

»Feminisierung« der globalen Arbeitskraft und den Anstieg weiblicher Beschäftigter im schlecht bezahlten Dienstleistungssektor und in der informellen Wirtschaft und Heimarbeit. Trotz berechtigter Kritik wirken Teile ihrer Ausführungen (wie auch andere in diesem letzten Kapitel) jedoch eher ideologisch als sachlich argumentierend. So in etwa ihr Hinweis auf toxische und andere Verunreinigungen einkommensschwacher Stadtteile, die immerhin eine Belastung für die gesamte Anwohnerschaft darstellen und nicht bloß (wie sie es darstellt) für deren weiblichen Anteil (S. 405).

»The Globalization and Development Reader« stellt eine sehr gute und vor allem aktuelle Sammlung von für den Globalisierungsdiskurs wichtigen Beiträgen dar. Insbesondere die ersten beiden Kapitel können als eine gelungene Einordnung der Globalisierungsproblematik in einen historischen Kontext betrachtet werden. Dadurch kann der immer noch weit verbreitete Anschein genommen werden, bei Globalisierung handele es sich um ein Phänomen, das erst seit den 1990er Jahren ein Gesicht bekommen habe. Während das Werk für Studenten äußerst empfehlenswert ist, haben langjährige Forscher den größten Teil der Beiträge allerdings wohl schon an anderer Stelle gelesen.

*Daniel Oppermann,  
Universität von Brasília (UnB)*

## **JIWEI LOU / SHUILIN WANG:**

### **Public Finance in China Reform and Growth for a Harmonious Society**

Washington D.C. 2008

World Bank Publications, 400 S.

**C**hinas Aufstieg ist eine Erfolgsgeschichte mit Schattenseiten; dies ist der chinesischen Regierung wie auch der internationalen Fachöffentlichkeit nicht entgangen. Dank Wachstumsraten von durchschnittlich 9,8 Prozent seit 1979 ist China zur viertgrößten Volkswirtschaft der Welt aufgestiegen und hat 400 Millionen Menschen aus der absoluten Armut befreit. Gleichzeitig hat die Umwandlung von einer nahezu autarken sozialistischen Planwirtschaft zu einer mit der internationalen Wirtschaft eng verflochtenen marktwirtschaftlich orientierten Volkswirtschaft zu erheblichen sozialen und ökologischen Verwerfungen geführt. Die wachsende wirtschaftliche und soziale Kluft zwischen Küsten- und Binnenregionen, Stadt und Land sowie armen und reichen Teilen der Gesellschaft hat China dem Gini-Index zufolge bereits zu einem der ungleichsten Länder der Welt gemacht. Mindestens ebenso dramatisch sind die umweltpolitischen Folgekosten, die sich aus Chinas Position als »Werkbank der Welt« ergeben haben. Die chinesische Führung unter Präsident und Parteichef Hu Jintao sieht deshalb die

Veränderung der wirtschaftlichen Dynamik hin zu einem sozial und ökologisch ausgeglichenerem Wachstum als ihre vordringlichste Aufgabe an und versucht, den immer komplexer werdenden Herausforderungen mit dem Konzept zur Errichtung einer »harmonischen Gesellschaft« zu begegnen.

Auch wenn der öffentliche und akademische Diskurs zunehmend die negativen Begleiterscheinungen der Wirtschaftsmodernisierung in den Fokus rückt, beschränkte sich die Debatte jedoch zumeist auf Problemanalysen und Erklärungsansätze. Der vom stellvertretenden Generalsekretär des chinesischen Staatsrates Jiwei Lou und dem Weltbankmitarbeiter Shuilin Wang editierte Sammelband »Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society« stellt diesbezüglich eine lobenswerte Ausnahme dar, weil darin vor allem mögliche Lösungsansätze diskutiert werden. Im Fokus der Analyse steht das öffentliche Finanzsystem der Volksrepublik, dem die Autoren eine Schlüsselrolle bei der Bewältigung der enormen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen beimessen. Das auf der Grundlage einer Weltbankkonferenz hervorgegangene Buch versammelt dabei Beiträge von China-Spezialisten von IWF und Weltbank, international renommierten Wirtschaftswissenschaftlern sowie hochrangigen Vertretern des chinesischen Staatsrates und stellt insofern eine gelungene Mischung aus Analytikern und politischen Akteuren dar.

