter als Vermittler und Mahner agieren. Chin:

„[...] relevant departments in the MOA [Ministry of Agriculture] have had to reorient their raison d'être from focusing on management of land contracting to protecting farmers' rights and providing guidance on contract administration.“<sup>322</sup>

Sie verstehen ihren hauptsächlichen Auftrag nun darin, „[to] balance between giving farmers the opportunity to voice their concerns and supporting farmers while they personally seek legal redress against injustice, on the one hand, while ensuring that the situation does not expand beyond the threshold of effective state management and overwhelm China's legal/judicial mechanisms, on the other hand.“<sup>323</sup>

Einhergehend mit dem subsidiären Umgang seitens der Regierung und Verwaltung wählen Bauern in erster Linie inoffizielle Konfliktlösungswege. Obwohl die überwiegende Mehrheit der Bauern über Enteignungen und niedrige Kompensationen unzufrieden ist, nehmen nur die wenigsten offizielle Konfliktlösungswege in Anspruch. Dies mag auch mit der niedrigen Erfolgsrate zusammenhängen. Besonders augenfällig ist, dass legale Hilfe äußerst selten

<sup>318</sup> Vgl. LVG: Artikel 16; RLCL: Artikel 51-61.

<sup>319</sup> Vgl. Sheng (2010).

<sup>320</sup> Zhao et al. (2009): 17.

<sup>321</sup> Michelson (2007): 481-482.

<sup>322</sup> Chin, Gregory T. (2005): 238.

<sup>323</sup> Ebd.: 239.

herangezogen wird, da sie meist mit hohen Kosten verbunden ist.<sup>324</sup> Nur 6% der von Landesbefragten, die sich benachteiligt sahen, forderten eine öffentliche Anhörung; nur 10% legten persönlich Beschwerde ein oder verfassten eine Petition; nur 2,5% suchten rechtliche Hilfe auf und lediglich 1,8% zogen vor Gericht.<sup>325</sup> Michelson entdeckt in seiner Fallstudie zudem, dass in  $\frac{1}{3}$  der Fälle die Benachteiligung ohne Konfliktlösungsversuch hingenommen wird.<sup>326</sup> Wie Michelson, Woo und Gallagher sowie auch Whiting in ihren Fallstudien festgestellt haben, sind inoffizielle Kanäle und Gespräche nicht nur die populärsten Methoden, um Landkonflikte beizulegen, sondern vor allem auch „customary practice“<sup>327</sup>.

„Rural Chinese prefer bilateral negotiation and informal relations for dispute resolution, followed by resolution by community leaders and higher-level government agencies, and last by courts, lawyers, and police.“<sup>328</sup>

Von entscheidender Bedeutung ist oft die persönliche Beziehung zu ruralen Eliten oder Respektspersonen. In Landkonflikten wenden sich die Bauern traditionellerweise an sie, da sie zum einen Interessen (z. B. Sicherheit der Landnutzungsrechte) mit ihnen teilen und daher vertrauenswürdig erscheinen. Zum anderen verfügen sie oft über bessere sozioökonomische Ressourcen sowie einen guten Draht zu lokalen politischen Eliten (Dorfkomitee, Dorfpartei sekretär) und können diese beeinflussen.<sup>329</sup> Bei der Entwicklung der erwähnten Landkooperative in Nanhai haben sie eine entscheidende Rolle gespielt.<sup>330</sup> In einigen Fällen sind diese ruralen Eliten auch Teil der politischen Elite bzw. werden durch ihre Popularität bei den Dorfwahlen in das Dorfkomitee gewählt. Michelson ergänzt, dass die Verbindung zu ruralen Eliten dazu führe, dass einerseits der Zugang zum Justizsystem vereinfacht wird und andererseits Konflikte dadurch von Grund auf vermieden werden könnten.

„[Social connections] reduced the probability of experiencing grievances and [...] increased the probability of climbing the dispute pagoda to the official justice system when grievances were experienced.“<sup>331</sup>

Im Folgenden sollen Konfliktlösungswege vorgestellt werden, die im Kontext des Umgangs mit Landkonflikten relevant sind. Darunter zählen vor allem informelle Verhandlungen und Schlichtungen, aber auch Petitionen und gerichtliche Klagen. Nicht zuletzt spielt auch der Umgang mit öffentlichen Unmutsbekundungen und Protesten eine Rolle. Welche Motive stehen hinter der Wahl des Konfliktlösungsweges? Welchen Beitrag können sie tatsächlich

<sup>324</sup> Vgl. Prosterman et al. (2009): 17-18.

<sup>325</sup> Vgl. Cato Institute (2011).

<sup>326</sup> Vgl. Michelson (2007): 466-467. Landkonflikte sind auch in seiner Studie eine der wichtigsten Ursachen.

<sup>327</sup> Whiting (2011): 583; vgl. Michelson (2007): 466.

<sup>328</sup> Woo/Gallagher (2011): 13; vgl. Whiting (2011): 581; Zweig (2010): 125-126.

<sup>329</sup> Vgl. Michelson (2007): 461-463, 466-471, 481.

<sup>330</sup> Vgl. Zhao et al. (2009): 21-23.

<sup>331</sup> Vgl. Michelson (2007): 481.

zur Lösung leisten? Wie sind diese Methoden unter Legitimations-technischen Gesichtspunkten zu bewerten?

### 4.3.1 Informelle Regelungen

Inoffizielle Verhandlungen sowie Schlichtung und Vermittlung durch lokale Autoritäten sind der meist genutzte Konfliktlösungsweg. Zum einen verursachen sie die geringsten Kosten und versprechen zum anderen den größten Erfolg. In Landkonflikten finden sie vor allem bei umstrittenen Neuverteilungen Anwendung.

Bei Neuverteilungen liegt die Konfliktursache, wie erwähnt, oft darin, dass Bauern, die eine Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft aufgesucht haben, zu ihrer Parzelle zurückkehren und erst dort entdecken, dass diese bereits informell einem anderen Haushalt zugewiesen wurden. Whiting beschreibt, dass sich betroffene Bauern in ihren Fallstudien meist an das Kollektiv und Dorfeliten wenden, um Konflikte lokal zu lösen. Dies ist darin begründet, dass die unmittelbaren Konfliktparteien (Bauern) aus demselben Dorf oder derselben Gemeinde kommen und die lokalen Autoritäten dazu angehalten sind, den Konflikt auch lokal einzudämmen. Lokale Mediation wird daher zunächst einer gerichtlichen Lösung vorgezogen. Inhaltlich geht es meist darum, dass die Partei, der das Land neu zugewiesen wurde, an Stelle der anderen Partei Steuern bezahlt hat und dafür sowie für die Rückgabe der Landnutzungsrechte kompensiert werden möchte, wenngleich dafür keine legale Basis existiert. Im Allgemeinen wird unter Anleitung der Autoritäten dennoch eine solche Einigung erzielt. Obwohl das Kollektiv oder die zuständigen Dorfautoritäten die Neuverteilung aus verschiedenen Gründen (Steuereinnahmen, landwirtschaftliche Produktivität) veranlasst haben und somit als Konfliktpartei involviert sind, wird ihr Schlichterspruch meist anerkannt. In Whiting's Fallstudie hat sich keine Partei an eine höhere Regierungsebene oder das Justizsystem gewandt.<sup>332</sup>

Anders stellt sich die Situation bei Landenteignungen dar. Hierbei sind lokale Regierungen nicht nur prozedural beteiligt sondern vor allem auch Profiteure der Übertragungsgebühr. Hinzu kommen die extreme Divergenz zu den Kompensationszahlungen und die meist intransparente Kalkulationsweise. Gleichmaßen sind Lokalregierungen bei der nicht-Ausstellung von Pachtdokumenten aktiv beteiligt. Als direkte Konfliktpartei sind sie für die Bauern daher wenig vertrauenswürdig und nicht als Schlichter geeignet. Vielmehr noch, „[i]n

---

<sup>332</sup> Vgl. Whiting (2011): 574-577.

contrast to the respect accorded the authority of village leaders in abandoned land [and reallocation] disputes, their authority is explicitly questioned in the context of land takings.“<sup>333</sup> In dieser Situation ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass Bauern ihre Beschwerden inoffiziell oder als Petition (s. 4.3.3) bei höheren Regierungsebenen einreichen und auf eine Intervention durch diese hoffen. In weitaus weniger Fällen werden Klagen an die Volksgerichte (s. 4.3.2) geleitet. Doch dienen diese Wege, vor allem das Justizsystem, eher als *Ultima Ratio* und ihr Erfolg ist dann häufig davon abhängig, ob persönliche Beziehungen zu den politischen Eliten bestehen.<sup>334</sup> Die Folge ist, dass derartige Konflikte wahrscheinlicher eskalieren und zu offenem Unmut führen.

In Bezug auf das neue Landtransfersystem sind Konfliktlösungsmechanismen von hoher Bedeutung. Angesichts der Tatsache, dass die große Mehrheit der Transfers informell und unter Vertrauten durchgeführt wird, werden die meisten der diesbezüglichen Konflikte auch auf informelle Weise beigelegt. Dai et al. schätzen jedoch, dass der Mangel an Kenntnissen über die rechtliche Basis des Transfersystems ein Grund dafür sind, weswegen Bauern vor Transfers zurückschrecken.<sup>335</sup> Sie schlagen daher vor allem Maßnahmen vor, die Informationsasymmetrien reduzieren und vertrauensbildend wirken sollen. Daraus lassen sich implizit auf ein grundsätzliches Misstrauen und Subsistenzängste der Bauern schließen. Pei et al. berichten, dass Bauern, die bereits das Landtransfersystem nutzen, dennoch besorgt sind, da sie zum einen das System nicht ganz durchschauen und zum anderen den zuständigen Regierungsbehörden nicht vertrauen. Fast die Hälfte der Befragten glaubt nicht, dass die Maßnahmen im ruralen Landtransfersystem dem Gemeinwohl der Bauern zugute kommen. Dennoch sprechen sich 74% dafür aus, die Rolle der Regierung im Landtransfersystem zu stärken, sofern die Interessen der jeweiligen Behörde nicht selbst involviert sind.<sup>336</sup> Dai et al. ergänzen, dass die Regierung eine regulierende und beaufsichtigende Funktion wahrnehmen müsse.

„Insbesondere beim Problem des Schutzes der Rechte und Interessen von Bauern, gibt es aufgrund des relativ geringen Bildungsniveaus, eines schwachen Rechtsbewusstseins und der ineffizienten Informationslage keine Möglichkeit, dass sie über rechtliche Kanäle ihre legitimen Rechte und Interessen selbst schützen.“<sup>337</sup>

Dai et al. entdecken in ihrer Untersuchung in der Provinz Anhui dementsprechend, dass 60% der Bauern bei der Streitbeilegung die Vermittlung oder Verhandlung mit der Gemeinde- und

---

<sup>333</sup> Whiting (2011): 580.

<sup>334</sup> Vgl. Michelson (2007): 461, 470.

<sup>335</sup> Vgl. Dai et al. (2011): 43-44.

<sup>336</sup> Vgl. Pei et al. (2011): 57-58.

<sup>337</sup> Dai et al. (2011): 42. [Eigene Übersetzung]

Dorfregierung bevorzugen, 27% den Disput unter den Konfliktparteien selbst regeln und nur 1% vor die Volksgerichte ziehen. Über 90% der befragten Bauern gaben an, dass sie Gesetze in Bezug auf das Landtransfersystem überhaupt nicht kennen oder geringe Kenntnis davon haben.<sup>338</sup> Dass sie daher nicht rechtliche Kanäle wählen, ist nur all zu verständlich.

#### 4.3.2 Die Rolle der Volksgerichte

Wie bereits erwähnt, sind gerichtliche Auseinandersetzungen in Landkonflikten eher selten und für die Bauern ein letztes legales Mittel. Dies steht auch damit im Zusammenhang, dass, so Rosato-Stevens, drei maßgebliche Hürden existieren:

„[the peasantry’s] [a]bility to go directly to a court would require (i) that the farmer understands he has this right; (ii), that he has the means necessary to institute a legal proceeding; and (iii) that the court is an impartial people’s court.“<sup>339</sup>

Wie die Umfragen von Landesa zeigen, ist das Wissen der Bauern über Gesetze und legale Strukturen begrenzt, so dass eine große Unsicherheit über rechtliche Grundlagen besteht. Auch Kollektive und lokale Regierungen zeigen sich nicht immer wohl informiert bzw. missachten Gesetzesvorgaben. Betrachtet man die Quellen, die Bauern nutzen, um sich über Gesetze und *policies* zu informieren, wird erkennbar, dass lokale Ressourcen in ihrer Bedeutung abnehmen (Stand 2008). Dorfversammlungen, Bekanntmachungen durch Kader und lokale Infobroschüren werden gegenüber der Umfrage 2005 deutlich seltener als Informationsquelle genannt, während Massenmedien wie das TV, Radio und Tageszeitungen weiterhin dominieren. Jedoch hat Landesa festgestellt, dass insbesondere lokale Quellen eine große Rolle bei der korrekten Umsetzung der Steuerreformen gespielt haben.<sup>340</sup> Davon ausgehend ziehen Prosterman et al. den Rückschluss:

„This local-level information outreach may be an important measure of the resources – in particular, political capital – the central government is willing to devote to the implementation of farmers’ land rights as they stand in formal law.“<sup>341</sup>

Rosato-Stevens erwähnt, dass den lokalen Volksgerichten unterstellt würde, dass sie nicht unabhängig und unparteiisch entscheiden. Zhao et al. pflichten ihr bei und begründen dies damit, dass die Gerichte aufgrund von Patronage-Netzwerken durch die Regierungen auf gleicher Ebene beeinflusst würden. „Despite the emphasis on the ‘rule of law’ and the right of villagers to file suit in court in land disputes, courts are often impotent—especially if the

<sup>338</sup> Vgl. Dai et al. (2011): 43.

