

FOCUS ASIEN

Schriftenreihe des Asienhauses

„Sprengstoff in China?“

Dimensionen sozialer Herausforderungen in der Volksrepublik

Kristin Kupfer (Herausgeberin)

Die Meinungen, die in den vom Asienhaus herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

Erstellung und Druck dieser Publikation wurde gefördert von der InWEnt gGmbH aus den Mitteln des BMZ.

© August 2004, Asienstiftung, Essen

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung sind erwünscht. Sie sind jedoch nur unter Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Asienstiftung für das Asienhaus Essen, Bullmannau 11, 45327 Essen

Telefon: +49 . 201 . 830 38-38; Fax: +49 . 201 . 830 38-30;

asienstiftung@asienhaus.de

<http://www.asienhaus.de>

ISSN 1435-0459

ISBN 3-933341-25-6

„Sprengstoff in China?“

Dimensionen sozialer Herausforderungen in der Volksrepublik

Kristin Kupfer (Herausgeberin)

Inhalt

I.	Vorwort	1
	Klaus Fritsche	
II.	Einleitung	3
	Kristin Kupfer	
III.	Dimensionen sozialer Probleme in der VR China - regionale und sektorale Facetten	7
	Björn Alpermann	
IV.	Arbeitslosigkeit und Armut im städtischen China	21
	Wolfgang Taubmann	
V.	Der Lange Marsch in die Städte – Landfrauen und Arbeitsmigration in der VR China	33
	Heike Schmidbauer	
VI.	AIDS in China: Eine selbstgemachte Epidemie?.....	43
	Christine Winkelmann	
VII.	Auswirkungen des WTO-Beitritts auf den chinesischen Arbeitsmarkt	55
	Hans H. Bass	
VIII.	Antworten aus Beijing: „Die Sozialpolitik der chinesischen Regierung“	67
	Barbara Darimont	
IX.	Soziale Frage und soziale Sicherung im urbanen Raum Chinas	79
	Thomas Heberer	
X.	Das Altersrentensystem in der VR China	97
	Caroline Heuer	
XI.	Die Rolle der chinesischen NRO bei der Minderung von Armut	113
	Dorit Lehrack	
XII.	Misereors Entwicklungszusammenarbeit in China: Probleme – Herausforderungen - Perspektiven	121
	Michael Kropp	
	Die Autor/innen.....	131

I. Vorwort

Klaus Fritsche

Die Reform und Öffnungspolitik der VR China seit 1978 hat nicht nur wirtschaftlichen Fortschritt, sondern auch soziale Veränderungen mit sich gebracht. Der Staat zieht sich mehr und mehr aus dem gesellschaftlichen Bereich zurück. Einerseits ist die chinesische Gesellschaft dadurch vielseitiger geworden: unterschiedliche und individuelle Lebensstile haben sich etabliert, Medien schreiben nicht mehr nur das, was die Partei erlaubt und Bürgervereinigungen formieren sich.

Andererseits haben soziale Spannungen, verstärkt durch einseitige Reformstrategien der chinesischen Regierung, zugenommen: entlassene Arbeiter demonstrieren für ausgebliebene finanzielle Unterstützung und gegen Korruption, Bauern drängen als Wanderarbeiter in die Städte, wo sie gesetzlich und gesellschaftlich diskriminiert werden.

Die unter Mao Zedong noch garantierte soziale Vollversorgung kann und will der chinesische Staat nicht mehr leisten. Der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems, welches die Grundbedürfnisse der Bevölkerung garantiert und doch stärker auf Eigenverantwortlichkeit aufbaut, ist eine der dringendsten Aufgaben der chinesischen Regierung. Zivile Organisationen übernehmen bereits soziale Sicherungsfunktionen in streng kontrolliertem Rahmen. Gibt das kommunistische Regime diesen jedoch mehr Verantwortung und Spielraum, könnte dies ihren alleinigen Machtanspruch untergraben. Löst sie die sozialen Herausforderungen nicht, so drohen sich ausweitende Proteste der benachteiligten

Bevölkerungsgruppen, welche China in ein Chaos stürzen könnten - mit erheblichen Folgen für die regionalen und globalen Entwicklungen.

Um diesem Themen mehr öffentliche Aufmerksamkeit zu verschaffen, hat das Asienhaus eine China-Arbeitsgruppe initiiert, die im November 2003 und im Juli 2004 zwei Tagesworkshops zu den Dimensionen sozialer Probleme in China durchgeführt hat. Diese Seminare bildeten die Grundlage für diese Ausgabe von „Focus Asien“, mit der ein Überblick über einige der vielfältigen sozialen Probleme in der Volksrepublik China gegeben wird.

Hervorzuheben ist dabei, dass die Arbeit der China-Arbeitsgruppe wie die Erstellung dieser Publikation von der ehrenamtlichen Tätigkeit engagierter Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen getragen wird. Ein Dank gilt dabei insbesondere Kristin Kupfer, die unter anderem für die Herausgabe dieser Publikation verantwortlich zeichnet, aber auch den Autoren und Autorinnen, ohne deren Beiträge dieser Sammelband nicht hätte erscheinen können. Last but not least ist der InWEnt gGmbH zu danken, die dieses Projekt aus Mitteln des BMZ gefördert hat.

Wir wünschen Ihnen eine anregende und informative Lektüre und freuen uns auf Ihre Rückmeldungen und Anregungen für unsere weitere Arbeit.

Dr. Klaus Fritsche
Asienhaus
Essen, im August 2004

I. Einleitung

Kristin Kupfer

Das Wort „Dimensionen“ verbirgt oft Unfassbarkeiten. „(...) Wir haben eine Armut gesehen, die man sich nicht vorstellen kann, unvorstellbare Vergehen, unvorstellbare Schwierigkeiten, unvorstellbare Hilflosigkeit. Uns ist undenkbarer Widerstand, undenkbares Schweigen sowie nicht vorstellbare Ergriffenheit und Heroismus begegnet (...) Ohne Frage hat eine neue, in der chinesischen Geschichte nie zuvor da gewesene Zeit begonnen“ so schreiben Chen Guidi und Wu Chuntao in ihrem Buch „Bauernreport“¹. Die Dimensionen der sozialen Lage auf dem Land gelten als Sprengstoff Nr. 1 in der Volksrepublik China. Die Lösung der „drei Bauernprobleme“ (*san nong wenti*; Probleme der Bauern, der Dörfer und der Landwirtschaft) bildet nach Ansicht vieler Analysten den Schlüssel zur zukünftigen Stabilität und Entwicklung der Volksrepublik – immerhin leben rund 60% der chinesischen Bevölkerung dort.

Zudem hat schon einmal mit den Bauern ein neues Kapitel in der chinesischen Geschichte begonnen: in vielen Regionen Chinas lösten sie spontan die ländlichen Kollektive aus der Mao-Zeit auf, einzelne Haushalte bewirtschafteten ihre Felder wieder selbst. Die Restrukturierung des ländlichen Raums machte Deng Xiaoping zu einer tragenden Säule seiner 1978/9 initiierten Reform- und Öffnungspolitik. Die Bauern waren die ersten großen Gewinner der neuen Politik. Durch die Schattenseiten der marktwirtschaftlichen Liberalisierungspolitik, aber auch durch politische Versäumnisse und politisches Vergessen stehen sie heute in nicht wenigen Regionen als die großen Verlierer da.