Die insgesamt 17 Einzelbeiträge lassen sich in einen funktionalen ersten Teil des Buches sowie einen praxisorientierten zweiten Teil, in dem einzelne Politikfelder analysiert werden, gliedern. Die erste Hälfte des Buches ist den funktionalstrukturellen Aspekten des chinesischen Finanzsystems gewidmet und untersucht die fiskalpolitischen Folgen, die sich aus dem Übergang von Planwirtschaft zu einem marktorientierten Wirtschaftssystem ergeben haben. Athar Hussain und Nicholas Stern stellen in ihrem lesenswerten Überblickskapitel dar, welche Auswirkungen die veränderte Wirtschaftsstruktur auf die Höhe und Verteilung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben hatte. So ging der Anteil des Staatseinkommens am Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 30 Prozent auf gerade einmal zehn Prozent im Jahr 1994 zurück, ehe die im selben Jahr durchgeführte Steuerreform diesen Trend langsam auf heute 19 Prozent umkehren konnte. Gleichzeitig führte die Entflechtung und teilweise Privatisierung von staatseigenen Betrieben zu zusätzlichem Anpassungsdruck, da diese Unternehmen zuvor eine zentrale Rolle bei der Verteilung von sozialen Sicherungsleistungen spielten und diese Aufgaben nun direkt vom Staat übernommen werden mussten. Zur Finanzierung der öffentlichen Güter traten an die Stelle von regulären Staatseinnahmen zunehmend Kredite der chinesischen Staatsbank sowie indirekt erhobene Gebühren für Schul- und Sozialleistungen. Folgerichtig plädieren die Autoren für die weitere Reformierung des Steuersystems (Erhöhung der Einkommenssteuer, Umwandlung der Mehrwertsteuer von einer produktionsbasierten zu einer konsumbasierten Steuer), um weitere Einnahmequellen zu generieren und gleichzeitig effektive Anreizmechanismen zugunsten einer ausgewogeneren Entwicklung zu schaffen.

In den nachfolgenden Kapiteln werden die fiskalpolitischen Beziehungen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen analysiert, die den Autoren zufolge eine der Hauptursachen für die wachsende soziale und regionale Ungleichheit bilden. Obgleich die Zentralregierung ihren Anteil am gesamtstaatlichen Steueraufkommen seit der Steuerreform 1994 auf inzwischen 55 Prozent steigern konnte, bleibt China finanzpolitisch einer der weltweit dezentralisiertesten Staaten der Erde, insbesondere bei den Ausgaben (72 Prozent der gesamten Staatsausgaben werden von subnationaler Ebene bestritten). Dies liegt primär daran, dass die grundlegenden öffentlichen Leistungen wie Schulbildung, Sozialversicherung und Gesundheit in China im Kompetenzbereich der unteren Regierungsebenen liegen. Die verschiedenen fiskalpolitischen Reformen haben unterdessen dazu geführt, dass Ausgabeverantwortlichkeiten immer weiter »nach unten« gegeben wurden, während adäquate Staatseinnahmen oder Steuererhebungsbegebnisse bei den oberen Instanzen verblieben sind. Da sowohl die horizontalen als auch vertikalen Redistributionsmechanismen unterentwickelt geblieben sind, unterscheiden sich die finanziellen Möglichkeiten der einzelnen Provinzen und Subprovinzen heute immer stärker, was zu gravierenden strukturellen Benachteiligungen für die ländlichen und küstenfernen Gebiete geführt hat. Der Leiter des Weltbankbüros in China, David Dollar, resümiert im Beitrag mit seinem Kollegen Bert Hofman, dass eine grundlegende Neuordnung von Ausgabeverantwortlichkeiten einhergehen muss mit Möglichkeiten für Provinzen und Subprovinzen, eigene Steuern zu erheben oder stärker an bestehenden Steuereinnahmen beteiligt zu werden. Von grundlegender Bedeutung ist die Schaffung von allgemein verbindlichen Mindeststandards (und entsprechenden Mitteln) für die Bereitstellung öffentlicher Güter. Um die notwendigen Reformen zu finanzieren, schlägt Dollar beispielsweise vor, natürliche Ressourcen wie Öl, Wasser und Land stärker zu besteuern, da dies überwiegend den ländlichen und strukturell benachteiligten Binnenregionen zugutekäme und gleichzeitig Impulse für eine dringend notwendige Steigerung der Energieeffizienz setzen würde.