<sup>339</sup> Rosato-Stevens (2008): 139.

<sup>340</sup> Vgl. Prosterman et al. (2009): 18-21, 34; Dai et al. (2011): 43-44.

<sup>341</sup> Prosterman et al. (2009): 21.

government is involved in the dispute.“<sup>342</sup> Ihre Befürchtungen fußen insbesondere auf der finanziellen Struktur der Gerichte bzw. ihrer Verflechtung mit lokalen Regierungen. Die Haushalte der Volksgerichte setzen sich aus zwei Hauptbestandteilen zusammen: (1) der finanziellen Zuweisung durch die Lokalregierung auf der gleichen administrativen Ebene und (2) extrabudgetärer Einnahmen, die durch Prozesskosten sowie Buß- und Strafgelder generiert werden. Damit sind die Gerichte zu einem gewissen Teil für lokale Regierungen beeinflussbar.<sup>343</sup> Durch die große Abhängigkeit von extrabudgetären Einnahmen verursachen gerichtliche Auseinandersetzungen zudem hohe Kosten z. B. für den Gerichtsprozess, die sich Bauern oft nicht leisten können.<sup>344</sup>

Um die Unabhängigkeit und Entscheidungsautonomie der Justiz zu stärken, schlug das Zentrale Komitee für Politik und Recht (*Zhongyang zhengfa weiyuanhui* 中央政法委员会) unterstützt vom Politbüro der KP vor, die Finanzierung der Gerichte zu zentralisieren.<sup>345</sup> Ferner wurden 2009 auch eine Hotline eingerichtet, bei der gesetzwidriges Verhalten durch Beamte gemeldet werden kann, und 25.000 Anti-Korruptions-Inspektoren eingestellt.<sup>346</sup> Ob die Volksgerichte dadurch an Unabhängigkeit gewonnen, wird noch zu untersuchen sein.

Whiting hat in ihren Fallstudien jedoch konträr zu Rosato-Stevens Hypothesen herausgefunden, dass das Vertrauen der Bauern in die Gerichte vor allem in Landkonflikten durchaus vorhanden ist. Doch beschränkt sich dies vor allem auf Fälle von Enteignung, in denen Lokalregierungen Profiteure und direkte Konfliktpartei sind. Dabei wird suggeriert, dass Gerichten von ihrer Berufung her ein gewisser Grad an Neutralität anhaftet und sie in der Lage seien, ein unabhängiges Urteil zu treffen:

„Local residents question the neutrality of village officials, who benefit financially from land takings and who fail to recognise the legitimate status of the residents, undermining the effectiveness of these officials as mediators and highlighting the importance of the courts as possible venues in which to seek procedural justice.“<sup>347</sup>

„In turning to the courts, villagers seek an arbiter that, at least in principle, can constrain government and village cadres.“<sup>348</sup>

Zum einen geht es den Bauern in diesen Prozessen um eine angemessene Kompensationszahlung. In Fällen der Landenteignung können diese das mehrfache

<sup>342</sup> Zhao et al. (2009): 17.

<sup>343</sup> Vgl. He, Xin (2009): 465-468; Prosterman et al. (2009): 17-21; Cato Institute (2011); Rosato-Stevens (2008): 138-139.

<sup>344</sup> Hinzu kommen natürlich noch Kosten für den rechtlichen Beistand. Vgl. He, Xin (2009): 465-468; Prosterman et al. (2009): 17-21; Cato Institute (2011); Rosato-Stevens (2008): 138-139; Cheng, Yingqi (2010).

<sup>345</sup> Vgl. Zentrales Komitee für Politik und Recht (2008).

<sup>346</sup> Vgl. Canavas (2010).

<sup>347</sup> Whiting (2011): 584.

<sup>348</sup> Ebd.: 581.

Jahreseinkommen eines Haushalts übersteigen, was einen Anreiz zur Klage bietet bzw. die Kosten der Klage aufwiegt.

„The relatively high value of land compensation in peri-urban areas may offset the cost of litigation. Moreover, the relatively high potential value of land compensation may bring to the fore violations of property rights that would have been ignored in other circumstances.“<sup>349</sup>

Zum anderen ist den Bauern wichtig, so Whiting, dass ihnen prozedurale Gerechtigkeit<sup>350</sup> widerfährt. Dazu gehört sowohl die Fairness der Prozesse um Enteignung und Kompensationskalkulation als auch die Anerkennung des legalen, gleichberechtigten Status der Bauern durch die andere Konfliktpartei. Der Besitz von Pachtdokumenten (Vertrag und Urkunde) ist dabei für den Erfolg der Bauern von entscheidender Bedeutung, da sie als legales Beweisstück dienen können und Grundvoraussetzung für die Kompensationskalkulation sind.<sup>351</sup>

Ausschlaggebend für die Entscheidung der Bauern für eine gerichtliche Auseinandersetzung scheint jedoch zu sein, ob sie Beziehungen zu hochrangigen Beamten in Regierungskreisen haben. Im Fall, dass Beziehungen zu respektierten (politischen) Eliten bestehen, ist die Wahrscheinlichkeit einer gerichtlichen Klage höher, da sich der Kläger in einer erfolgversprechenden Position sieht. Mit anderen Worten, ohne politische Verbindungen ist die Wahrscheinlichkeit von Justizverfahren eher gering.<sup>352</sup> Was den Erfolg der gerichtlichen Auseinandersetzungen angeht, zeigt sich, dass vor allem Landkonflikte meist nicht zur Zufriedenheit der Bauern gelöst werden können oder gänzlich ungelöst bleiben.<sup>353</sup> In Folge ihrer Frustration greifen die Kläger häufig auf das Petitions-System zurück.

### 4.3.3 Das Petitions-System und der Umgang mit offenem Protest

Die Staatsführung in Peking ist sich darüber im Klaren, dass nicht alle vorgegebenen Politik-Richtlinien effizient und automatisch in die Tat umgesetzt werden. Daher wurden gemäß dem „Aufbau einer harmonischen Gesellschaft“ bewusst Räume und Kanäle für Beschwerden geschaffen, um über die Implementierungsrealität auf der lokalen Ebene besser informiert zu sein und „[...] to close the gap between real-existing socialism and its

<sup>349</sup> Whiting (2011): 580.

<sup>350</sup> Whiting unterscheidet zwischen „*distributive justice* (focusing on the fairness of the outcome in recognising the deservingness and needs of all disputants)“ und „*procedural justice* (focusing on the fairness of the process, including the neutrality of the decision-maker and recognition of the status of the disputants)“. Ebd.: 575.

<sup>351</sup> Vgl. Ebd.: 581-582.

<sup>352</sup> Vgl. Michelson (2007): 467,

<sup>353</sup> Vgl. Zweig (2010): 126-131; Michelson (2008): 55, 57-58.

legitimizing claims“<sup>354</sup>. Dazu gehören u.a. die Erneuerung der Richtlinien für Petitionen („Letters and Visits Regulation“; *xinfang tiaoli* 信访条例) von 2005.<sup>355</sup>

Das Petitions-System unter der „Letters and Visits Regulation“ ist eine Basisinstitution des Staates, um die Beziehungen zwischen Volk und Regime zu regeln. In jeder Administration von der Kreisebene und darüber existieren Petitionsbüros. Das System gibt den Bauern die Möglichkeit Entscheidungen der lokalen Bürokratie zu hinterfragen und Korruption anzuprangern. „Under this procedure, citizens inform higher levels about misbehavior by local officials so that festering issues can be resolved independently of the courts, preserving rural legitimacy.“<sup>356</sup>

Der Staatsrat hat 2005 auf die ansteigende Zahl der Proteste und Petitionen mit einer Reform des Petitions-Systems reagiert, wonach Anträge innerhalb von 15 Tagen von den zuständigen Behörden beantwortet werden müssen. Jedoch sei, so Cai Yongshun, allen bekannt, dass den Behörden dafür die Kapazitäten und evtl. auch das nötige Interesse fehlten.<sup>357</sup> Chen bestätigt dies mit der Aussage, dass die Behörden des Petitions-Systems nur vage Ratschläge geben und tiefgehende Involvierung in Konflikte vermeiden. Viele Anträge verlaufen demnach im Sande und werden nicht angemessen bearbeitet.<sup>358</sup> Ferner werden Petitionen dahingehend eingeschränkt, dass nicht mehr als fünf Personen diese überreichen und anschließend für einen Periode von 60 Tagen keine weiteren Anfragen an die zuständige Behörde stellen dürfen. Auch dürfen Antragsteller nicht andere Personen zu Petitionen aufrufen.<sup>359</sup> Diese strenge Regelung ist unter anderem auf die starke Aversion gegenüber Eskalation von Protesten und Massenvorfällen zurückzuführen. Auch wenn die Eliten in Peking den Glauben der Bevölkerung an die Legitimität und die guten Absichten der Zentralregierung kultivieren möchten, so soll sie nicht zu Petitionen geschweige denn kollektiven Aktionen ermuntert werden.<sup>360</sup> O’Brien und Li: „Although the authorities have granted citizens the right to hold demonstrations and lodge complaints, they nearly always prohibit popular action in the name of maintaining stability.“<sup>361</sup> Zumal lokale Regierungen beauftragt sind, Beschwerden in ihrer Entstehung zu verhindern.

Häufig wurde die „Letters and Visits Regulation“ von Lokalregierungen auch dazu genutzt, um Bürgern mit Strafe zu drohen, falls diese die lokalen Petitionsbehörden überspringen und

<sup>354</sup> O’Brien/Li (2006): 17; vgl. Cai, Yongshun (2010): 31-32

<sup>355</sup> Vgl. O’Brien/ Li (2006): 29-30; Wright (2010): 111. Für eine englische Version der „Letters and Visits Regulation“ siehe <[http://www.gjxfj.gov.cn/2006-03/07/content\\_6399309.htm](http://www.gjxfj.gov.cn/2006-03/07/content_6399309.htm)>.

<sup>356</sup> Zweig (2010): 124.

<sup>357</sup> Vgl. Cai, Yongshun (2010): 194, 198; Chen, Xi (2008): 56, 64-66; O’Brien/ Li (2006): 123-125.

<sup>358</sup> Vgl. Chen, Xi (2008): 64-66.

<sup>359</sup> Vgl. Cai, Yongshun (2010): 194, 198; O’Brien/ Li (2006): 31-33, 124-125.

<sup>360</sup> Vgl. Wright (2010): 122.

<sup>361</sup> O’Brien/ Li (2010): 89.

Beschwerde auf höheren Regierungsebenen einlegen (*yueji* 越级) wollen.<sup>362</sup> Dennoch dient das Petitions-System als wichtiges Instrument, um Kenntnisse über Interessen in der Bevölkerung zu gewinnen. Chen erklärt, dass die Anfragen zwar bei weitem die tatsächliche Kapazität überschreiten, nichtsdestotrotz kann ein Überblick über die wichtigsten und dringenden Anfragen gewonnen werden. Chen: „In fact, the designers of the system were mainly concerned with facilitating information flow about popular references and misdeeds of public officials.“<sup>363</sup> Proteste würden dabei in Kauf genommen, da (1) dies bei der Vorauswahl dringender Anträge hilft, (2) das Petitions-System zwar ineffizient ist, aber einen der wenigen Kanäle für Interessenartikulation darstellt und (3) das Petitions-System die Lokalregierungen gegenüber der nächsthöheren Regierungsebene rechenschaftspflichtig macht.<sup>364</sup> Einige Provinzregierungen haben Petitionen und den Umgang damit sogar zu einem Bestandteil der Performanz-Evaluation von lokalen Regierungen gemacht, um damit Druck auf diese auszuüben, für mehr soziale Stabilität zu sorgen und Petitionen an höheren Ebenen, also z. B. die Provinzregierung, zu unterbinden.<sup>365</sup>

„The evaluation for political stability is pretty strict: [they record] petitioning and disturbances—especially whether they have reached a higher-level government. There’s a monthly report, and at year-end, if there’s been a serious disturbance, it’s a single-item veto; you don’t get any other bonus, even if the economy developed well.“<sup>366</sup>

Die Anwendung von Repression führt oft zur Eskalation des Konflikts und zu offenen Protesten der Bevölkerung. Wie bereits unter 2.4 deutlich wurde, hat der chinesische Staat in den letzten Jahren mit einer zunehmenden Zahl von offenen Protesten und auch gewalttätigen Auseinandersetzungen zu kämpfen. In den meisten Fällen sind es Regierungen auf lokaler Ebene, die diese bewältigen müssen. Doch erkennt Cai Yongshun ebenfalls, dass lokale Institutionen zumeist auch Zielscheibe des Protests sind, weil „[...] local authorities may directly violate citizens’ rights, distort the central government’s policies, or fail to protect citizens’ rights.“<sup>367</sup> Einer Umfrage unter 1.000 Polizeibeamten in Fujian zufolge, wurden 2005 54% kollektiver Protestaktionen durch das Fehlverhalten lokaler Beamter ausgelöst.<sup>368</sup>

Neben dem Protest, der auf lokales Fehlverhalten zurückzuführen ist, existiert auch Widerstand gegen national vorgegebene *policies*, die beispielsweise Spielraum und

<sup>362</sup> Vgl. O’Brien/ Li (2006): 35; Whiting (2011): 581.