Soziale Spannungen werden jedoch auch in anderen Bereichen greifbar: städtische Arbeiter protestieren zunehmend offener gegen ausgebliebene finanzielle Leistungen und Korruption, Epidemien wie SARS oder HIV/AIDS drohen angesichts maroder Gesundheitssysteme schnell außer Kontrolle zu geraten, die Kluft zwischen Arm und Reich zerteilt das Land und wächst auch in den Köpfen der Bevölkerung. Der Minister für Öffentliche Sicherheit, Zhou Yongkan, bezeichnete jüngst die *Falungong*-Bewegung sowie ethnische und religiöse Aktivitäten als die beiden größten Bedrohungen für die soziale Sicherheit.²

Chinesische Wissenschaftler bringen die Sorge um die soziale Lage in der Volksrepublik längst deutlich zum Ausdruck: sie korrigieren auch die offiziellen Angaben, sei es für die Arbeitslosenquote oder für die Zahl der HIV-Infizierten, nach oben. Die neue chinesische Regierung hat selbst den Ernst der Lage erkannt. Die Führungsriege um Staats- und Parteichef Hu Jintao sowie Ministerpräsident Wen Jiabao hat insbesondere die Verbesserung der ländlichen Lage zur höchsten Priorität erklärt: die Bauern sollen nun per Gesetz vor willkürlichen Gebühren und Beschlagnahmung ihres Bodens durch Immobilienhaie geschützt werden. Die Regierung will den Getreideanbau erstmalig subventionieren und auch die Steuerlast erleichtern. Auch manche Rückschläge gibt Beijing mittlerweile offen zu: im Juli dieses Jahres meldete die staatliche Nachrichtenagentur Xinhua, dass die Zahl der Bevölkerung, die mit weniger als einem Dollar pro Tag auskommen muss, erstmalig seit den Reformen 1978/9 wieder angestiegen sei.³

¹ Chen Guidi/Wu Chuntao (2004): *Nongmin diaocha* (Bauernreport), Beijing: Renmin chubanshe (Verlag der Volksuniversität); Chen und Chun veröffentlichten den „Bauernreport“ bereits 2003 als Serie in der Zeitschrift *Dangdai* (Modern). Der Vertrieb des Buchs ist mittlerweile gestoppt worden und die Autoren stehen wegen Verleumdung vor Gericht. Online ist das Buch auf Chinesisch z.B. unter <http://www.tanqiu.com/special.asp?specialid=1> kostenlos zu lesen und herunterzuladen.

² Zitiert nach *South China Morning Post* (SCMP), 2.8.2004; <http://china.scmp.com/chimain/ZZZAJRQ05XD.html>. Auf den Plätzen 3 bis 6 landeten Terrorismus, Entwicklung der Informationstechnologie, wachsende Kriminalität und schließlich Proteste sowie soziale Massenbewegungen.

³ Somit lebten nach offiziellen Angaben in China Ende 2003 29 Millionen unter der von der Weltbank definierten Armutsgrenze, hinzu kommen rund 69 Millionen „in

Aber an diesen Rückschlägen zeigen sich auch die Grenzen der Regierungspolitik: aufgrund von Machtmissbrauch und Korruption verlaufen viele gut gemeinte Initiativen Beijings im Sande. Kader lassen Regierungsgelder in ihre eigenen Taschen fließen oder leiten Mittel für Kreditvergabe an bedürftige Haushalte in andere Kanäle um, beispielsweise zur Errichtung eines Kraftwerks.⁴ Die Autoren Chen Guidi und Wu Chuntao sehen - wie auch Wissenschaftler - in dem Vorgehen gegen Korruption den Schlüssel zur Lösung der sozialen Probleme. Doch die Bekämpfung von Machtmissbrauch ist die neue politische Führung bislang nur halbherzig angegangen. Denn sie weiß, dass letztlich nur die Einsetzung von unabhängigen Gerichten, einer freien Presse, kurz, tief greifende politische Reformen die von Führungskadern als „Krebsgeschwür“ bezeichnete Korruption in die Schranken weisen können. Die Unsicherheit ist groß auf Seiten der chinesischen Führung. Deshalb werden auch kritische Köpfe zum Schweigen gebracht, soziale Initiativen von NGOs nur beschränkt geduldet. Sogar den als „fortschrittliche Produktionskräfte“ umworbenen und in den parteilichen Ritterstand erhobenen Privatunternehmern erlaubt die Regierung kein eigeninitiiertes soziales Engagement; dies könnte eine wachsende gesellschaftspolitische Verantwortlichkeit und Mitbestimmung ermutigen.⁵

Somit stellen die sozialen Probleme auch einen politischen Sprengstoff für das Überleben des chinesischen Regimes dar. Eine Initiative zu durchgreifenden politi-

schen Reformen und damit auch zu einer umfassenden Lösungsstrategie für die sozialen Probleme ist kurzfristig aus der Partei nicht zu erwarten. Jedoch werden die Spannungen sich weiter verschärfen und der Druck von „unten“, d.h. aus den verschiedenen Bevölkerungssegmenten, seien es wütende Bauern, protestierende Arbeiter, sozialverantwortliche Unternehmer oder kritische Intellektuelle, wird wachsen. Die politische Führung selbst wird vermutlich weiterhin gezwungenermaßen kleine Räume ihres organisatorischen und ideologischen Monopols freigeben und mit politischer Mitbestimmung auf den unteren Ebenen sowie mit „innerparteilicher Demokratie“ experimentieren. Das Selbstverständnis mag sich von einer kommunistischen Partei weiter in Richtung Volkspartei- oder auch „regierende Partei“, vielleicht mit Blick auf die Entwicklung der japanischen LPD (Liberal Progressiv Party), entwickeln.

Eine Spaltung der politischen Eliten aufgrund von wachsendem Druck aus der Bevölkerung und ein Bündnis zwischen reformorientierten Kräften und Teilen der Bevölkerung gelten als eine Möglichkeit von Erfolg versprechenden politischen Transformationsprozessen. Es stellt sich die Frage, ob die wachsenden sozialen Spannungen und die Nischen für wachsendes politisches Bewusstsein und Aktivitäten irgendwann ausreichen, um große Teile der chinesischen Führung zu politischen Reformen zu bewegen.

Soziale Spannungen könnten sich allerdings nicht nur für das politische Regime, sondern auch für die gesamte Ordnung zum Sprengstoff entwickeln. Man stelle sich vor: Aufgrund wachsender Probleme gewinnen kriminelle Banden, sozio-religiöse Bewegungen, möglicherweise auch politisch orientierte Organisationen mehr und mehr an Gewicht. Es kommt zu Massenprotesten, verstärkten Unabhängigkeitsbestrebungen in Xinjiang und Tibet und gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen unterschiedlichen Interessengruppen, einschließlich der politischen Eliten; Teile der Volksrepublik versinken im Chaos.

allgemeiner Armut“ (*Nanfang zhoubao*, Southern Weekly), 29.7.2004;

<http://www.nanfangdaily.com.cn/zm/20040729/xw/szxw1/200407290005.asp>

⁴ National sollen nur rund 10% der vorgesehenen Kredite für bedürftige Haushalte die geplanten Empfänger erreicht haben (Ong, Lynette (2004): „China Anti-Poverty loans go to favored business“, *Asia Times*, 3.8.2004,

<http://www.atimes.com/atimes/China/FH04Ad01.html>.

⁵ Die Privatunternehmer Sun Dawu und Xiao Anning wollten ein innerbetriebliches Sozialsystem für ihre Mitarbeiter aufbauen und sprachen sich gleichzeitig kritisch gegen Veruntreuung von Geldern und Machtmissbrauch von lokalen Kadern aus. Schließlich wurden sie wegen „illegaler Annahme von Spareinlagen“ zu drei Jahren auf Bewährung bzw. zu 18 Jahren Gefängnis verurteilt.

Angesichts der Größe des Landes und der Bevölkerung sowie gegebener und gewachsener Disparitäten sind wirtschaftliche, soziale und politische Wandlungsprozesse in der Volksrepublik China ein Experiment, welches Achtsamkeit von innen und Unterstützung von außen bedarf. Die chinesische Bevölkerung und allen voran die chinesische Führung brauchen den Willen, aber auch den Mut und die Ideen für notwendige Veränderungen. Fest steht, dass die Regierung die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen mit den jetzigen von ihr eingesetzten Ressourcen und Strategien nicht bewältigen kann. Gesellschaftliche, und damit auch neue politische Kräfte und Ideen müssen in zukünftige Lösungsstrategien mit eingebunden werden. Es bleibt abzuwarten, in wie weit die jetzige Führung die weitere Entwicklung Chinas mitbestimmen kann und will.