Im zweiten Teil des Bandes werden dann drei relevante Politikfelder analysiert: Bildung und Forschung, das öffentliche Gesundheitssystem sowie das Sozial- und Rentensystem. Vor allem die beiden Kapitel zu Bildung und Forschung in China sind empfehlenswert, da die Autoren eindrucksvoll die Komplexität und Dimension der Herausforderungen kenntlich machen und darüber hinaus Politikempfehlungen auf der Grundlage von internationalen Vergleichen formulieren. Die hohe und weiter zunehmende regionale Ungleichheit bezüglich Zugang zu und Qualität von Bildung offenbart die Mängel, die dem derzeitigen öffentlichen Ausgabesystem innewohnen. China gibt mit einem öffentlichen Anteil von drei Prozent des BIP deutlich zu wenig für Bildung aus, und auch die zusätzlichen 1,9 Prozent, die durch Schul- und Studiengebühren privat beigesteuert werden, reichen nicht aus, um die notwendige Ausweitung und qualitative Verbesserung von Schulen und Hochschulen zu finanzieren. Nach Meinung der Autoren muss

China in Zukunft die öffentlichen Ausgaben für diesen Bereich deutlich anheben, Maßnahmen für höhere Verteilungsgerechtigkeit ergreifen und angesichts steigender Hochschulgebühren alternative Finanzierungsmöglichkeiten durch Stiftungen und Wirtschaft fördern.

Abgerundet wird der Band mit einer zusammenfassenden Analyse des Direktors der Paris School of Economics, François Bourguignon, zum Zusammenhang von Wachstum, Ungleichheit und öffentlichen Finanzen aus historischer Perspektive. Seine Schlussfolgerungen für China unterstützen den Grundtenor des Buches, indem er sich für schnelle und drastische Schritte zur Umkehrung der steigenden Ungleichheit ausspricht: »A rise in inequality may cause irreversible changes. Wealth, education, and social relations are transmissible from one generation to the next; more inequality of incomes today may mean much less equality of opportunity tomorrow.« Als Konsequenz fordert er, die bestehenden Restriktionen für Land-Stadt-Migration zu lockern, die wirtschaftliche Entwicklung in ländlichen Regionen gezielt durch finanzpolitische Anreize zu fördern sowie die Umverteilungskapazitäten der Zentralregierung zu stärken und die dafür nötigen Ressourcen durch eine höhere Staatsquote zu finanzieren.

Die wenigen nennenswerten Schwächen des Buches liegen in der teilweise mangelhaften Kohärenz und Übersichtlichkeit. Laut Inhaltsverzeichnis ist das Buch in sieben größere Themenblöcke aufgeteilt, die sich inhaltlich teilweise nur sehr schwer voneinander trennen lassen (insbesondere die ersten drei Themenblöcke, die der Rezensent hier unter dem Begriff »funktionale Aspekte« zusammengefasst hat). In diesem Zusammenhang offenbart sich ein zweites Problem: Eben weil die Themen in enger Beziehung zueinander stehen, überschneiden sich die Inhalte einzelner Beiträge zuweilen stark, ohne dass eine klare inhaltliche Abgrenzung voneinander ersichtlich wird. Abgesehen von diesen Schönheitsfehlern ist der Band uneingeschränkt zu empfehlen, leistet er doch einen wichtigen und innovativen Beitrag zur Debatte um die sozial- und wirtschaftspolitischen Herausforderungen, vor denen die Volksrepublik China steht.

*Matthis Kaiser,  
Bonn*

**STEPHEN MENNELL:  
The American Civilizing Process**

Cambridge 2007  
Polity, 388 p.

**T**hat »civilization itself« had been attacked was one of the first popular exclamations after 9/11, and the following »War on Terror« led by the United States of America was justified as a war to »defend and save civilization.« It did not take