<sup>363</sup> Chen, Xi (2008): 64.

<sup>364</sup> Vgl. ebd.: 64-66.

<sup>365</sup> Vgl. ebd.: 69.

<sup>366</sup> Whiting (2011): 581.

<sup>367</sup> Cai, Yongshun (2010): 4.

<sup>368</sup> Vgl. ebd.: 24-25.

rechtliche Schlupflöcher für lokalen Missbrauch lassen bzw. einzelne oder ganze Gesellschaftsschichten auf eine andere Weise benachteiligen. Gerade in dem vorangegangenen Beispiel der Landkonflikte im ruralen Raum bemängelt Cai die unklare Rechtslage, welche Dispute bei der Entscheidung über Landfragen verursacht.<sup>369</sup>

In den meisten Fällen manifestiert sich der zivile Protest in Petitionen, die einen Versuch darstellen, Forderungen zunächst durch einen vom Staat angebotenen Kanal zu leiten.<sup>370</sup> Die primäre Verwendung von Petitionen als Protestmaßnahme ist einerseits alternativlos, spiegelt andererseits aber auch das grundsätzliche Vertrauen des chinesischen Volkes in die Zentralregierung wider.<sup>371</sup> Der Glaube an die guten Absichten der Zentralregierung ist in weiten Teilen der Gesellschaft nach wie vor groß. Jedoch schadet das Fehlverhalten einzelner „wicked and shrewd officials“<sup>372</sup> auf der lokalen Ebene zunehmend dieser Wahrnehmung bzw. dem Glauben an die Steuerungskapazität der Zentralregierung.<sup>373</sup> Denn oft bleiben Petitions-Anträge unbeantwortet, woraus weitere Petitionen auf höheren Regierungsebenen und auch offene Protestaktionen entstehen. Petitionssteller wissen häufig aber auch um die Ineffizienz des Petitions-Systems und wenden daraufhin rechtlich grenzwertige Maßnahmen, von denen sie sich mehr Aufmerksamkeit erhoffen, wie das bereits angesprochene Überspringen von Petitionsbehörden von niedrigen auf übergeordnete Ebenen, kollektive Petitionen mit weit mehr als den fünf erlaubten Teilnehmern oder sonstige „troublemaking tactics“<sup>374</sup>, obwohl ihnen auch die Illegalität ihres Handelns bewusst ist.<sup>375</sup> Insbesondere das Überspringen von Regierungsebenen ist eine von Bauern häufig genutzte Methode, weil sie zum einen in die lokale Behörde kein Vertrauen haben und sich zum anderen von der höheren Ebene Hilfe erhoffen bzw. so Druck auf das eigentlich anvisierte Protestobjekt aufbauen wollen. Chen bemerkt treffend: „If you want to meet the county head, go to the municipal government; if you want to see the mayor, go to the provincial capital.“<sup>376</sup>

---

<sup>369</sup> Vgl. Cai, Yongshun (2010): 52-54.

<sup>370</sup> Vgl. Cai, Yongshun (2010): 23; Chen, Xi (2008): 56.

<sup>371</sup> Vgl. Cai, Yongshun (2010): 194. Im Zuge der gewalttätigen Auseinandersetzungen im in der Einleitung erwähnten Fall von Wukan flehte eine Frau: „Please tell the government in Beijing to help us before they kill us all.“ Moore (2011). Ein Repräsentant der Dorfbewohner wird mit den Worten zitiert: „[...] I do believe this country is ruled by law, so I do believe the central government will do whatever it has to do to help us.“ Wines (2011).

<sup>372</sup> O'Brien/Li (2006): 44. Insbesondere der zügige Informationsfluss z. B. über das Internet bezüglich solcher Verfehlungen schadet dem Regime. Vgl. Cai, Yongshun (2010): 197; O'Brien/Li (2006): 42-47, 83-85; Zheng/Wu (2005): 23-26.

<sup>373</sup> Vgl. Li, Lianjiang (2004): 228-244; Li, Lianjiang (2008): 209-222.

<sup>374</sup> Chen, Xi (2008): 56.

<sup>375</sup> Vgl. Cai, Yongshun (2010): 33; Chen, Xi (2008): 67-68.

<sup>376</sup> Chen, Xi (2008): 63.

Dennoch stellen Lee und Cai fest, dass Proteste überwiegend raumgebunden stattfinden und meist ein lokales Ausmaß nicht überschreiten.<sup>377</sup> Cai Yongshun erklärt auf Grundlage seiner Untersuchung, dass die vorwiegende Methode, um Proteste zu unterbinden, nach wie vor legale und in manchen Fällen auch illegale Repressionsmaßnahmen sind, die Verhaftungen, Geld- und Gefängnisstrafen sowie Gewaltanwendung beinhalten.<sup>378</sup> Dies hänge mit der Kosten-Nutzen-Kalkulation der Lokalregierungen zusammen. Falls sie dem Protest entsprechende Zugeständnisse mache, müsste sie auch die Kosten dafür tragen. Repression hingegen verursache weniger Kosten und bewirke, dass Proteste meist unterbunden werden könnten.<sup>379</sup>

Cai veranschaulicht, wie sich das Regime an den wachsenden Protest anpasst und darauf so reagiert, dass seine Macht und Kontrolle unangetastet bleibt. Dies sei dem chinesischen Regime dadurch gelungen, dass es bewusst über eine *conditional autonomy*<sup>380</sup> Aufgaben, Verantwortung und auch Schuld für die Wahrung der Stabilität auf untere Regierungsebenen verlagert habe.<sup>381</sup>

„Chinese local officials need to pay attention to citizens’ resistance because they are assigned the responsibility of maintaining local stability; their performance or even their political careers are closely linked to their fulfillment of this responsibility.“<sup>382</sup>

D. h. Proteste werden vor Ort von lokalen Behörden gehandhabt, so dass in den meisten Fällen weder Provinz- geschweige denn die Zentralregierung gar nicht erst eingreifen müssen. Falls lokale Beamte sich dazu entscheiden, Proteste mittels Repression zu unterbinden, ist die Zentralregierung in der Lage, sich vom Handeln dieser zu distanzieren und die Schuld von sich zu weisen, so dass die Regimelegitimität unangetastet bleibt.

„[...] the decentralized power structure allows the central government to distance itself from blame-generating situations when local governments use repression, [...]“<sup>383</sup>

Aus der Perspektive Cais verleiht dies dem politischen System enorme Anpassungsfähigkeit. Gleichzeitig hält diese bedingte Autonomie lokale Regierungen davon zurück, exzessiven Gebrauch von Repression zu machen, da sie befürchten muss, dass sie zum einen in den negativen Fokus höherer Regierungsebenen gerät und zum anderen radikalisierten Protest auslöst, also die soziale Stabilität gefährdet. Des Weiteren werden auch die Protestteilnehmer davon zurückgehalten, den gegebenen Protestraum exzessiv ausnutzen, da ihr der häufige

<sup>377</sup> Vgl. Cai, Yongshun (2008): 430-431; Lee, Ching Kwan (2007): 5.

<sup>378</sup> Vgl. Cai, Yongshun (2008): 426-427; Cai, Yongshun (2010): 51-52.

<sup>379</sup> Cai, Yongshun (2008): 417-419.

<sup>380</sup> Cai definiert: „Conditional autonomy means that the lower-level authority or the local government has considerable autonomy in dealing with popular resistance while facing constraints imposed by the top-level authority or the central government.“ Cai, Yongshun (2008): 415.

<sup>381</sup> Vgl. Cai, Yongshun (2008): 411-417; Cai, Yongshun (2010): 197-199.

<sup>382</sup> Cai, Yongshun (2010): 187.

<sup>383</sup> Cai, Yongshun (2008): 430.

Gebrauch der Repression bekannt ist und ihr darüber hinaus bewusst ist, dass höhere Ebenen darüber nicht immer informiert sind oder sich die Regierungsebenen gegenseitig schützen. Auf diese Weise wird eine abschreckende Wirkung ausgeübt und ein negativer Anreiz geboten, die Protestaktion im Rahmen des Legalen zu halten oder die Ansprüche gänzlich fallen zu lassen.<sup>384</sup>

#### 4.3.4 Zusammenfassende Betrachtung unter Legitimitätsaspekten

Der vorangegangene Abschnitt skizziert mögliche Mechanismen zur Beilegung von Landkonflikten sowie die Motive, die hinter der Wahl des Lösungswegs stehen. Doch gelingt es, die *demands* mit entsprechenden *outcomes* zufrieden zu stellen?

Die Zuwendung zu informellen und lokalen Konfliktlösungswegen weist auf ein Vertrauensverhältnis und *diffuse support* gegenüber den angesprochenen Eliten hin. Andererseits ist dieser Weg in erster Linie eine rationale Entscheidung und einfache „customary practice“. Wenn lokale Institutionen in der Lage sind Konflikte zu lösen, kann das lediglich die lokale soziale Kohäsion stärken und äußert sich im *specific support* gegenüber diesen Institutionen. Sind die Lokalregierungen jedoch selbst Konfliktpartei, z. B. bei Landenteignungen, hängt die Wahl der Bauern davon ab, wie gut sie mit anderen ruralen Eliten verknüpft sind. Im Fall, dass persönliche Bekanntschaften und eine dementsprechend höhere Erwartungshaltung bestehen, werden sie sich mit höherer Wahrscheinlichkeit an die Volksgerichte wenden, während sie andernfalls Petitionen einreichen oder ihre Benachteiligung stillschweigend hinnehmen.

Die Rolle der Volksgerichte bei der Lösung von ruralen Landkonflikten ist bisher marginal. Nur die allerwenigsten Fälle werden gerichtlich verhandelt. Dabei handelt es sich meist um Dispute im Rahmen von Landenteignungen. Bauern erhoffen sich, angesichts der häufigen Beteiligung von lokalen Regierungen, von den Gerichten eine neutrale, unabhängige Sichtweise und das Eingeständnis ihres legalen Status und Anspruchs. Jedoch sind die Volksgerichte nicht immer dazu imstande, was vor allem mit ihrer finanziellen und politischen Verflechtung mit lokalen Regierungen zusammenhängt. Entsprechend sind Erfolgchancen, das Einbringen der Klage und die Annahme dieser durch die Gerichte hochgradig davon abhängig, ob Verbindungen zu politischen Eliten bestehen. Seit der verstärkten Entwicklung des Landtransfersystems setzt die Zentralregierung zunehmend auf

---

<sup>384</sup> Vgl. Cai, Yongshun (2008): 414-416.

den Ausbau des Justizsystems und die Aufklärung über Land-bezogene Gesetze durch Massenmedien wie TV, Radio und Tageszeitungen. Den Bauern soll somit eine rechtliche Absicherung vermittelt werden, um sie zu Transfers zu ermuntern bzw. ihnen die Sorgen davor zu nehmen. Hingegen werden lokalen Ressourcen als Informationsquellen weniger häufig eingebunden, wenngleich sie bei der Umsetzung früherer Reformen von großer Bedeutung waren. Ferner treffen die Bauern in der Justiz bisher auf ein System, das ihre *demands* nicht adäquat zu beantworten weiß. Michelson:

„In the process of expanding the courts and popularizing legal education, the state has heightened popular expectations of justice from above [meaning by the judiciary and higher government levels] and has equipped aggrieved individuals with the weapon of the law. Therefore, in a context in which the legal system systematically denies justice to a highly aggrieved and potentially volatile segment of society, an unintended and paradoxical consequence of the legal reforms may be to jeopardize social stability and to erode regime legitimacy.“<sup>385</sup>

Das Petitions-System bietet einen offiziellen Kanal für Beschwerden, ist jedoch von seiner Kapazität her nicht in der Lage, jede Anfrage angemessen zu beantworten. Dennoch bietet es für Bauern ein Instrument, lokale Kader und Regierungen, die sich um ihre Evaluation sorgen, zu Zugeständnissen zu bewegen. Insbesondere der Appell an eine höhere Regierungsebene kann dabei ein probates Mittel sein, ist jedoch zum einen illegal und zum anderen besteht die Gefahr, dass ihm mit Repression begegnet wird.