Der vorliegende Sammelband ist aus einem Tagesseminar entstanden, welches das Asienhaus am 22. November 2003 im Haus der Kirche in Bonn veranstaltet hat. Durch die lebhafte Diskussion und das positive Feedback ermutigt, entschloss sich die China-Arbeitsgruppe des Asienhauses, die Ergebnisse in einem um zusätzliche Beiträge erweiterten Sammelband zu präsentieren. Der Band ist in zwei Teile gegliedert; im ersten werden Dimensionen sozialer Herausforderungen und im zweiten Antworten auf soziale Herausforderungen analysiert.

In dem ersten Beitrag gibt *Björn Alpermann* einen Überblick über regionale und sektorale Facetten von sozialen Problemen. Sektorale Einkommensverteilung, soziale und räumliche Mobilität sowie Probleme im Gesundheits- und Bildungswesen bilden die Schwerpunkte seiner Ausführungen. Er kommt u.a. zu dem Schluss, dass die einzelnen Facetten eng miteinander verknüpft sind, welche die Entwicklung und Implementation von Lösungsstrategien erschweren.

Mit Arbeitslosigkeit und Armut im städtischen China beschäftigt sich *Wolfgang Taubmann* in dem zweiten Beitrag. Nach Auseinandersetzung mit methodischen

Problemen zur Bestimmung des Ausmaßes von Arbeitslosigkeit geht Taubmann auf die soziale und regionale Verteilung von Arbeitslosigkeit ein. Das wachsende Phänomen der städtischen Armut ist vor allen Dingen ein Resultat der Entwicklungen und Politik im Sektor Arbeit, so Taubmann.

Heike Schmidbauer setzt sich im dritten Beitrag mit der Thematik Landfrauen und Migration auseinander. Sie schildert zunächst das Ausmaß, die Heimaterde und die Ziele von bäuerlichen Migrantinnen, um dann auf die spezifischen Gründe und die Situation der ländlichen Arbeiterinnen auf den städtischen Arbeitsmärkten einzugehen. Die Auswirkungen von Wanderungsbewegungen stellen laut Schmidbauer nicht nur die Landfrauen bei ihrer Rückkehr vor enorme Schwierigkeiten, sondern auch die chinesische Führung, welche die ökonomische und soziale Lage in den Herkunfts- und Zielregionen der Migration stabilisieren muss.

Die Frage nach den Ursachen für die Ausbreitung der AIDS-Epidemie stellt *Christine Winkelmann* in den Mittelpunkt des vierten Beitrags. Sie beschreibt die Entwicklung von HIV/AIDS in der Volksrepublik und die Betroffenen- bzw. Risikogruppen in der Bevölkerung. Bezüglich des staatlichen Umgangs mit der Problematik kommt sie zu dem Ergebnis, dass der chinesische Staat zu einem großen Teil Mitschuld an der raschen Ausbreitung der Krankheit trägt.

Im abschließenden Beitrag des ersten Teils geht *Hans H. Bass* der Frage nach den Auswirkungen des WTO-Beitritts auf den chinesischen Arbeitsmarkt auf den Grund. Nach Darstellung allgemeiner Entwicklungslinien des chinesischen Arbeitsmarktes geht er auf die sektorspezifischen Auswirkungen der Handelsliberalisierung ein. Er sieht günstige Bedingungen für die Bewältigung von entstehenden Herausforderungen im Zuge des WTO-Beitritts gegeben, diese müssen allerdings politisch aufgefangen werden.

Den zweiten Teil eröffnet *Barbara Darimont* mit einem Überblick über die Sozial-

politik der Regierung. Die rechtlichen Grundlagen und die Struktur der sozialen Unterstützung betrachtet sie zu Beginn ihres Beitrags. Daran anschließend erläutert sie die Entwicklung, den Geltungsbereich, den Aufbau und die Probleme der fünf Sozialversicherungszweige. Trotz vorhandener Grundlagen stellt sie noch Defizite bei der Umsetzung und rechtlichen Garantie der Leistungen fest.

Thomas Heberer analysiert im siebten Beitrag Neuerungen der sozialen Sicherung in den urbanen Räumen Chinas. Die soziale Notwendigkeit der Reorganisation städtischer Wohnviertel (*shequ*) stehen im Mittelpunkt seiner Ausführungen. Die Ergebnisse seiner Feldforschungen zeigen, dass die *Shequs* mit den Aufgaben zur sozialen Sicherung überfordert sind. Zudem ist das Interesse und die Teilnahme an den *Shequ*-Organisationen von Seiten der Bewohner gering und allein durch materielle Anreize und Leistungen bestimmt. Auf Dauer muss der Staat deshalb neue Instrumente der sozialen Sicherung entwickeln, möglicherweise auch in Zusammenarbeit mit dem Privatsektor und NGOs.

Die Entstehung und Entwicklung des Rentensystems bildet den Gegenstand von *Caroline Heuers* Beitrag. Nachdem sie die Struktur und Tendenz des Alterssicherungssystems in unterschiedlichen Bereichen dargestellt hat, folgt eine kritische Beleuchtung des Status Quo. Einen funktionsfähigen Finanz- und Kapitalmarkt sowie eine klar gegliederte und effektive Verwaltung identifiziert sie als Kernelemente zur Verbesserung des Rentensystems.

Dorit Lehrack setzt sich im neunten Beitrag des Sammelbandes mit der Rolle von NGOs bei der Armutsbekämpfung auseinander. Zunächst stellt sie die Erfolge und die Grenzen der staatlichen Armutsbekämpfungspolitik gegenüber. Die Rolle der NGOs sieht sie als Brücke zwischen Staat

und Bevölkerung, die chinesische Führung hat bislang allerdings das Engagement der NGOs bei der Lösung von sozialen Fragen weder akzeptiert noch durch entsprechende Rahmenbedingungen gefördert.

Im abschließenden Beitrag beschäftigt sich *Michael Kropp* mit dem Beitrag von ausländischen NGOs zur Verbesserung der sozialen Lage in China am Beispiel von Misereor. Nach einer Bestandsaufnahme von sozialen und wirtschaftlichen Brüchen und Umbrüchen im Zuge des chinesischen Transformationsprozesses skizziert er die Arbeit von Misereor und illustriert diese anhand zweier Projekte. Den Spagat zwischen einem Dialog mit staatlichen Partnern, dem Anstoß von bewusstseinsbildenden Prozessen auf der einen Seite sowie dem Aufbau von lokalen Trägerstrukturen und Stärkung der chinesischen katholischen Kirche auf der anderen Seite, beschreibt er als große Herausforderung

Auch dieses Buchprojekt bedurfte vieler helfender Hände. Ein herzlicher Dank geht zu allererst an die Autoren und Autorinnen der Beiträge. Sie haben ihre mündlichen Vorträge auf der Tagung für die Publikation erneut überarbeitet oder uns neue Beiträge in kürzester Zeit zur Verfügung gestellt. Des Weiteren möchte ich Esther Hermann und Monika Reck ganz herzlich für die Unterstützung bei der inhaltlichen und formalen Bearbeitung der Beiträge danken. Jürgen König hat mit dem Layout die letzte, aber die wichtigste Hand an den Sammelband gelegt. Der Schluss kehrt zurück zum Anfang: ohne Herrn Dr. Klaus Fritsche, Leiter des Asienhauses/Asienstiftung wären das Tagesseminar und der Sammelband niemals zustande gekommen.