Der Umgang mit öffentlichem Unmut und Protesten ist in erster Linie eine lokale Aufgabe. Cai Yongshun erkennt in dieser Delegierung eine Strategie, mit der die Zentralregierung den Unmut lokal lösen lässt und die Schuld für Ausschreitungen und eventuelle Konsequenzen auf die lokale Ebene verlagert. Damit wird der Eindruck erweckt, dass *demands* nur deswegen nicht beantwortet werden könnten, da sie innerhalb des politischen Systems von den lokalen Autoritäten nicht an die nationalen Entscheidungsträger weitergeleitet werden. Demzufolge bleibt, so Cai, die Anerkennung für das Regime und dessen Legitimität zunächst unangetastet.

Allerdings befürchten O'Brien und Li, dass, angesichts der raschen Zunahme der von lokaler und nationaler Regierungsebene enttäuschten Petitionssteller und Protestteilnehmer, diese in Zukunft verstärkt auf aggressivere Protestformen zurückgreifen und sogar irgendwann beginnen, sich Region-übergreifend zu koordinieren.

„At a certain point, the Center's good intentions will no longer matter unless they are backed up by a capacity to right wrongs. [...] Today's rightful resistance could thus evolve into a more far-

---

<sup>385</sup> Michelson (2008): 64.

reaching counterhegemonic project, particularly if rightful resisters come to doubt not only the Center's ability to deliver on its promises but also its desire to do so."<sup>386</sup>

Laut Li Lianjiang führen Erfahrungen mit Petitionen und dem Justizsystem auf Dauer zur Desillusionierung der Antragsteller, da die Mehrzahl keinen zufriedenstellenden *outcome* erzielen kann. Dies schwächt nicht nur das Vertrauen in die Kapazität des Regimes, die Interessen der Bauern zu wahren, sondern auch das Vertrauen in das Bemühen und die Intentionen des Regimes.<sup>387</sup> In Folge entwickelt diese Gruppe eine größere Skepsis bzw. der *diffuse support* nimmt ab. Im Gegenzug transformiert sich das zuvor subversive Regel- und Pflichtbewusstsein zu einem selbstbestimmenden Rechtsbewusstsein. „Compared to those who only have rules consciousness, individuals who also have rights consciousness are more likely to press for institutional changes in the hope of converting revocable ‘state-endowed rights’ into inalienable rights.“<sup>388</sup> Dies gilt insbesondere in Bereichen, die noch nicht stark reguliert sind, wie z. B. Landrechte. Mehr und mehr werden nicht nur Ansprüche gegen den Staat und seine Institutionen geltend gemacht, sondern auch eine Beteiligung am Entscheidungsprozess z. B. bei der Gestaltung von Landallokation und -nutzung sowie Übertragungsgebühren und Kompensation eingefordert.

„[...] activists for farmers whose land is taken with only paltry (or no) compensation base their protests not only on an appeal to common justice, but also on a novel assertion of statutory rights.“<sup>389</sup>

„More and more Chinese people attempt to assert their rights—either legally-endowed or not—within the existing political and legal system. When their efforts are frustrated, those individuals may become more distrustful about the legitimacy of existing laws and regulations, as well as about central rule-making authorities, and may thereby develop stronger rights consciousness.“<sup>390</sup>

Als Folge dessen wächst die Gruppe derjenigen, die geltendes Recht und das Regime zunehmend in Frage stellen. Doch sollte hierbei beachtet werden, dass es sich bisher nur um eine Minderheit handelt, die überhaupt mit dem Justiz- und Petitionssystem in Berührung kommt. Die meisten präferieren nach wie vor informelle Lösungswege, die die geringsten Kosten verursachen und auch das soziale Miteinander innerhalb der Dörfer nicht belasten. Allerdings sollte die ansteigende Zahl der Landenteignungen zu denken geben. Bei diesen Konflikten wählen Betroffene tendenziell eher das Petitions- oder Justizsystem. Ebenso werden Bauern bei der Entwicklung des Transfersystems dazu ermuntert, sich mit den rechtlichen Grundlagen vertraut zu machen und im Konfliktfall an sie zu wenden. Verstärkt

<sup>386</sup> O'Brien/ Li (2006): 126.

<sup>387</sup> Vgl. Li, Lianjiang (2008): 209-223; O'Brien/Li (2006): 104-108, 126.

<sup>388</sup> Li, Lianjiang (2010): 66.

<sup>389</sup> Pond (2011): 94.

<sup>390</sup> Li, Lianjiang (2010): 65; vgl. Yu, Jianrong (2009).

wird dies ferner durch die Betonung der Bedeutung von Pachtdokumenten als legales Instrument in Disputen. Wenn die Mehrheit der Bauern über diese Lösungswege keine vorteilhaften *outcomes* erzielen kann und ihre *demands* unbeantwortet bleiben, wird dies langfristig Auswirkungen auf den „Aufbau einer harmonischen Gesellschaft“ und den *diffuse support* gegenüber dem chinesischen Regime haben.

## 5. Fazit

Seit Beginn der Hu/Wen-Ära sind die Bekämpfung der Wohlstandsdisparitäten und die Förderung der Rechte von Bauern zentrale Themen in der VR China. Vielmehr noch soll das rurale China am Aufschwung verstärkt Teil haben und zum besser entwickelten urbanen Raum aufschließen. Die finanziellen Lasten durch Steuern und Abgaben wurden durch Reformen und die Abschaffung der Agrarsteuer 2006 bereits massiv reduziert, so dass nun auch die Reform der Landnutzungsrechte und Reduzierung der Landkonflikte hohe Priorität genießen. Welche Erkenntnisse konnten nun über den Beitrag des Umgangs mit Landkonflikten und der Entwicklung des Landtransfersystems zur Legitimität des Regimes gewonnen werden?

Basierend auf dem HVS von 1978 und dem LVG von 1986 wurden wie beschrieben zahlreiche institutionelle Änderungen vorgenommen, um zunächst Konvertierungen von Agrar- zu Bauland einzudämmen und so die Gefährdung der Ernährungssicherheit zu mindern. Das RLCL 2002, das Eigentumsgesetz 2007 sowie Resolutionen und Mitteilungen zentraler Staats- und Parteiorgane konzentrierten sich wiederum auf Konflikte um Land, die zwischen Bauern, Kollektiven und Lokalregierungen entstanden. Sie gehören damit zu einer Reihe von „central efforts to promote the rule of law and policies that have aimed to adjust cadre-mass relations and protect villagers from unauthorized extraction and other predatory behavior“<sup>391</sup>. Mit Hilfe dieser *policies* und Gesetze wurde die Position der Bauern bei den Entscheidungen über Landallokation, -nutzung und -transfer *de jure* gestärkt und die Kompetenzen der Lokalregierungen eingeschränkt. Zudem hat die KP stark auf die ideologische Arbeit gesetzt und Kampagnen gestartet, um ihre lokalen Kader über Inhalte sowie Sinn und Zweck zentraler *policies* zu informieren und sie zur Einhaltung der Vorgaben zu mahnen. Dies betrifft beispielsweise die Laufzeitverlängerung der Pachtverträge auf 30 Jahre und die Ausstellung von Pachturkunden und -verträgen gemäß der Revision des LVG 1998. Allerdings ließen sich trotz der zentralen Aufforderungen wiederholt Mängel bei der

---

<sup>391</sup> Chin, Gregory T. (2005): 224.

Durchsetzung feststellen, da lokal entweder Fehler oder Manipulationen auftauchten.<sup>392</sup> Aufklärungs- und Medienkampagnen wurden ins Leben gerufen, um die *policies* in die ideologischen Richtlinien einzubetten, d. h. dass diese auch im Sinne der „wissenschaftlichen Entwicklung“, der „harmonischen Gesellschaft“ und des „Aufbaus neuer sozialistischer Dörfer“ – also vor allem im Interesse der Bauern – verstanden werden sollten. Zudem erfüllten die Kampagnen die Funktion, einerseits Druck auf lokale Regierungen auszuüben und andererseits den Bauern gegenüber das Engagement und das Bemühen der Zentralregierung zu signalisieren. Allerdings setzte sich die Zentralregierung damit ebenfalls selbst unter Druck, den unerwünschten Ergebnissen Abhilfe zu verschaffen und diese möglichst zügig zu korrigieren.

Wie die Analyse gezeigt hat, existieren große Schwierigkeiten bei der Übersetzung der *outputs* in die gewünschten *outcomes*. Die größte Herausforderung besteht momentan darin, illegale Landenteignungen einzudämmen und die oft zu niedrigen Kompensationsleistungen zu erhöhen. Obwohl Bauern gemäß LVG und RLCL vor Enteignung benachrichtigt werden müssen und das Recht haben, bei der Kalkulation angehört zu werden, werden, wie die Landesa-Umfragen zeigen, diese Regelungen oft ignoriert. Diesbezügliche Veränderungen zwischen 2008 und 2010 weisen tendenziell eine Besserung auf. Allerdings bleibt die Kalkulation der Kompensationen ein Streitpunkt. Anstatt diese basiert auf Marktpreisen zu errechnen, werden vergangene Ernteerträge als Grundlage herangezogen. Diese Prozedur hat zur Folge, dass damit lediglich eine geringfügige Entschädigung geleistet werden kann. Auf der anderen Seite übersteigen die Übertragungsgebühren beim Verkauf an einen kommerziellen Nutzer diesen Wert um ein Vielfaches, doch der Gewinn verbleibt bei der Lokalregierung. Die Bauern empfinden hierbei eine Verteilungsungerechtigkeit. Hinzu kommt, dass Kompensationszahlungen bisher vom ursprünglichen Landbesitzer (Kollektiv) an den tatsächlichen Nutzer (Haushalte) weitergegeben werden und auf diesem Weg ein großer Proporz abgeleitet wird. Die Zentralregierung hat diese *demands* erkannt und einerseits Lokalregierungen und Kollektive ermahnt, Kompensationen gesetzesgemäß zu leisten, sowie andererseits proklamiert, die Zahlung direkt an Bauern auszuzahlen. Es bleibt abzuwarten, inwiefern die jüngsten Ankündigungen letztendlich fruchten. Bisweilen schadet es jedoch dem Glauben an die Kapazitäten des Regimes, gewünschte *outcomes* zu erzielen.

Doch entstehen weiterführende Probleme, da auch bisherige *outputs* aufgrund ihrer institutionellen Ambiguität nicht in der Lage sind, bestimmte *demands* adäquat zu

---

<sup>392</sup> Vgl. Chin, Gregory T. (2005): 225-227.

beantworten. Die verfassungsgegebene Möglichkeit für Lokalregierungen auf Kreisebene und darüber im Sinne des Gemeinwohls Enteignungen durchzuführen, bietet angesichts der mangelhaften Definition des Gemeinwohls immer wieder einen Vorwand für illegale Enteignungen, um Industrieparks und urbanen Wohnraum zu schaffen. Derartige Vorgänge stoßen auf Seite der Bauern auf großes Unverständnis und sind häufig Ausgangspunkt für offenen Protest. Allerdings sind diese Enteignungen durch die Interessen der Lokalregierungen bedingt, weil sie einerseits hohe Einnahmen aus Übertragungsgebühren erzielen können und andererseits Land kostengünstig bereitstellen müssen, um Investitionen anzulocken. Aus dieser Konstellation ergibt sich ein strukturell bedingter Interessenkonflikt, der bei zunehmend ansteigender Intensität langfristig den *diffuse support* des Regimes gefährden könnte.

Gemäß Holbig und Gilley ist die Öffnung eines zweiten Landmarkts, in welchem Nutzungsrechte marktwirtschaftlich gehandelt werden, nicht als ideologischer Ausverkauf, sondern als Zeichen des pragmatischen Umgangs mit Marktanforderungen und der Reformfähigkeit der KP zu werten.<sup>393</sup> Die Dualität des Marktes ist dafür das beste Beispiel, bei dem einerseits Zugeständnisse an die marktwirtschaftliche Transformation gemacht werden und andererseits sozialistische Prinzipien aufrecht erhalten werden. Allerdings ist die Monopolstellung des Staates bei der Kommerzialisierung bzw. die unterschiedliche Profitschöpfung problematisch. Aus diesem Grund ist Land auch zu einem wichtigen Kapitalisierungs-Objekt der Lokalregierungen geworden. Einerseits können durch die direkten Einnahmen aus den Übertragungsgebühren finanzielle Engpässe in den Finanzhaushalten geschlossen werden. Die Konvertierung und Enteignung von Land sowie niedrige Kompensation stehen daher ebenfalls im Zusammenhang mit der weitverbreiteten Verschuldungskrise der Lokalregierungen<sup>394</sup>. Andererseits sind Enteignungen von Agrarland und Konvertierungen für industrielle und kommerzielle Zwecke notwendig, um den Anforderungen wirtschaftlicher Entwicklung gerecht zu werden. Intransparente Verhandlungen über Übertragungsgebühren und illegale Enteignungen sind in diesem Zusammenhang förderlich, um Investitionen zunächst anzulocken und Voraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen. Jedoch stützt sich eine derartige Strategie vor allem auf eine erfolgreiche, wirtschaftliche Entwicklung – d. h. die Schaffung von Arbeitsplätzen, höheren Einkommen und Steuereinnahmen – und ist im Fall einer weniger erfolgreichen Performanz äußerst instabil.