Bochum, August 2004

Kristin Kupfer

II. Dimensionen sozialer Probleme in der VR China - regionale und sektorale Facetten*

Björn Alpermann

Die Volksrepublik China (VRCh) war in den letzten Jahren v.a. durch ihre wirtschaftliche Entwicklungsdynamik, die auch durch die Asienkrise nur kurzzeitig gedrosselt wurde, schlagzeilenträchtig. Hin und wieder erreichen den aufmerksamen Zeitungsleser im Westen aber auch immer wieder besorgniserregende Nachrichten über soziale Unruhen -- wie Proteste der Landbevölkerung oder Streiks in Städten -- oder zumindest bedrohliche soziale Schief lagen. Dieser aus der öffentlichen Wahrnehmung oft ausgeblendeten Thematik der sozialen Probleme ist eine Veranstaltungsreihe des Asienhauses Essen gewidmet. Der vorliegende Beitrag aus dieser Reihe zielt darauf ab, einen Überblick über die Vielzahl der sozialen Probleme in der VR China zu geben. Eine tatsächliche Gesamtschau dieser Thematik würde allerdings den Rahmen der Betrachtung sprengen, so dass ich mich im Folgenden auf die bedeutendsten Brennpunkte der chinesischen Gesellschaft beschränken werde. Dass hierbei die Schwierigkeiten und nicht die Lösungsansätze im Vordergrund stehen werden, ist nicht einer einseitigen Wahrnehmung, sondern allein der Aufgabenteilung mit den anderen Referenten und Referentinnen zuzuschreiben.

Den Ausgangs- und Schwerpunkt der Betrachtung bildet die materielle Existenzsicherung der chinesischen Bevölkerung. Wenngleich nackte Armut in China seit Beginn der Reformperiode Ende der 1970er Jahre stark reduziert werden konnte, stellt die Existenzsicherung für weite Teile der Gesellschaft weiterhin die vordringlichste Sorge dar. Zudem birgt gerade die zu beobachtende Differenzierung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse zwischen sozialen Gruppen und Regionen den im Titel der Veranstaltung angesprochenen "sozialen Sprengstoff". Hier zeigt sich auch

sehr deutlich und direkt, welche Schattenseiten die rasche Wirtschaftsentwicklung mit sich bringt, an der längst nicht alle gleichermaßen teilhaben können. Mit dieser Thematik steht die soziale und räumliche Mobilität, welcher der zweite Abschnitt gewidmet ist, in engem Zusammenhang. Sozialer Auf- und Abstieg hängt heute mehr als zu irgendeiner früheren Periode der VRCh vom materiellen Vermögen des Betroffenen ab. Räumliche Mobilität muss in diese Betrachtung einfließen, da sie auf vielfältige Weise die Zusammensetzung der chinesischen Gesellschaft mit bestimmt und -- teils ausgleichend, teils Differenzen betonend -- in ihr Schichtengefüge eingreift. Abschließend spricht der Beitrag mit den Problemen der Sektoren Bildung und Gesundheit strukturelle Schwierigkeiten an, deren mangelnde Überwindung auch noch längerfristige Folgen für das Weiterbestehen regionaler und sozialer Unterschiede zeitigen wird.

Eine methodische Anmerkung sei vorangestellt: Da der Beitrag die Dimensionen der sozialen Herausforderungen fassbar machen möchte, kann nicht auf eine Quantifizierung der Phänomene verzichtet werden, selbst dort, wo die Datengrundlage aufgrund von Erfassungsschwierigkeiten lückenhaft bleibt. Die Verlässlichkeit der Datenangaben aus offiziellen chinesischen Quellen wird darüber hinaus aus politischen Gründen weithin angezweifelt. Trotz dieser Bedenken bin ich der Überzeugung, dass ein Rückgriff auf offizielle Daten nicht nur unumgänglich ist, will man sich der chinesischen Realität annähern, sondern auch nicht zu grundlegenden Fehleinschätzungen führt, solange man die notwendige Vorsicht beim Umgang mit diesen Angaben walten lässt. Während ich im Folgenden versuche, diesem Anspruch genüge zu tun, möchte ich dennoch die methodischen Dis-

* Dieser Text ist die überarbeitete Fassung eines Vortrags auf dem Tagesseminar "Sozialer Sprengstoff in China" durchgeführt vom Asienhaus Essen am 22. November 2003 im Haus der Kirche, Bonn. Ich danke den Teilnehmerinnen und Teilnehmern für die angeregte und anregende Diskussion.

kussionen auf ein erträgliches Minimum reduzieren und verweise an den entsprechenden Stellen auf weiterführende Literatur.

Sektorale und regionale Einkommensverteilung

Konventionell wird für die Reformperiode seit den späten 70er Jahren von einem Anstieg der interregionalen Ungleichheit der Einkommen ausgegangen, die China grob in drei Großregionen teilt: An erster Stelle steht dabei die **Ostküste**⁶ mit boomenden Wirtschaftszentren, v.a. in den Wachstumspolen Perlfloss-Delta (Guangdong inklusive Hongkong und Macao) und Yangzi-Delta (Shanghai und die Provinzen Jiangsu und Zhejiang). Aber auch das dazwischen liegende Fujian an der Südküste Chinas hatte einen enormen Entwicklungsschub zu verzeichnen und kletterte in den Jahren 1978 bis 1995 gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Einwohner unter den chinesischen Provinzen um 15 Ränge (von Platz 24 auf Position 9). Anhand desselben Indikators lassen sich die weiteren größten Gewinner der ersten eineinhalb Jahrzehnte der Reformära identifizieren, die allesamt in der Küstenregion liegen: Guangdong, Hainan, Zhejiang, Guangxi und Shandong kletterten jeweils 11 bis 9 Ränge nach oben.⁷

Die zweite Zone stellen die **Binnenprovinzen**⁸ dar, die im Wachstum des Pro-Kopf-BIP nicht weit hinter der Küstenregion zurücklag: in ersterer wuchs das Pro-Kopf-BIP zwischen 1978 und 1995 um durchschnittlich 10,2% p.a., in der zweiten um 9,5%. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass das Wachstum der Küstenregion auf weit höherem Niveau stattfand, da hier schon zu Beginn der Reformen über die Hälfte des BIP konzentriert war. Abge-

schlagen erscheint dagegen der **Westen**⁹ mit seinen weiten Flächen an unwirtlicher Landschaft wie Wüsten und Hochgebirgsplateaus. Das durchschnittliche jährliche Wachstum des BIP lag hier nochmals um zwei Prozentpunkte niedriger als in der Binnenregion.¹⁰ Es erstaunt jedoch auf den ersten Blick, dass hier auch die größten Verlierer der Reformära zu finden sind: Beim BIP pro Kopf verloren die nordwestlichen Gebiete Tibet, Gansu, Ningxia und Qinghai zwischen 20 und 11 Ränge gegenüber den anderen Provinzen. Dies impliziert eine erstaunlich hohe Stellung vor Beginn der Reformen. Die so suggerierte Einheitlichkeit des Lebensniveaus in Chinas Regionen vor 1979 erweist sich jedoch bei genauerer Betrachtung als Trugbild. Der Ökonom Barry Naughton weist nach, dass gerade diese Provinzen unter dem System der Planwirtschaft durch den vom Zentralstaat geförderten Aufbau von modernen, meist lokale Rohstoffe verarbeitenden Industriebetrieben proportional zur Bevölkerung hohe BIP aufwiesen. Diese lokalen Industriesektoren nahmen sich jedoch als Inseln in einem allgemein agrarisch geprägten und wenig entwickelten Hinterland aus. Mit der Verringerung der staatlichen Förderung ab Mitte der 70er Jahre ging dieser künstliche Vorteil verloren.¹¹

Selbstverständlich schlug sich dieser interregionale Entwicklungsunterschied auch bei den individuellen Einkommen nieder. Betrug das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der ländlichen Bevölkerung im Ostteil 1980 noch das 1,4fache des Westens, stieg dies bis 1995 auf das 2,3fache an. Noch 2001 lagen die westlichen Provinzen mit ihren durchschnittlichen Einkommen der ländlichen Bevölkerung nur bei 60% bis 84% des nationalen Durchschnitts. Weniger stark entwickelten sich die städtischen Einkommen auseinander, wo der

⁶ Hierzu zählen von Norden nach Süden folgende Gebietseinheiten auf Provinzebene (d.h. Provinzen, Autonome Gebiete und Regierungsunmittelbare Städte; hinfort alle gemeinsam als "Provinzen" bezeichnet): Liaoning, Hebei, Beijing, Tianjin, Shandong, Jiangsu, Shanghai, Zhejiang, Fujian, Guangdong, Guangxi, Hainan.