---

<sup>393</sup> Vgl. Holbig/Gilley (2010): 405.

<sup>394</sup> Vgl. Oi/Zhao (2007).

In diesem Interessenkonflikt sind Bauern bisher nicht in einer Position, in der sie mit Lokalregierungen auf Augenhöhe verhandeln können. Doch um den *diffuse support* für das Regime auf Dauer nicht zu untergraben, muss auch über die Vorgänge von Enteignung, Konvertierung und Kompensation mehr *specific support* generiert werden. Dies ist nur möglich, wenn die betroffenen Bauern zu einem gewissen Grad beteiligt werden, d. h. sowohl in Entscheidungsprozessen stärker partizipieren zu können als auch finanziell besser kompensiert zu werden. Auch vor dem Hintergrund der Legitimationsquellen dürfen sich soziale Wohlstandsdisparitäten nicht weiter durch Enteignungen und niedrige Kompensationen verschlimmern. Angesichts der Tendenzen bei Landenteignungen, lässt sich jedoch für die nähere Zukunft zumindest eine zahlenmäßige Intensivierung der Landkonflikte erwarten. Es bleibt abzuwarten, ob die Zentralregierung darauf mit weitergehenden Reformen reagieren wird.

Ein Reformversuch, der darauf abzielt, Landkonflikte zu verringern, ist die Entwicklung des Landtransfersystems. Dessen Ziele sind es, die landwirtschaftliche Produktivität durch „scale farming“ zu erhöhen, überschüssige rurale Arbeitskräfte in den urbanen Sektoren zu beschäftigen und damit insgesamt rurale Einkommen zu steigern. Dabei spielt auch der folgende Gedankengang eine Rolle: Je besser und regelmäßiger die Einkommen der Bauern aus anderen Quellen und je geringer die Abhängigkeit von Land als Subsistenzgrundlage sind, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit von reibungslosen, offiziellen Transfers. In diesem Sinne könnte das Transfersystem eine effizientere Allokation von Agrarland schaffen und den ideologischen Vorgaben des „wissenschaftlichen Entwicklungskonzepts“ und des „Aufbaus neuer sozialistischer Dörfer“ gerecht werden. Bislang lässt sich jedoch nur eine spärliche Nutzung offizieller Transfers beobachten, da die meisten inoffiziell, kurzfristig und mit geringer Kompensation vonstatten gehen. Vorwiegende Ursache ist das weitverbreitete Fehlen von Pachtdokumenten, die den Nutzer mit rechtlichen Grundlagen ausrüsten. Dies hat auch weitergehende, schwerwiegende Folgen, denn den Untersuchungen von Landesa zufolge werden damit Investitionen gehemmt, die das Einkommen der Bauern massiv anheben könnten. Obwohl die Zentralregierung in den letzten Jahren wiederholt angekündigt hatte, alle Haushalte mit Pachtdokumenten auszustatten, zeigt sich diesbezüglich kein Fortschritt. Eine Verbesserung der *outcomes* und die Generierung von *specific support* hängt somit davon ab, wie schnell und wie effektiv die Verteilung der Pachtdokumente vorangetrieben werden kann. Förderlich wäre es gewiss, wenn die Ausstattung mit Pachtverträgen zu einem Performanz-Kriterium der regelmäßigen Evaluation von Regierungen und Kadern erhoben und stichprobenartig durch unabhängige Inspektoren wie das Landes RDI überprüft würde.

In gleicher Weise stellt sich die Situation der Neuverteilungen dar. Obgleich diese seit dem RLCL auf extreme Ausnahmen beschränkt sind, werden sie – auch aufgrund institutioneller Ambiguität – nach wie vor mit alten, mittlerweile illegalen Argumentationsmustern gerechtfertigt. Angesichts der Präferenz der Bauern für einen Stopp der Neuverteilungen und den entsprechenden rechtlichen Grundlagen, sollten diese unterbunden werden. Die aktuell abnehmende Tendenz der Neuverteilungen und steigenden Investitionen der Bauern, die mit Pachtdokumenten ausgestattet wurden, geben Anlass zu Optimismus, zeigen sie doch positive *outcomes*, die *specific support* generieren könnten.

Dennoch bleibt damit das Problem der mangelnden Transfers und ineffizienten Allokation von Land ungelöst. Abhilfe verschaffen sollen dabei Landtransferkooperativen – eine der aktuellsten Innovationen, die auch staatlich gefördert werden. Als nominell unabhängiger Vermittler zwischen den Bauern auf der einen Seite und kommerziellen Agrarunternehmen auf der anderen können sie Informationsasymmetrien reduzieren, „scale farming“ fördern und den Bauern ein regelmäßiges Einkommen sichern. Bisher zeigt sich jedoch ein ambivalentes Bild, da lokale Regierungen als Initiatoren der Kooperativen mit ihren eigenen Interessen involviert sind und Einflussnahmen gegenüber den Bauern vorherrschen. Die Erfahrungen der Bauern mit lokalen Regierungen und ihre hohen Verlustmöglichkeiten halten sie bisher zusätzlich davon ab. Nichtsdestotrotz wohnt den Kooperativen ein großes Potenzial inne, rurale Einkommen an das urbane Niveau heranzuführen und sie wären bei entsprechender Implementierung ein wertvolles Instrument zur Generierung von *specific support*.

Wenn Konflikte um Land entstehen, sind sowohl die Bauern als auch die Kollektive und Lokalregierungen bemüht, diese lokal zu lösen. Im Fall von Neuverteilungen geschieht dies meist sogar innerhalb des Dorfes. Jedoch steigt die Zahl der Landenteignungen, in den Lokalregierungen als hauptsächliche Konfliktpartei beteiligt sind. In diesem Fall wird die Wahrscheinlichkeit einer Eskalation auf höhere Regierungsebenen durch Petitionen oder das Einreichen einer Klage bei den Volksgerichten größer. Wenngleich rechtliche Voraussetzungen verbessert wurden und Bauern dazu ermutigt werden, diese Institutionen als Streitschlichter zu beauftragen, sind sie oft nicht in der Lage gewünschte *outcomes* zu erzielen bzw. ist dies stark davon abhängig, wie gut die Bauern mit (politischen) Eliten verknüpft sind. In Folge der häufigen Frustration enden Landkonflikte in offenen Protesten, die meistens jedoch von Seiten der zuständigen Lokalregierung unterdrückt werden. Der in der Einleitung erwähnte Fall von Wukan demonstriert die Dynamik, die lokale Proteste entwickeln können. Mitte Dezember ist die Lage erneut eskaliert, nachdem ein demokratisch gewählter

Repräsentant der Dorfbewohner, Xue Jinbo, in Polizeigewahrsam umgekommen ist. Während die Polizei von einem Herzinfarkt als Ursache berichtet, sind sich die Dorfbewohner sicher, dass Xue an den Folgen von Folter starb.<sup>395</sup> Dies zeigt das tiefe Misstrauen gegenüber den lokalen Regierungen, welches derartige Konflikte unter den Bauern schüren. Doch was passiert, wenn die 13.000 Bewohner von Wukan letzten Endes keine aus ihrer Sicht gerechte Entschädigung erhalten? Insgesamt führen Erfahrungen mit dem Petitionssystem, den Volksgerichten und höheren Regierungen auf Dauer zur Desillusionierung der Antragsteller und einer größeren Skepsis nicht nur gegenüber der Kapazität des Regimes, sondern auch gegenüber seinem Bemühen und seinen Intentionen. Daraus könnte im ruralen Raum ein Rechtsbewusstsein entstehen, was den *diffuse support* in das chinesische Regime weitläufig senken könnte.

Wie sich die Landnutzung und das Transfersystem weiterentwickeln werden, ist nur schwer absehbar. Pond sieht zwar die Möglichkeit, dass sich die nächste Führungsgeneration (ab 2012/2013) durch die stärker ausdifferenzierten Flügel der KPCh, mit dem liberalen Lager auf der einen Seite und dem kommunistisch-konservativen Lager auf der anderen, über dieses Thema zerstreiten könnte, doch habe die Vergangenheit gezeigt, dass die Partei eine enorme Innovations- und Anpassungsfähigkeit habe:

„If this power struggle splits factions and paralyzes policy for the next three years, it could seriously hamper China’s adaptation to the needs of its economy. [...] But China is full of surprises. The Communist Party has displayed a knack for reinventing itself while steering the country’s swift rise to second place among the world economies.“<sup>396</sup>

Die zentrale Herausforderung der KPCh bleibt jedoch nach wie vor, die extremen Wohlstandsdisparitäten zwischen Stadt und Land zu reduzieren. Die insgesamt rapide wirtschaftliche Entwicklung Chinas soll durch stabile Landnutzungsrechte, gerechte Kompensation und formelle Transfers auch für die Bauern im ruralen Raum spürbar gemacht bzw. ihnen vermittelt werden. Dies ist laut Holbig ein Kerngedanke der Legitimationsstrategien:

„The successful economic performance of a regime is not a source of political legitimacy per se, but rather only if the regime manages to establish a plausible relationship between the citizens’ subjective perceptions of the regime and its performance and to positively ‘frame’ this relationship

<sup>395</sup> Vgl. Jacobs (2011b); Moore (2011); Wines (2011). Das Dorf ist mittlerweile von der Außenwelt abgeschnitten und befindet sich im Belagerungszustand. Malcolm Moore, Korrespondent des britischen Telegraph, ist zurzeit in Wukan und berichtet laufend. Siehe <<http://www.telegraph.co.uk/journalists/malcolm-moore/>>.

Chinesische Medienberichte wurden seit der weiteren Eskalation kurz nach ihrer Veröffentlichung zensiert, ebenso wie der Blog des Dorfes auf sina.com.

<sup>396</sup> Pond (2011): 102.

as demonstrating the regime's competence, efficiency, fairness, commitment to the unselfish pursuit of the common interest, etc."<sup>397</sup>

Die hier aufgezeigten Ergebnisse zeugen allerdings nicht davon, dass die durch die Ideologie vorgegebenen, abstrakten Ziele oder die konkret genannten *policy*-Ziele erreicht wurden. Im Gegenteil zeigen sich mit wenigen Ausnahmen große Differenzen zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Wenngleich dem chinesischen Regime hohe Anpassungsfähigkeit bescheinigt wird, so ist diese konkret im untersuchten Bereich vor allem durch die mangelhafte Implementierung auf lokaler Ebene beschränkt. Der *specific support*, der hier partiell generiert wird, hält sich in Grenzen und trägt nur geringfügig zur gesamten Legitimität bei oder schadet ihr sogar. Sind diese Herausforderungen nun unüberwindbar? Wohl eher nicht, denn ist die Anpassungsfähigkeit nicht nur durch lokale Implementierung begrenzt, sondern auch in ihr begründet, greift die chinesische Politik doch meist auf lokale Initiativen zurück.

Yu Jianrong:

„Politische Veränderungen in China sind nicht unbedingt auf den Wandel des Politikverständnisses der Zentralregierung zurückzuführen. Sie stehen [auch] nicht mit dem Patriotismus oder der Volksnähe der Führungspersonen im Zusammenhang, sondern entstammen vor allem dem gesellschaftlichen Druck.“<sup>398</sup>

Auch das HVS hat im Kleinen in einem Dorf in Anhui begonnen und seitdem das chinesische Landsystem revolutioniert. Die Anpassungsfähigkeit liegt insofern nicht in der eigenständigen Innovation, sondern darin, diese Innovationen für sich zu entdecken und zu inkorporieren. Die strukturellen Interessenkonflikte zwischen Bauern, Kollektiven und Lokalregierungen führen bei Landfragen bislang zu einer weitgehenden Benachteiligung der Bauern. Um dies zu verhindern, ist es notwendig, die Machtverhältnisse zumindest im lokalen China zu verschieben und Zugeständnisse an die Bauern zu machen. Das Recht auf Konsultationen zur Kompensationskalkulation oder die Benachrichtigung vor Enteignung sind, ohne die Möglichkeit Einspruch zu erheben oder etwas abzulehnen, nicht ausreichend oder sogar bedeutungslos. Auch nützt die Verlängerung der Pachtvertragslaufzeiten nichts, wenn diese nicht als verbindlich erachtet und von Lokalregierungen umgangen werden. George Lin berichtet von lokalen Initiativen in Jiangsu, bei denen Bauern direkt an Übertragungsverhandlungen und den Profiten beteiligt wurden. Damit haben sich die betroffenen lokalen Regierungen einerseits eine noch nicht da gewesene Rechenschaftspflicht auferlegt, andererseits aber ebenso den Bauern das Gefühl vermittelt, ihre Interessen vertreten und wahren zu wollen. Angesichts des wachsenden Rechtsbewusstseins ist die aktive Partizipation der Bauern an Entscheidungsprozessen – z. B. auch über die

---

<sup>397</sup> Holbig (2011): 169.