⁷ Vgl. Naughton 2002, 61.

⁸ Dies sind Jilin, Heilongjiang, Shanxi, Nei Menggu (Innere Mongolei), Anhui, Jiangxi, Henan, Hubei und Hunan.

⁹ Der Westen umfasst die Provinzen Shaanxi, Gansu, Qinghai, Ningxia, Xinjiang, Sichuan, Chongqing, Guizhou, Yunnan, Xizang (Tibet).

¹⁰ Vgl. Lai 2002, 437.

¹¹ Vgl. Naughton 2002, 64ff.

Tabelle 1: Chinas Großregionen nach herkömmlicher Einteilung

<i>Region</i>	<i>Anteil an Chinas Bevölkerung (Zensus 2000)</i>	<i>Anteil an Chinas Fläche</i>	<i>Anteil an Chinas BIP 1978</i>	<i>Anteil an Chinas BIP 1995</i>	<i>Anteil an Chinas BIP 2001</i>
Ostchina	42%	15%	52,5%	57,7%	59,6%
Zentralchina	35%	29%	29,7%	27,2%	26,9%
Westchina	23%	56%	17,8%	14,0%	13,6%

<i>Region</i>	<i>Pro-Kopf-BIP 1995 (in aktuellen RMB)</i>	<i>Pro-Kopf-BIP 2001 (in aktuellen RMB)</i>	<i>Pro-Kopf-BIP 2001 im Verhältnis zum nationalen Durchschnitt</i>
Ostchina	6.777	12.050	140%
Zentralchina	3.691	6.633	77%
Westchina	2.945	5.125	60%

Quellen: Lai 2002, 434, 437; Krieg et al. 1998, XXVIII; NBS 2002, 59, 98; eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Zugrunde gelegt wurden die revidierten Bevölkerungsangaben des Zensus 2000, wodurch sich Unterschiede zu alternativen Berechnungen erklären. Diese Angaben zur Bevölkerung auf Provinzebene lassen die ca. 2,5 Mio. Angehörigen der Volksbefreiungsarmee unberücksichtigt. Vgl. zur Datenqualität Scharping 2001 und Holz 2003.

Vorsprung des Ostens vom 1,15fachen 1980 auf das 1,44fache 1995 wuchs.¹²

Bei genauerer Betrachtung lässt sich diese simple regionale Dreiteilung, die auf die Regionalplanung der chinesischen Regierung zurückgeht, jedoch nicht aufrecht erhalten. Viel prononcierter fallen die Unterschiede aus, wenn man berücksichtigt, dass mit Hebei und Liaoning zwei alte Standorte des Bergbaus und der Schwerindustrie sowie mit Guangxi eine weitgehend agrarische Minderheitenregion zur Küstenregion gezählt werden. Unter den Flächenprovinzen der Region liegen diese drei beim durchschnittlichen Wachstum des Pro-Kopf-BIP 1978-98 mit 8,92%, 7,43% und 7,27% deutlich unter dem Mittelwert der

gesamten Region (9,74%).¹³ Von ihrer Wirtschaftsstruktur und Wachstumsrate her sind sie daher eher mit den Binnenprovinzen auf einem vergleichbaren Niveau. Ein Abweichen von der bis dato offiziellen Dreiteilung ist mittlerweile auch bei der chinesischen Regierung erkennbar, da in das 1999 initiierte Aufbauprogramm für die Westregion (*xibu da kaifa*) auch die Küstenprovinz Guangxi und die vorher zur Binnenregion gehörende Innere Mongolei einbezogen wurden. Offenbar wird hier "Westen" eher politisch und ökonomisch als geographisch definiert. Das politische Argument zur Aufnahme weiterer Gebiete in das Förderprogramm war deren hoher

¹² Vgl. Lai 2002, 438 zum Vergleich der Jahre 1980 und 1995; sowie NBS 2002, 345, zu ländlichen Durchschnittseinkommen 2001. Letztere gehören zu den für Fälschungen anfälligsten Daten und sollten daher mit Vorsicht genossen werden; vgl. hierzu ausführlich Cai 2000.

¹³ Vgl. Schüller/Kriete 2002, 1141. Die regierungsunmittelbaren Städte Beijing, Shanghai und Tianjin weisen zwar auch nur entsprechende Wachstumsraten von 8,32%, 8,17% und 7,26% auf; dieses Wachstum fand jedoch auf viel höherem Niveau statt.

Tabelle 2: Chinas Großregionen nach neuer Einteilung

<i>Region</i>	<i>Anteil an Chinas Bevölkerung (Zensus 2000)</i>	<i>Anteil an Chinas Fläche</i>	<i>Anteil an Chinas BIP 2001</i>	<i>Pro-Kopf-BIP 2001 (in aktuellen RMB)</i>	<i>Pro-Kopf-BIP 2001 in Verhältnis zum nationalen Durchschnitt</i>
Ostchina	39%	11%	57,5%	12.680	148%
Zentralchina	33%	17%	25,4%	6.633	77%
Westchina	28%	72%	17,1%	5.221	61%

Quellen: Krieg et al. 1998; NBS 2002, 59, 98; eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Im Förderungsprogramm für die Westregionen werden die Autonomen Regionen Guangxi und Innere Mongolei der Westregion anstelle der Ost- bzw. Zentralregion zugerechnet. Weitere Gebietsveränderungen unterhalb der Provinzebene bleiben in der Tabelle unberücksichtigt; vgl. Schüller/Kriete 2002, 1146. Dass sich trotz dieser Veränderung der Berechnungsgrundlage für Zentralchina derselbe Wert des Pro-Kopf-BIP 2001 ergibt, ist reiner Zufall.

Minderheitenanteil.¹⁴ Auch ökonomisch scheint eine besondere Berücksichtigung dieser Minderheitenregionen gerechtfertigt, steigt doch der Unterschied zwischen West- und Ostregion in dieser neuen Einteilung noch deutlich an wie Tabelle 2 belegt. Ungeachtet solcher Überlegungen zur Regionaleinteilung bleibt die Tatsache unbestreitbar, dass regionale Disparitäten und Einkommensdifferenzen in der Reformära gestiegen sind.

Nicht nur regional, sondern auch zwischen dem ländlichen und städtischen Wirtschaftssektor haben sich die Einkommen deutlich auseinander entwickelt, wenngleich riesige Erfassungsprobleme die Quantifizierung des Phänomens erschweren.¹⁵ In der Tat erklärt dieser Unterschied

einen großen Teil der eben dargestellten regionalen Unterschiede. Legt man dieselben Zahlen zugrunde wie oben bei der Betrachtung des Ost-West-Gefälles über die Zeit, so ergibt sich eine Vergrößerung des Abstands zwischen ländlichen und städtischen Einkommen von 1 : 2,39 Anfang der 1980er auf 1 : 2,71 1995 sowie 1 : 2,94 im Jahr 2000.¹⁶ Nach einer anderen Berechnung verfügten Mitte der 90er die obersten 20% der städtischen Einkommensskala über 13mal höhere Einkommen als die untersten 20% der ländlichen Skala.¹⁷ Allerdings hat die rasche Industrialisierung des ländlichen Raumes das Bild kompliziert, da sie auf die Küstenregion konzentriert war: Dort, wo Einkommen aus ländlicher Kleinindustrie das Einkommen aus der Landwirtschaft ergänzen – was eher in der Küstenregion als im Innern der Fall ist – haben sich die Stadt-Land-Unterschiede weniger stark vergrößert.¹⁸

¹⁴ So wurden neben den genannten Provinzeinheiten auch Autonome Minderheitenbezirke der Provinzen Hubei, Hunan und Jilin integriert; vgl. ebd., 1146.

¹⁵ Zu diesen Problemen gehören die korrekte Einrechnung der von bäuerlichen Haushalten direkt konsumierten Agrarprodukte in deren Einkommen, die Erfassung von Transfereinkommen wie z.B. Überweisungen aus den Städten usw. So sollen Mitte der 90er Jahre Überweisungen von Arbeitsmigranten nach Sichuan ca. 30 Mrd. Yuan ausgemacht haben, was 20% des dortigen ländlichen Einkommens entsprochen habe. In anderen Gebieten solle dieser Anteil bis zu 50% betragen haben; vgl. Giese 2002, 754. Auf der anderen Seite sind in den Städten gerade die in unteren Einkommensbereichen tätigen Arbeitsmigranten nicht oder nur unzureichend statistisch berücksichtigt, so dass

das erfasste durchschnittliche Einkommen der städtischen Bevölkerung über dem tatsächlichen liegt. Das Ausmaß dieser z.T. gegenläufigen Effekte ist allerdings nicht abzuschätzen, weshalb die folgenden Angaben wiederum nur mit Vorsicht betrachtet werden sollten. Vgl. ausführlich Bramall 2002.

¹⁶ Eigene Berechnungen nach Lai 2002, 438, für die ersten beiden Angaben sowie Aubert/Li 2002, 160, für das Jahr 2000.

¹⁷ Vgl. Zhai/Li 2002, 122.

¹⁸ Vgl. ausführlicher Rozelle 1996.

Dieselbe Tatsache erklärt auch, dass die Einkommensdifferenzen für den ländlichen Raum als Ganzes trotz der unbestreitbaren Verbesserung der allgemeinen Lebensumstände so viel schärfer ausfallen als bei Reformbeginn. Einerseits ist die chinesische Regierung zu Recht stolz darauf, dass ihre liberalere und auf Reformen ausgerichtete Wirtschaftspolitik seit den späten 70ern die Zahl der in absoluter Armut lebenden Menschen drastisch reduzieren konnte. Ihren eigenen Angaben zufolge sollen statt 250 Mio. Menschen 1978 nun nur noch 22 Mio. hiervon betroffen sein. Chinesische Forscher kommen unter Verwendung der offiziellen Armutsgrenze für das ländliche China (Pro-Kopf-Einkommen von 625 RMB oder ca. 75 US \$ pro Jahr) eher auf eine Zahl von 30 Mio. Nach der bei internationalen Organisationen gängigen Armutsgrenze von einem US-Dollar pro Tag ergäben sich dagegen 120 Mio. absolut arme Menschen.¹⁹ Andererseits wurde in den Jahren 1988-1995 im Westteil ein Anstieg des Anteils der Armen an der ländlichen Bevölkerung von 26,1 auf 30% verzeichnet, während dieser im Ostteil des Landes von 9 auf 5% und in der Binnenregion von 20 auf 13% gesunken war.²⁰ Der Gini-Koeffizient, das international gebräuchliche Maß für Einkommensungleichheit, hat sich im ländlichen Raum nach unterschiedlichen Berechnungen seit 1978 von 0,22 (0,21) auf 0,33 bzw. 0,42 verschlechtert. Dabei wird international die 0,40-Marge als "krisenhafte" Grenze betrachtet.²¹ Diese latente Krise wird gelegentlich akut und äußert sich dann z.T. in gewaltsamen Protesten, wenn ländliche Kader die Lokalbevölkerung mit hohen Gebührenabgaben gegen sich aufbringen. Da solche Abgaben in der Regel pro Einwohner und nicht in Relation zum Einkommen erhoben werden, betreffen sie die unteren Einkommensgruppen rela-

tiv betrachtet stärker. Die Gebührenproblematik ist v.a. dort brisant, wo lokale staatliche Verwaltungen nicht auf Steuereinnahmen aus dem Industriesektor zugreifen können. Und gerade diese agrarisch geprägten Regionen des Binnenlandes werden besonders hart von günstigeren Agrarimporten betroffen sein, die nach Schätzungen des chinesischen Ökonomen Mo Rong in den Jahren nach Chinas WTO-Beitritt bis zu 10 Mio. Arbeitsplätze in der Landwirtschaft kosten könnten.²² Auch ein Beitrag eines Forschers der Akademie für Makroökonomische Studien der Staatlichen Entwicklungsplanungskommission vertrat im *Blaubuch der chinesischen Wirtschaft 2002* dieselbe Zahl für überschüssige ländliche Arbeitskräfte als Folge des WTO-Beitritts.²³ Selbstverständlich sind solche Berechnungen nicht unwidersprochen geblieben, da bei der Fülle an Variablen und Annahmen, die in eine solche Modellrechnung eingehen müssen, leicht Szenarien mit großen Unterschieden entstehen. So prognostizierte etwa Huang Jikun vom Center for Chinese Agricultural Policy der Chinesischen Akademie der Wissenschaften den Verlust von 4 Mio. Beschäftigten in der Feldwirtschaft bis 2005.²⁴ Auch wenn das genaue Ausmaß dieses Effektes weiter umstritten bleibt, besteht weitgehende Einigkeit darin, dass bestimmte Produkte und damit auch einzelne Regionen durch die verstärkte internationale Konkurrenz betroffen sein werden. Dies würde das alt bekannte Ost-West-Gefälle tendenziell verschärfen.²⁵

Aber auch innerhalb der Städte haben sich die ökonomischen Verhältnisse z.T. drama-

¹⁹ Vgl. Zhang 2003, 870.

²⁰ Vgl. Unger 2002, 171. Vgl. ebd., Kap.9, für eine knappe Einführung ins Thema der ländlichen Armut in China.

²¹ Vgl. Li 2002, 149; Bramall 2001, 697. Nach den von Bramall zusammengestellten Angaben wuchs der Gini-Koeffizient für den städtischen Raum von 0,16/0,17 1978 auf 0,29/0,33 1995 sowie der Gini-Koeffizient für Stadt und Land zusammen von 0,32 1978 auf 0,45 1995.

²² Zitiert in Solinger 2002a, 79. Hier werden auch Quellen mit anderen Schätzungen von 20 bis zu 40 Mio. Arbeitsplätzen genannt; für letztere vgl. *Far Eastern Economic Review*, 5.10.2000, 10. Es ist interessant, dass in derselben Zeitschrift mittlerweile Erfolgsberichte über die Anpassung chinesischer Landwirte an die WTO erscheinen; vgl. Murphy 2003.

²³ Vgl. Yang 2002, 124.

²⁴ Vgl. Huang 2000, 30.