<sup>398</sup> Yu, Jianrong (2009).

Landtransferkooperativen – ein Weg, mit dem Landkonflikte in Zukunft vermieden und *specific support* generiert werden könnten. Demzufolge sollte es eine Verpflichtung in Fragen der Änderung von Landnutzung (Allokation, Enteignung und Konvertierung) zur gleichberechtigten Einbindung der Bauern in die Entscheidungsfindung geben. Viele Lokalregierungen werden diese Art der lokalen Demokratisierung sicherlich nicht gutheißen, da es für sie ökonomische und politische Einschnitte bedeutet. Denn die massiven Profite aus Übertragungen dienen in erster Linie der Konsolidierung der Finanzhaushalte, die erneut erschwert wird, sollten die Bauern finanziell beteiligt werden. Zudem werden sie argumentieren, dass ihnen bei politischen Entscheidungen, die für die wirtschaftliche Entwicklung von Bedeutung sind (wie die Bereitstellung von Land für industrielle und kommerzielle Zwecke), die Hände gebunden seien. Jedoch sollte ihnen vor Augen geführt werden, welche langfristigen Gewinne zu erwarten sind, wenn die Landnutzungsrechte der Bauern sicherer werden bzw. nicht willkürlich verändert und veräußert werden können. Prosterman et al. haben demonstriert, dass allein der Besitz von Pachtdokumenten zu erheblichen Steigerungen der Investitionen und Einkommen geführt hat, womit auch die Steuereinnahmen wachsen können. Die Möglichkeit an Entscheidungen beteiligt zu werden, könnte das subjektive Sicherheitsempfinden der Bauern vis-à-vis ihrer Landnutzungsrechte nochmals erhöhen. Dies entspricht auch einer besser ausbalancierten Wachstums-Strategie, die den ideologischen Vorgaben der „wissenschaftlichen Entwicklung“ und des „Aufbaus der harmonischen Gesellschaft“ gerecht wird, da sie sowohl die wirtschaftliche Entwicklung als auch die soziale Stabilität in den Mittelpunkt ihres Handelns stellt. Enteignungen, Konvertierungen und Neuverteilungen werden nach wie vor notwendig sein, um den Anforderungen der wirtschaftlichen Entwicklung Chinas nachzukommen. Doch dürfen die Kosten nicht mehr einseitig auf die Schultern der Bauern verlagert werden. Wenn diese Erkenntnis auch in den Reformen der Landrechte reflektiert werden soll, ist für eine Legitimitäts-generierende Strategie die Partizipation der Bauern an lokalen Entscheidungsprozessen unumgänglich.

## 6. Quellenverzeichnis

- Bao, Weizhi und Guo Tianzi (2011): „Praktische Dilemmata sowie Reform und Innovation in Chinas ruralem Landtransfersystem“ [*Woguo nongcun tudi liuzhuan zhidu de xianshi kunjing yu gaige chuangxin* 我国农村土地流转制度的现实困境与改革创新], in: *Journal of Anhui Agricultural Sciences* [*Anhui nongye kexue* 安徽农业科学], 39 (21), S. 13143-13144, 13179.
- BBC (2011): „Protestors Riot in China City Over Land Sale“, in: *BBC News*, 23.09.2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-15032458>, letzter Zugriff: 13.10.2011.
- Beetham, David (1991): *The Legitimation of Power*, Basingstoke et al.: Macmillan.
- Beetham, David (2001): „Political legitimacy“, in: Nash, Kate und Alan Scott (Hrsg.): *The Blackwell Companion to Political Sociology*, Oxford: Blackwell Publishers, S. 107-116.
- Bernstein, Thomas P. und Lü Xiaobo (2003): *Taxation without representation in contemporary rural China*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Brady, Anne-Marie (2009): „Mass Persuasion as a Means of Legitimation and China's Popular Authoritarianism“, in: *American Behavioral Scientist*, 53 (3), S. 434-457.
- Cai, Jiming (2011): „Eine Analyse des Systems der ‘Landkorruption’ [‘Tudi fubai’ de zhidu fenxi “土地腐败”的制度分析]“, in: *People's Tribune* [*Renmin Luntan* 人民论坛], Nr. 342 (Oktober), online: <http://www.rmlt.com.cn/qikan/2011-10-09/30809.html>, letzter Zugriff: 18.10.2011.
- Cai, Yongshun (2003): „Collective Ownership or Cadres' Ownership? The Non-agricultural Use of Farmland in China“, in: *The China Quarterly*, Nr. 175, S. 662-680.
- Cai, Yongshun (2008): „Power Structure and Regime Resilience: Contentious Politics in China“, in: *British Journal of Political Science*, 38 (3), S. 411-432.
- Cai, Yongshun (2010): *Collective Resistance in China: Why popular protests succeed or fail*, Stanford: Stanford University Press.
- Canaves, Sky (2010): „As Chinese Judge Takes Stand, Court Corruption Goes on Trial“, in: *Wall Street Journal*, 04.02.2010, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703357104575044890834624852.html>, letzter Zugriff: 20.10.2011
- Cato Institute (2011): „The Future of Chinese Land Rights“, Video-Aufzeichnung des Policy-Forums in Washington D.C., 28.04.2011, u. a. mit Roy Prosterman und Zhu Keliang vom Landes RDI, <http://www.cato.org/event.php?eventid=7974>, letzter Zugriff: 08.10.2011.
- Chen, Xi (2008): „Collective Petitioning and Institutional Conversion“, in: O'Brien, Kevin (Hrsg.): *Popular Protest in China*, Cambridge: Harvard University Press, S. 54-70.

- Cheng, Yingqi (2010): „Officials illegally sell farmers' land“, in: *China Daily*, 04.11.2010, [http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-11/04/content\\_11500127.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-11/04/content_11500127.htm), letzter Zugriff: 05.08.2011
- Chin, Gregory T. (2005): „Securing a Rural Land Market: political-economic determinants of institutional change in China's agriculture sector“, in: *Asian Perspective*, 29 (4), S. 209-244.
- China Daily (2010): „Land Battles Most Dire Rural Issue: Report“, 16.12.2010, [http://www.china.org.cn/china/2010-12/16/content\\_21553442.htm](http://www.china.org.cn/china/2010-12/16/content_21553442.htm), letzter Zugriff: 20.09.2011.
- China Daily (2011): „Land seizures threaten to disrupt countryside calm“, 01.03.2011, [http://www.chinadaily.com.cn/china/2011-03/01/content\\_12092034.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2011-03/01/content_12092034.htm), letzter Zugriff: 20.09.2011
- Choi, Chi-yuk (2011a): „Vow of land-grab probe silences Lufeng uprising“, in: *South China Morning Post*, 26.09.2011, <http://topics.scmp.com/news/china-news-watch/article/Vow-of-land-grab-probe-silences-Lufeng-uprising>, letzter Zugriff: 13.10.2011.
- Choi, Chi-yuk (2011b): „Rioting in Model Village Attests to Graft Woes“, in: *South China Morning Post*, 07.10.2011, <http://topics.scmp.com/news/china-news-watch/article/Rioting-in-model-village-attests-to-graft-woes>, letzter Zugriff: 13.10.2011
- Dai, Yuting; Hu, Manli; Chen, Lin und Zhang Zhuhuan (2011): „Eine empirische Studie des Rechts- und Interessenschutzes der Landbevölkerung bei der Landzirkulation unter dem Rural Land Contracting Law“ [*Nongcun tudi chengbao jingying quan zhong nongmin quanyi wei hu de shizheng yanjiu* 农村土地承包经营权流转中农民权益维护的实证研究], in: *Laodong Baozhang Shijie* [劳动保障世界(理论版)], Nr. 8, S. 42-45.
- Daschkey, Ella und Daniel Soesanto (2011): „Bombenanschlag in Fuzhou – Terrorismus oder Heldentum?“, in: *Stimmen aus China*, 13.06.2011, <http://www.stimmen-aus-china.de/2011/06/13/bombenanschlag-in-fuzhou-terrorismus-oder-heldentum>, letzter Zugriff: 13.06.2011
- Dean, Robin und Tobias Damm-Luhr (2010): „A Current Review of Chinese Land-Use Law and Policy: A 'Breakthrough' in Rural Reform?“, in: *Pacific Rim Law & Policy Journal*, 19 (1), S. 121-159.
- Easton, David (1965): *A Systems Analysis of Political Life*, New York: John Wiley.
- Easton, David (1975): „A Re-Assessment of the Concept of Political Support“, in: *British Journal of Political Science*, 5 (1975), S. 435-457.
- „Eigentumsgesetz der VR China“ [*Zhonghua Renmin Gongheguo Wuquanfa* 中华人民共和国物权法], <http://news.sina.com.cn/c/1/2007-03-19/135712555855.shtml>, letzter Zugriff: 26.09.2011. Für eine englische Version s. <http://www.lehmanlaw.com/resource-centre/laws-and-regulations/general/property-rights-law-of-the-peoples-republic-of-china.html>, letzter Zugriff: 26.09.2011.

„Fearful Symmetry“, in: *The Economist*, 19.11.2011, S. 57.

Fewsmith, Joseph (2009): „Tackling the Land Issue - Carefully“, in: *China Leadership Monitor*, Nr. 27, 09.01.2009, <http://www.hoover.org/publications/china-leadership-monitor/article/5537>, letzter Zugriff: 11.10.2011.

Fu, Chen und John Davis (1998): „Land reform in rural China since the mid-1980s“, in: *Land Reform*, Nr. 2, Food and Agriculture Organization of the United Nations, S. 122-137, online: <http://www.fao.org/sd/LTdirect/landrf.htm>, letzter Zugriff: 22.08.2011.

Gao, Liangzhi (2008): „Haben Chinas Bauern Eigentum? Eine Diskussion des Kompensationsproblems bei von Bauern gepachtetem Land [*Zhongguo nongmin you caichan ma – Jiantan nongmin chengbaodi de buchang wenti* 中国农民有财产吗——兼谈农民承包地的补偿问题]“, in: *Geschichtschronik [Yanhuang Chunqiu 炎黄春秋]*, Nr. 9, online: <http://www.yhqcw.com/html/qsp/2008/96/859K.html>, S. 1-4, letzter Zugriff: 14.10.2011.

Garnaut, John (2010): „China insider sees revolution brewing“, in: *The Sydney Morning Herald*, 27.02.2010, <http://www.smh.com.au/world/china-insider-sees-revolution-brewing-20100226-p92d.html>, letzter Zugriff: 15.08.2011.

Gilley, Bruce (2006): „The meaning and measure of state legitimacy: Results for 72 countries“, in: *European Journal of Political Research*, Nr. 45, S. 499-525.

Global Times (2011): „Over 400 golf courses built despite construction ban“, 20.06.2011, <http://www.globaltimes.cn/NEWS/tabid/99/articleType/ArticleView/articleId/662391/Over-400-golf-courses-built-despite-construction-ban.aspx>, letzter Zugriff: 17.09.2011.

Göbel, Christian (2010): *The Politics of Rural Reform in China – State policy and village predicament in the early 2000s*, London/New York: Routledge.

He, Xin (2009): „Court Finance and Court Responses to Judicial Reforms: A Tale of Two Chinese Courts“, in: *Law & Policy*, 31 (4), S. 463-486.

Hess, Steve (2010): „Nail Houses, Land Rights, and Frames of Injustice on China's Protest Landscape“, in: *Studies on Asia*, Series IV, 1 (1), S. 86-107.

Ho, Peter (2001): „Who Owns China's Land? Policies, Property Rights and Deliberate Institutional Ambiguity“, in: *The China Quarterly*, Nr. 166, S. 394-421.

Ho, Peter (2010): „Contesting rural spaces – Land disputes, customary tenure, and the state“, in: Perry, Elizabeth J. und Mark Selden (Hrsg.): *Chinese Society – Change, conflict, and resistance*, 3<sup>rd</sup> edition, New York et al.: Routledge, S. 101-122.

Ho, Samuel P. S. und George C. S. Lin (2003): „Emerging Land Markets in Rural and Urban China: Policies and Practices“, in: *The China Quarterly*, Nr. 175, S. 681-707.