²⁵ Ob landwirtschaftliche Produzenten und Regierungsstellen einer solchen Entwicklung tatenlos zusehen würden, muss aber bezweifelt werden: Ausweich- und Reaktionsstrategien können in den genannten Prognosen nur unzureichend berücksichtigt werden; vgl. hierzu ausführlicher Küch 2001, 49-60.

tisch auseinander entwickelt: neuere chinesische Studien regierungsnaher Forschungsinstitute gehen von 35 Mio. bis zu 40 Mio. städtischen Armen aus.²⁶ Glaubt man der Hongkonger Presse lag diese Zahl schon im Jahr 2000 bei 45,8 Mio.²⁷ Da es sich hier zu einem erheblichen Teil um Wanderarbeiter handelt, die keine Beschäftigung finden oder keinen Lohn für ihre Arbeit erhalten, werden sie nur unzureichend in der Statistik erfasst. Eine zweite wichtige Gruppe der städtischen Niedrigverdiener sind die neuen Arbeitslosen, die v.a. aus Staatsunternehmen entlassen wurden. Dies waren allein seit den späten 90er Jahren, als die Reform der Staatsunternehmen verstärkt angegangen wurde, etwa 30 Mio. Personen. Auch diese Gruppe ist von Erfassungsproblemen betroffen, da es verschiedene Formen der versteckten bzw. nicht registrierten Arbeitslosigkeit gibt. Addiert man diese zusammen, so liegt die Zahl der Arbeitsplatzverluste im Staatssektor eher bei 50 bis zu 60 Mio.²⁸ Dies entspräche gut einem Viertel der städtischen Arbeitskräfte. Berücksichtigt man von diesen abhängige Personen, wäre mit 150 Mio. ein Drittel der städtischen Bevölkerung direkt oder indirekt betroffen.²⁹ Arbeitsplatzverluste sind i.d.R. mit Einkommenseinbußen verbunden, nur ein Bruchteil der Betroffenen kann mit Unterstützung seitens des Staates oder des ehemaligen Arbeitgebers rechnen,³⁰ und die Chan-

cen auf Wiederbeschäftigung haben sich in den letzten Jahren dramatisch verschlechtert.³¹

Daher verwundert es kaum, dass sich auch in den Städten der Unmut immer häufiger in Form von Protesten, Streiks und teilweise auch Gewalt Gehör verschafft. Ein prominentes Beispiel waren die großen Arbeiterunruhen im traditionellen Schwerindustrieviertel des Nordostens im Frühjahr 2002, an denen mehrere zehntausend Arbeiter beteiligt waren.³² Nach internen Angaben der Sicherheitsbehörden summierten sich "Massenproteste" jedweder Art in den ersten neun Monaten des Jahres 2000 schon auf 30.000 Zwischenfälle.³³ Aufgrund der hohen Konzentration der staatlichen Industrie in einigen urbanen Gebieten sind auch hier zunehmende Konflikte zu erwarten. Der WTO-Beitritt wird weitere Arbeitsplatzverluste mit sich bringen, deren Ausmaß analog zum oben bezüglich der Landwirtschaft Gesagten allerdings unterschiedlich eingeschätzt wird. Laut einer Berechnung der Investmentbank Salomon Smith Barney etwa sollen in China in den ersten drei bis fünf Jahren nach dem WTO-Beitritt weitere 40 Mio. Arbeitsplätze verloren gehen, davon 20 Mio. in den Staatsunternehmen. Dies entspräche einem Drittel aller im Jahr 2001 dort Beschäftigten. Eine im Auftrag der chinesischen Regierung erstellte Studie bestätigt diese Dimension und nennt -- nach Abzug der bisher freigesetzten Beschäftigten -- im staatlichen Unternehmenssektor noch 30-50% überschüssige Arbeitskräfte.³⁴ Andere Prognosen stellen diesen Verlusten durch die stärkere Integration in den Weltmarkt

²⁶ Vgl. Yan 2002, 371. Diese Schätzung schließt sogar die sich in Städten aufhaltenden und vom Land stammenden Armen aus.

²⁷ Vgl. Solinger 2002a, 77.

²⁸ Vgl. Solinger 2002a, 67.

²⁹ Vgl. ebd., 69f. Dieselbe Autorin weist in einem anderen Beitrag allerdings mit Nachdruck darauf hin, dass alle diese Schätzungen auf zu engen, inkonsistenten und beschönigenden Definitionen beruhen und großer Manipulationsgefahr ausgesetzt sind. Sie vertritt daher die These, dass derzeit überhaupt keine gesicherten Aussagen zur Höhe der städtischen Arbeitslosigkeit zu treffen sind; vgl. Solinger 2001.

³⁰ Die Zahl der Empfänger staatlicher Sozialhilfe in den Städten stieg in den letzten Jahren rasch an und beträgt derzeit knapp 21 Mio. Auf dem Land liegt die entsprechende Zahl bei nur 4 Mio. Diesen stehen nach offizieller, und sehr restriktiver Definition ca. 30 Mio. ländliche Arme gegenüber; vgl. *China aktuell* 2003/2, 147f, 2003/10, 1201. Doch auch in den Städten erhält längst nicht jeder die ihm zustehenden Unterstützungszahlungen der verschiedenen sozialen

Systeme und selbst wenn, liegen die Zahlungen generell recht niedrig; vgl. Solinger 2002b, 322ff. Abweichend von den hier verwendeten Zahlen gibt Zhang 2003, 870, mit 46,39 Mio. angeblichen städtischen Empfängern von "Sozialhilfe" im Jahr 2002 eine weit höhere Zahl an, wobei allerdings unklar bleibt, ob hier nicht verschiedene Arten von Unterstützungszahlungen gemeinsam betrachtet werden.

³¹ Selbst nach offiziellen Angaben sank die Wiederbeschäftigungsrate von 1998 50% auf 42% 1999, 16% in den ersten 11 Monaten 2000 und nur noch 9% in der ersten Jahreshälfte 2002; vgl. Solinger 2002a, 76f.

³² Vgl. *China aktuell* 2002/3, 241-244.

³³ Vgl. Solinger 2002a, 87.

³⁴ Vgl. Yang 2002, 124; Solinger 2002a, 62.

neu entstehende Arbeitsplätze in der Exportwirtschaft entgegen und berechnen einen insgesamt positiven Effekt auf den chinesischen Arbeitsmarkt.³⁵ Unstrittig ist jedenfalls die Einschätzung, dass von den Arbeitsplatzverlusten überproportional Frauen, Beschäftigte mittleren und höheren Alters und solche mit schlechterer Schulbildung betroffen sein werden; mit anderen Worten diejenigen, welche die geringsten Chancen auf Wiederbeschäftigung besitzen.

Soziale und räumliche Mobilität

Soziale und räumliche Mobilität stehen in direktem Zusammenhang mit den Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt. Sozialer Auf- und Abstieg werden in der VR China heute maßgeblich durch Einkommen und Vermögen und immer weniger durch die politische Stellung getragen. Ökonomische und politische Faktoren wirken z.T. auch wechselseitig verstärkend, wie etwa im Falle der ehemaligen Beschäftigten im Staatssektor. Diese wurden im China vor den Reformen als politisch wichtigste Klasse gefeiert und bekamen vom Staat eine Arbeitsplatzgarantie für ihr Leben und teilweise sogar für ihre Kinder zugesprochen. Kaum verwunderlich also, wenn hier die Enttäuschung über materielle und Statusverluste besonders groß ausfällt und sich gelegentlich in offenen Protesten äußert. Bisher ist es dem chinesischen Staat jedoch vergleichsweise gut gelungen, diese Unzufriedenheit durch eine Mischung von Unterdrückung und sozialpolitischen Unterstützungsmaßnahmen auf die lokale Ebene zu begrenzen.³⁶

Umgekehrt wirkt die Kombination wirtschaftlicher und politischer Faktoren auf die Stellung der neu entstandenen Schicht der staatsnahen Unternehmer, oder so genannten "Roten Manager", die Staatsunternehmen mit immer mehr Eigenständig-

keit leiten oder sogar zum eigenen Vorteil privatisieren oder an die Börse führen können. Hier verschmelzen politischer Einfluss und wirtschaftliche Macht zu einer Einheit. Dies belegen die Befragungsergebnisse, die Thomas Heberer vorlegte. Je nachdem, ob nach wirtschaftlicher, sozialer oder politischer Stellung gefragt wurde, ergaben sich für die Gruppen der Befragten (Privatunternehmer und Kader) leicht unterschiedliche Rangfolgen sozialer Gruppen. Dabei erkannten die Kader jedoch die ökonomische Vorrangstellung der Privatunternehmer und umgekehrt die Unternehmer die politische Dominanz der Kader an. Manager staatlicher Unternehmen landeten bei der Unternehmerbefragung bezüglich deren sozialer und politischer Stellung auf Platz drei, in Hinsicht auf ihre wirtschaftliche Position sogar direkt hinter den Privatunternehmern auf dem zweiten Rang.³⁷ Dieser relativ positiven Selbst- und Fremdeinschätzung der neuen und alten Elitegruppen steht eine weniger positive Bewertung seitens derjenigen Gesellschaftsteile gegenüber, die sich bei der gegenwärtigen sozialen Entwicklung benachteiligt fühlen. Regionale Disparitäten, soziale Differenzierung in Arm und Reich sowie Korruption, die oftmals als Ursache hierfür gesehen wird, rangieren auf den ersten Plätzen der Unzufriedenheitsskala.³⁸ In Chinas gegenwärtiger gesellschaftlicher Umbruchsituation sind einheitliche Maßstäbe zur Bewertung des sozialen Status' kaum zu erwarten, sondern müssen sich erst noch herausbilden.³⁹ Nicht nur der individuelle soziale Status steht zur Disposition, sondern auch die Kriterien der gesellschaftlichen Schichtung selbst sind dem Wandel unterworfen, worin der Stoff für weitere Konflikte gesehen werden kann.