- Ho, Samuel P. S. und George C. S. Lin (2004): „Converting Land to Nonagricultural Use in China’s Coastal Provinces – Evidence from Jiangsu”, in: *Modern China*, 30 (1), S. 81-112.
- Holbig, Heike und Bruce Gilley (2010): „Reclaiming Legitimacy in China“, in: *Politics & Policy*, 38 (3), S. 395-422.
- Holbig, Heike (2011): „International Dimensions of Legitimacy: Reflections on Western Theories and the Chinese Experience“, in: *Journal of Chinese Political Science*, Nr. 16, S. 161-181.
- Hu, Jing (2011), „Rechtsgleichheit für enteignete Bauern“ [*Huan zhengdi nongmin pingdeng de quanli* 还征地农民平等的权利], in: *Yangcheng Evening News* [*Yangcheng wanbao* 羊城晚报], 08.11.2011, [http://sp.ycwb.com/2011-11/08/content\\_3621455.htm](http://sp.ycwb.com/2011-11/08/content_3621455.htm), letzter Zugriff: 11.11.2011.
- Huang, Zhiling und Liu Weitao (2009): „Burning Issue“, in: *China Daily*, 08.12.2009, [http://www.chinadaily.com.cn/china/2009-12/08/content\\_9136665.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2009-12/08/content_9136665.htm), letzter Zugriff: 28.05.2011.
- Jacobs, Andrew (2011a): „Farmers in China’s South Riot Over Seizure of Land“, in: *New York Times*, 23.09.2011, [http://www.nytimes.com/2011/09/24/world/asia/land-dispute-stirs-riots-in-southern-china.html?\\_r=2&ref=china](http://www.nytimes.com/2011/09/24/world/asia/land-dispute-stirs-riots-in-southern-china.html?_r=2&ref=china), letzter Zugriff: 13.10.2011.
- Jacobs, Andrew (2011b): „Village Revolts Over Inequities of Chinese Life“, in: *New York Times*, 14.12.2011, [http://www.nytimes.com/2011/12/15/world/asia/chinese-village-locked-in-rebellion-against-authorities.html?\\_r=1&ref=china](http://www.nytimes.com/2011/12/15/world/asia/chinese-village-locked-in-rebellion-against-authorities.html?_r=1&ref=china), letzter Zugriff: 14.12.2011.
- Laliberté, André und Marc Lanteigne (2008): „The issue of challenges to the legitimacy of CCP rule“, in: Laliberté, André und Marc Lanteigne (Hrsg.): *The Chinese Party-State in the 21<sup>st</sup> Century: Adaptation and the reinvention of legitimacy*, New York: Routledge, S. 1-21.
- Landesa RDI (2011): „China’s Farmers Benefiting from Land Tenure Reform“, 24.02.2011, <http://www.landesa.org/wp-content/uploads/2011/02/Landesa-17-province-survey.pdf>, letzter Zugriff: 15.09.2011.
- „Landverwaltungsgesetz der Volksrepublik China“ (kurz: LVG) [*Zhonghua Renmin Gongheguo Tudi Guanlifa* 中华人民共和国土地管理法], Revision 2004, <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?lib=law&id=3673>, letzter Zugriff: 26.09.2011.
- „Law of the People's Republic of China on Land Contract in Rural Areas“ (kurz: RLCL) [*Zhonghua Renmin Gongheguo Nongcun Tudi Chengbaofa* 中华人民共和国农村土地承包法], <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?lib=law&id=2433>, letzter Zugriff: 26.09.2011.

- Le Mons Walker, Kathy (2006): ‚Gangster Capitalism‘ and Peasant Protest in China: the last 20 years“, in: *Journal of Peasant Studies*, 33 (1), S. 1-33.
- Lee, Ching Kwan (2007): *Against the Law – Labor Protests in China’s Rustbelt and Sunbelt*, Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- Li, Cheng (2009): ‚Hu Jintao’s Land Reform: Ambition, Ambiguity, and Anxiety“, in: *China Leadership Monitor*, Nr. 27, 09.01.2009, <http://www.hoover.org/publications/china-leadership-monitor/article/5506>, letzter Zugriff: 11.10.2011.
- Li, Lianjiang (2004): ‚Political Trust in Rural China“, in: *Modern China*, 30 (2), S. 228-258.
- Li, Lianjiang (2008): ‚Political Trust and Petitioning in the Chinese Countryside“, in: *Comparative Politics*, 40 (2), S. 209-226.
- Li, Lianjiang (2010): ‚Rules and Rights Consciousness in Contemporary China“, in: *The China Journal*, 64 (Juli), S. 47-68.
- Lin, George C. S. und Samuel P. S. Ho (2005): ‚The State, Land System, and Land Development Processes in Contemporary China“, in: *Annals of the Association of American Geographers*, 95 (2), S. 411-436.
- Lin, George C.S. (2009): *Developing China – Land, politics and social conditions*, London: Routledge.
- Lin, Yan (2009): ‚Eine Beurteilung des Systems der Landenteignung: Rentabilität, Rationalität, Legitimität“ [*Zhengdi zhidu pingjia: helixing, helixing, hefaxing* 征地制度评价: 合利性, 合理性, 合法性], in: *Nongcun Jingji* [农村经济], Nr. 3, S. 35-38.
- Mertha, Andrew (2009): ‚Fragmented Authoritarianism 2.0‘: Political Pluralization in the Chinese Policy Process“, in: *The China Quarterly*, Nr. 200, S. 995-1012.
- Mertha, Andrew (2010): ‚Society in the State: China’s Nondemocratic Political Pluralization“, in: Gries, Peter und Stanley Rosen (Hrsg.): *Chinese Politics: State, Society and the Market*, New York: Routledge, 69-84.
- Michelson, Ethan (2007): ‚Climbing the Dispute Pagoda: Grievances and Appeals to the Official Justice System in Rural China“, in: *American Sociological Review*, 72 (Juni), S. 459-485.
- Michelson, Ethan (2008): ‚Justice from Above or Below? Popular Strategies for Resolving Grievances in Rural China“, in: *The China Quarterly*, Nr. 193, S. 43-63.
- Michelson, Ethan und Benjamin L. Read (2011): ‚Public Attitudes toward Official Justice in Beijing and Rural China“, in: Woo, Margaret Y. K. und Mary E. Gallagher (Hrsg.): *Chinese Justice: Civil Dispute Resolution in Contemporary China*, Cambridge et al.: Cambridge University Press, S. 169-203.

- Ministerium für Land und Ressourcen (2008): „Skizze des nationalen, umfassenden Landnutzungsplans 2006-2020“ [*Quanguo tudi liyong zongti guihua gangyao (2006-2020 nian)* 全国土地利用总体规划纲要(2006-2020年)], [http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/200810/t20081024\\_681040.htm](http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/200810/t20081024_681040.htm), letzter Zugriff: 12.05.2011.
- Moore, Malcolm (2011): „Inside Wukan: the Chinese village that fought back“, in: *The Telegraph*, 13.12.2011, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/china/8954315/Inside-Wukan-the-Chinese-village-that-fought-back.html>, letzter Zugriff: 13.12.2011.
- Mullan, Katrina; Grosjean, Pauline und Andreas Kontoleon (2011): „Land Tenure Arrangements and Rural-Urban Migration in China“, in: *World Development*, 39 (1), S. 123-133.
- Nathan, Andrew J. (2003): „Authoritarian Resilience“, in: *Journal of Democracy*, 14 (1), S. 6-17.
- Nationales Statistikamt China (2011): „Kommuniqué zu den wesentlichen Zahlen des 6. Nationalen Zensus 2010 [1] (Nr. 1)“ [*2010 nian di liu ci quanguo renkou pucha zhuyao shuju gongbao (di yi hao)* 2010年第六次全国人口普查主要数据公报[1] (第1号)], 28.04.2011, [http://www.stats.gov.cn/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/t20110428\\_402722\\_232.htm](http://www.stats.gov.cn/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/t20110428_402722_232.htm), letzter Zugriff: 17.05.2011.
- O'Brien, Kevin und Li Lianjiang (2006): *Rightful Resistance in China*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Oi, Jean C. und Zhao Shukai (2007): „Fiscal Crisis in China's Townships“, in: Perry, Elizabeth J. und Merle Goldman (Hrsg.): *Grassroots political reform in contemporary China*, Cambridge: Harvard University Press, S. 75-96.
- Qu, Xing (2011): „China's real responsibilities“, in: *China Daily*, 18.02.2011, [http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2011-02/18/content\\_12036780.htm](http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2011-02/18/content_12036780.htm), letzter Zugriff: 25.06.2011.
- Pei, Sha; Xie, Gaodi und Zhang Yushu (2011): „Die Bereitschaft der Bauern und die Rolle der Regierung bei der Zirkulation von Agrarland“ [*Nongdi liuzhuan de nongmin yiyuan he zhengfu juese* 农地流转中的农民意愿和政府角色], in: *China Population, Resources and Environment* [*Zhongguo renkou, ziyuan yu huanjing* 中国人口·资源与环境], 21 (6), S. 55-60.
- Po, Lanchih (2008): „Redefining Rural Collectives in China: Land Conversion and the Emergence of Rural Shareholding Co-operatives“, in: *Urban Studies*, 45 (8), S. 1603-1623.
- Pond, Elizabeth (2011): „China's Rural Economy and the Rule of Law“, in: *Survival*, 53 (5), S. 89-106.

- Prosterman, Roy; Zhu, Keliang; Ye, Jianping; Riedinger, Jeffrey; Li, Ping und Vandana Yadav (2009): „Secure Land Rights as a Foundation for Broad-Based Rural Development in China: Results and Recommendations from a Seventeen-Province Survey“, *NRB Special Report 18*, Washington: The National Bureau of Asian Research.
- Riedinger, Jeffrey M. und Vandana Yadav (2009): „The Impact of Legal Changes on Land Market Activity in China“, Paper presented at *FIG/World Bank Conference on Land Governance in Support of the MDGs: Responding to New Challenges*, Washington D.C., USA, 09.-10.03.2009, [http://www.fig.net/pub/fig\\_wb\\_2009/index.htm](http://www.fig.net/pub/fig_wb_2009/index.htm), letzter Zugriff: 20.08.2011.
- Rosato-Stevens, Margo (2008): „Peasant Land Tenure Security in China's Transitional Economy“, in: *Boston University International Law Journal*, 26 (1), S. 97-141.
- Sandby-Thomas, Peter (2011): *Legitimizing the Chinese Communist Party since Tiananmen: A critical analysis of the stability discourse*, New York: Routledge.
- Schubert, Gunter (2008): „One-Party Rule and the Question of Legitimacy in Contemporary China: preliminary thoughts on setting up a new research agenda“, in: *Journal of Contemporary China*, 17 (54), S. 191-204.
- Schubert, Gunter und Anna Ahlers (2011): „Constructing a New Socialist Countryside' and Beyond: An Analytical Framework for Studying Policy Implementation and Political Stability in Contemporary China“, in: *Journal of Chinese Political Science*, 16, S. 19-46.
- Schucher, Günter (2011): „The constricted evolution of China's rural labor market“, in: Alpermann, Björn (Hrsg.): *Politics and Markets in Rural China*, London/New York: Routledge, S. 30-47.
- Sheng, Hong (2010): „Überlegungen zu den Gesetzen der ruralen Landenteignung“ [*Nongdi zhengshou de falü fansi 农地征收的法律反思*], in: *Southern Metropolis Daily [Nanfang Dushi Bao 南方都市报]*, 23.05.2010, <http://gcontent.oeeee.com/b/41/b41ceb1791257df1/Blog/36c/b644c1.html>, letzter Zugriff: 03.11.2011.
- Staatsrat der VR China (2004): „Dringende Mitteilung aus dem Büro des Staatsrats über die angemessene Lösung von gegenwärtigen Disputen über rurale Landpacht“ [*Guowuyuan Bangongting guanyu anshan jiejuе dangqian nongcun tudi chengbao jiu fen de jinji tongzhi 国务院办公厅关于妥善解决当前农村土地承包纠纷的紧急通知*], 30.04.2004, <http://www.jincao.com/fa/law19.s69.htm>, letzter Zugriff: 15.09.2011.
- Staatsrat der VR China (2008): „Einige Vorschläge des Staatsrats zur Förderung der Agrarwirtschaft und der Einkommenssteigerung der Bauern“ [*Zhonggong Zhongyang Guowuyuan guanyu cu nongye fazhan nongmin zengshou ruogan yijian 中共中央国务院关于促农业发展农民增收若干意见*], 31.12.2008, [http://www.gov.cn/jrzg/2009-02/01/content\\_1218759.htm](http://www.gov.cn/jrzg/2009-02/01/content_1218759.htm), letzter Zugriff: 22.09.2011.

- Tan, Kenneth (2011): „The sad story of Jiangxi Bomber, Qian Mingqi“, in: *The Shanghaiist*, 27.05.2011, <http://shanghaiist.com/2011/05/27/jiangxi-bomber-qian-mingqi.php>, letzter Zugriff: 28.05.2011
- Tao, Ran und Xu Zhigang (2007): „Urbanization, Rural Land System and Social Security for Migrants in China“, in: *Journal of Development Studies*, 43 (7), S. 1301-1320.
- Tong, Yanqi (2011): „Morality, Benevolence, and Responsibility: Regime Legitimacy in China from Past to the Present“, in: *Journal of Chinese Political Science*, 16, S. 141-159.
- Trappel, René (2011): „Agrarian Change in China – The commodification of collective land“, in: Alpermann, Björn (Hrsg.), *Politics and Markets in Rural China*, London/New York: Routledge, S. 15-29.
- Verfassung der VR China, 4. Revision (2004),  
[http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content\\_62714.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62714.htm), letzter Zugriff: 10.06.2011. Für eine englische Version s.  
<http://english.peopledaily.com.cn/constitution/constitution.html>, letzter Zugriff: 10.06.2011
- Wang, Hui; Tao, Ran und Tong Juer (2009): „Trading Land Development Rights under a Planned Land Use System: The ‘Zhejiang Model’“, in: *China & World Economy*, 17 (1), S. 66-82.
- Wang, Zhengxu (2010): „Generational Shift and its Impacts on Regime Legitimacy in China“, Discussion Paper 64, China Policy Institute, University of Nottingham,  
<http://www.nottingham.ac.uk/cpi/documents/discussion-papers/discussion-paper-64-regime-legitimacy.pdf>, letzter Zugriff: 22.08.2011.
- Watts, Jonathan (2010): „Chinese ‘rocket man’ wins record payout over farmland dispute“, in: *The Guardian*, 09.07.2010, <http://www.guardian.co.uk/world/2010/jul/09/chinese-rocketman-wins-payout>, letzter Zugriff: 23.07.2011.
- Weber, Max (2005): „Wirtschaft und Gesellschaft – Wirtschaft und die gesellschaftlichen Ordnungen und Mächte“, in: Baier, Horst et al. (Hrsg.): *Max Weber Gesamtausgabe, Teilband 4 (Herrschaft)*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Westle, Bettina (1989): *Politische Legitimität – Theorien, Konzepte, empirische Befunde*, Baden-Baden: Nomos.
- Whiting, Susan H. (2011): „Values in Land: Fiscal Pressures, Land Disputes and Justice Claims in Rural and Peri-urban China“, in: *Urban Studies*, 48 (3), S. 569-587.
- Wines, Michael (2011): „Revolt Begins Like Others, but Its End Is Less Certain“, in: *New York Times*, 16.12.2011, [http://www.nytimes.com/2011/12/17/world/asia/wukan-revolt-takes-on-a-life-of-its-own.html?\\_r=1&ref=china](http://www.nytimes.com/2011/12/17/world/asia/wukan-revolt-takes-on-a-life-of-its-own.html?_r=1&ref=china), letzter Zugriff: 17.12.2011.

- Wong, Edward (2008): „Hints of Discord on Land Reform in China“, in: *New York Times*, 15.10.2008, <http://www.nytimes.com/2008/10/16/world/asia/16china.html>, letzter Zugriff: 12.10.2011.
- Woo, Margaret Y. K. und Mary E. Gallagher (2011): „Introduction“, Woo, Margaret Y. K. und Mary E. Gallagher (Hrsg.): *Chinese Justice: Civil Dispute Resolution in Contemporary China*, Cambridge et al.: Cambridge University Press, S. 1-21.
- Wright, Teresa (2010): „Tenuous tolerance in China’s countryside“, in: Gries, Peter und Stanley Rosen (Hrsg.): *Chinese Politics: State, Society and the Market*, New York: Routledge, S. 109-127.
- Xia, Jun (2010): „Ministerium für Land und Ressourcen: von heute an werden Kompensationszahlungen für Landenteignung direkt an die Bauern gezahlt“ [*Guotu Ziyuanbu: jinhou zhengdi buchangfei zhijie gei nongmin* 国土资源部：今后征地补偿费直接给农民], in: *Renmin Wang*, 01.08.2010, <http://politics.people.com.cn/GB/1026/12306807.html>, letzter Zugriff: 25.10.2011.
- Xinhua (2008): „Generalsekretär Hu Jintao inspiziert das ländliche Anhui“ [*Hu Jintao zongshuji zai Anhui nongcun kaocha shiji* 胡锦涛总书记在安徽农村考察纪实], in: *Renmin Ribao*, 01. Oktober 2008, S. 1.
- Xinhua (2008): „China's 4 trillion yuan stimulus to boost economy, domestic demand“, 09.11.2008, [http://news.xinhuanet.com/english/2008-11/09/content\\_10331324.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2008-11/09/content_10331324.htm), letzter Zugriff: 12.09.2011.
- Xinhua (2010): „Family of self-immolation victims compensated after house demolition dispute“, in: *People’s Daily*, 02.04.2010, <http://english.people.com.cn/90001/90776/90882/6939248.html>, letzter Zugriff: 15.09.2011.
- Xinhua (2011): „China to complete registration of collectively-owned land“, in: *China Daily*, 14.05.2011, [http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2011-05/14/content\\_12754085.htm](http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2011-05/14/content_12754085.htm), letzter Zugriff: 22.08.2011.
- Xinhua (2011): „Nine local officials in China punished for illegal land enclosure“, 24.05.2011, [http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-05/24/c\\_13892004.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-05/24/c_13892004.htm), letzter Zugriff: 25.08.2011.
- Xinhua (2011): „China finds 23,000 cases of land misuse in first half“, 07.07.2011, [http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-07/07/c\\_13972163.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-07/07/c_13972163.htm), letzter Zugriff: 15.09.2011.
- Xinhua (2011): „China district gov’t ‘plants’ vegetables on roads to conceal illegal land seizures“, 21.07.2011, [http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-07/21/c\\_131000895.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-07/21/c_131000895.htm), letzter Zugriff: 25.07.2011.

- Xinhua (2011): „Rural land contract law enforcement to be checked“, in: *China Daily*, 27.08.2011, [http://www.chinadaily.com.cn/china/2011-08/27/content\\_13204272.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2011-08/27/content_13204272.htm), letzter Zugriff: 23.09.2011.
- Xinhua (2011): „China fights rampant graft in infrastructure projects“, 18.10.2011, [http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-10/18/c\\_131198485.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-10/18/c_131198485.htm), letzter Zugriff: 18.10.2011.
- Xinhua (2011): „Chinese ministry finds more illegal land grabs during January-September“, 25.10.2011, [http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-10/25/c\\_131212187.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-10/25/c_131212187.htm), letzter Zugriff: 09.11.2011.
- Xinhua (2011): „China urges better protection of farmers‘ land rights“, 09.11.2011, [http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-11/09/c\\_131238186.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-11/09/c_131238186.htm), letzter Zugriff: 09.11.2011.
- Xinhua (2011): „Wealth gap ‘widely felt’ in China: newspaper“, 08.12.2011, [http://news.xinhuanet.com/english/china/2011-12/08/c\\_131295693.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2011-12/08/c_131295693.htm), letzter Zugriff: 08.12.2011.
- Yu, Jianrong (2009): „Bewahrung der Minimalanforderungen für soziale Stabilität“ [*Shouzhushenhui wending de dixian* 守住社会稳定的底线], Rede vor dem Pekinger Anwaltsverband am 26.12.2009, <http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=169507>, letzter Zugriff: 15.08.2011.
- Zentrales Komitee für Politik und Recht (2008): „Ansichten des Zentralen Komitees für Politik und Recht zu einigen Fragen über die Vertiefung der Reform des Justizsystems und dessen Arbeitsmechanismen [*Zhongyang Zhengfa Weiyuanhui guanyu shenhua sifaitizhi he gongzuo jizhi gaige ruogan wenti de yijian* 中央政法委员会关于深化司法体制和工作机制改革若干问题的意见]“, 28.11.2008, [http://www.360doc.com/content/10/0919/21/3471365\\_54959240.shtml](http://www.360doc.com/content/10/0919/21/3471365_54959240.shtml), letzter Zugriff: 23.10.2011.
- Zhang, Qian Forrest (2005): „Do Rural Land Markets Increase Inequality? Evidence from a Chinese Province“, Singapore Management University, Research Collection School of Social Sciences, Paper 72, Oktober 2005, [http://ink.library.smu.edu.sg/soass\\_research/72](http://ink.library.smu.edu.sg/soass_research/72), letzter Zugriff: 29.08.2011.
- Zhang, Qian Forrest (2008): „Retreat from Equality or Advance towards Efficiency? Land Markets and Inequality in Rural Zhejiang“, in: *The China Quarterly*, Nr. 195, S. 535-557.
- Zhang, Qian Forrest und John A. Donaldson (2008): „The Rise of Agrarian Capitalism with Chinese Characteristics: Agricultural Modernization, Agribusiness and Collective Land Rights“, in: *Modern China*, 60 (3), S. 25-47.

- Zhao, Dingxin (2009): „The Mandate of Heaven and Performance Legitimation in Historical and Contemporary China“, in: *American Behavioral Scientist*, 53 (3), S. 416-433.
- Zhao, Li; Develtere, Patrick; Cui, Zhiyuan und Wang Dongbin (2009): „New Co-operatives in China: The emergence of an indigenous model of social enterprises“, Paper presented at 2<sup>nd</sup> EMES International Conference on Social Enterprise, Trento (Italien), 1-4 Juli 2009,  
[http://www.emes.net/fileadmin/emes/PDF\\_files/Selected\\_Papers/Serie\\_2\\_Theme\\_2/EC\\_SP-T09-16\\_Zhao-Develtere-Cui-Wang.pdf](http://www.emes.net/fileadmin/emes/PDF_files/Selected_Papers/Serie_2_Theme_2/EC_SP-T09-16_Zhao-Develtere-Cui-Wang.pdf), letzter Zugriff: 22.07.2011.
- Zhao, Xudong (2010): „Land to the tiller: the complexities of land ownership and use in a north China village“, in: Long, Norman; Ye Jingzhong und Wang Yihuan (Hrsg.): *Rural Transformations and Development – China in Context*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing, S. 152-167.
- Zhao, Yuezhi und Sun Wusan (2007): „Public Opinion Supervision: Possibilities and Limits of the Media in Constraining Local Officials“, in: Perry, Elizabeth J. und Merle Goldman (Hrsg.): *Grassroots political reform in contemporary China*, Cambridge: Harvard University Press, S. 300-324.
- Zheng, Yongnian und Wu Guogang (2005): „Information Technology, Public Space and Collective Action in China“, in: *Comparative Political Studies*, 38 (5), S. 507-536.
- Zhu, Keliang; Prosterman, Roy; Ye, Jianping; Li, Ping; Riedinger, Jeffrey und Ouyang Yiwen (2006): „The Rural Land Question in China: Analysis and Recommendation Based on a Seventeen-Province Survey“, in: *New York University Journal of International Law and Politics*, 38 (4), S. 761-839.
- Zhu, Keliang und Roy Prosterman (2007): „Securing Land Rights for Chinese Farmers – A Leap Forward for Stability and Growth“, in: *Development Policy Analysis*, Nr. 3, The CATO Institute, Center for Global Liberty & Prosperity,  
<http://www.cato.org/pubs/dpa/DPA3.pdf>, letzter Zugriff: 14.07.2011.
- Zhu, Yuchao (2011): „‘Performance Legitimacy’ and China’s Political Adaptation Strategy“, in: *Journal of Chinese Political Science*, 16, S. 123-140.
- ZK KPCh (2004): „Resolution des Zentralkomitees der KP zur Stärkung des Ausbaus der Regierungsfähigkeit der Partei“ [*Zhonggong Zhongyang guanyu jiaqiang dang de zhizheng nengli jianshe de jue ding* 中共中央关于加强党的执政能力建设的决定], in: *Xinhua*, 27.09.2004, [http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2004-09/27/content\\_2027021.htm](http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2004-09/27/content_2027021.htm), letzter Zugriff: 20.08.2011.
- ZK KPCh (2008): „Resolution des Zentralkomitees der KP zu wichtigen Fragen bezüglich der Förderung der ruralen Reform und Entwicklung“ [*Zhonggong Zhongyang guanyu tuijin nongcun gaige fazhan ruogan zhongda wenti de jue ding* 中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定], 12.10.2008,  
<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64094/8194418.html>, letzter Zugriff: 14.09.2011.

ZK KPCh und Staatsrat der VR China (2009): „Zentrales Dokument Nr. 1 für das Jahr 2010 [2010 nian Zhongyang yi hao wenjian 2010 年中央一号文件]“, 31.12.2009, <http://news.qq.com/a/20100131/001379.htm>, letzter Zugriff: 15.10.2011.

Zweig, David (2010): „To the courts or to the barricades? – Can new political institutions manage rural conflict?“, in: Perry, Elizabeth J. und Mark Selden (Hrsg.): *Chinese Society – Change, conflict and resistance*, 3<sup>rd</sup> edition, London/New York: Routledge, S. 123-147.