Die Einschränkung der räumlichen Mobilität war eine der Grundfesten des Gesellschaftssystems unter Mao, die jedoch mit

³⁵ Vgl. Solinger 2002a, 71ff, die solchen Prognosen kritisch gegenüber steht.

³⁶ Vgl. Holbig 2003, 49f. Wie Blecher 2002 und Cai 2002 betonen, müssen die Arbeiter auch gegen eine Vielfalt an strukturellen und organisatorischen Hindernissen ankämpfen, um sich zu organisieren.

³⁷ Vgl. Heberer 2001, 386ff.

³⁸ Vgl. Yan 2002, 360ff. Ebd., 359f, wird eine Erhebung mit 10.000 Befragten aus der Provinz Shaanxi zitiert, von denen sich knapp vier Fünftel negativ zu sozialen und regionalen Einkommensdifferenzen äußerten.

³⁹ So argumentiert Li 2001 gestützt auf die Analyse seiner Befragung in Beijing.

den Wirtschaftsreformen ins Wanken geriet.⁴⁰ Gingen chinesische Schätzungen Ende der 80er Jahre noch von landesweit 50 Mio. Migranten (*liudong renkou*) aus, schätzte man für Anfang 2002 die Zahl ländlicher Wanderarbeiter in den Städten auf 130 bis 150 Mio. Um dies ins Verhältnis zu setzen: Eine solche Zahl entspräche mehr als 10% der Gesamtbevölkerung -- für die BRD wären dies also mehr als 8mal die gesamte Einwohnerschaft Kölns. Natürlich handelt es sich längst nicht bei allen diesen Arbeitsmigranten nur um kurzfristig Beschäftigte, wie der Ausdruck "Wanderarbeiter" suggeriert. Gerade die Eingliederung derjenigen Migranten in die städtische Gesellschaft, die längerfristig in einer fremden Stadt bleiben, wirft aber Probleme auf. Obwohl mittlerweile temporäre Wohnsitzregistrierungen nicht mehr unmöglich sind, bleibt die Mehrheit der Zugezogenen in prekäre Lebenssituationen verstrickt. Als Nicht-Gemeldete halten sie sich prinzipiell illegal in den Städten auf und können jederzeit von den lokalen Behörden auf das Land zurück verfrachtet werden. Solche Maßnahmen gehen mit der verbreitet vorgenommenen Kriminalisierung von Migranten einher. Fälle zwangsweiser Rücksiedlungsaktionen steigen dabei offenbar schneller als die Zahl der Migranten selbst: beispielsweise von 10.000 in Shanghai im Jahr 1988 auf 100.000 zehn Jahre später (1997).⁴¹ Neben solchen behördlichen Willkürakten können sich auch andere unerwartete Ereignisse negativ für die Arbeitsmigranten auswirken. So sollen im Zuge der Lungenepidemie SARS 8 Mio. aus dieser Gruppe ihren Arbeitsplatz verloren haben.⁴²

So ist die städtische Existenz der Migranten ständiger Unsicherheit unterworfen, und das, obwohl sie bereits zum festen,

nicht mehr wegzudenkenden Bestandteil der städtischen und stadtnahen Wirtschaft geworden sind. Ganze Branchen, wie etwa das Müllsammeln oder das Baugewerbe, sind in Großstädten fest in Händen von Migranten, die sich meist nach ihrer Herkunftsregion organisieren. Allein in einem vorstädtischen Dorf in Shanghai sollen die Mieteinnahmen durch Vermietung an Wanderarbeiter jährlich etwa 2 Mio. Yuan betragen haben, was die örtlichen Behörden aber nicht von Willkürakten abhielt.⁴³ Im Gegenteil werden dort Migranten grundsätzlich als latente Verbrecher behandelt. Der Zusammenhang zwischen steigender Kriminalität und höheren Migrantenzahlen wird zwar in chinesischen Publikationen und in der öffentlichen Meinung oft unterstellt, ist aber statistisch nur schwer zu fassen. Vorsichtig formuliert führt wohl ein allgemeines Unsicherheitsgefühl in den Städten zu einer starken Überzeichnung dieses Zusammenhangs.⁴⁴ Indes kann er nicht völlig in Abrede gestellt werden, da die ökonomische Bedürftigkeit und die soziologische Struktur der Gruppe, die in der Mehrheit aus jungen Männern besteht, einen höheren Hang v.a. zu kleineren Vermögensdelikten nahe legen. Die chinesische Kriminalitätsstatistik lässt hier aber keine gesicherten Schlüsse zu. Angeblich werden 50% aller städtischen Verbrechen durch Migranten begangen. Aber da kleine Eigentumsdelikte, häufig durch administrative Strafen geahndet werden, werden diese nicht in Gerichtsstatistiken ausgewiesen. Zudem geht eine hohe Zahl an Delikten (v.a. Korruption) nicht in die Berechnung ein, da sie nie aufgedeckt werden, während für Migranten spezifische Vergehen wie Verstöße gegen das Melderecht etc. z.T. pauschal als Verbrechen gewertet werden.⁴⁵ Die Prominenz dieser Diskussion über Migranten und Kriminalität zeigt jedoch, wie wenig sich die städtische Gesellschaft mit dem fortdauernden Wandel ihrer Zusammensetzung abgefunden hat.

⁴⁰ Migration in China ist inzwischen zu einem großen Forschungsgebiet geworden. Einen guten Überblick bietet die dreiteilige Artikelserie von Giese 2002. Da Migration nicht als solche ein soziales Problem darstellt, interessieren hier nur ihr speziellen Auswirkungen auf die chinesische Gesellschaft.

⁴¹ Vgl. Zhao 2000, 102. Schulze 2000, 438, nennt für die Sonderwirtschaftszone Shenzhen Ende der 90er Jahre einen leichten Rückgang auf 80.000 Abschiebungen pro Jahr.

⁴² Vgl. *China aktuell* 2003/7, 839.

⁴³ Vgl. Zhao 2000., 108.

⁴⁴ Vgl. Schulze 2000, 429ff. Siehe auch Davin 2000.

⁴⁵ Siehe Zhao 2000, 102f; Schulze 2000, 440f.

Probleme im Bildungs- und Gesundheitswesen

Abschließend möchte ich mit dem Bildungs- und Gesundheitswesen noch einen weiteren sozialen Brennpunkt ansprechen. Hier sind die eingangs genannten Disparitäten zwischen Stadt und Land sowie zwischen den Regionen Küste, Mitte und Westen nach wie vor die Hauptvariablen zur Erklärung sozialer Unterschiede. Die ländliche Bevölkerung ist seit der Auflösung der Volkskommunen in den frühen 80er Jahren i.d.R. ohne Versicherung im Krankheitsfall allein auf eigene Ressourcen angewiesen. Ehemals kollektive Mechanismen der Absicherung entfielen, und vormals kollektiv geführte Gesundheitseinrichtungen wurden z.T. privatisiert. Hiervon waren v.a. die dörflichen Krankenstationen betroffen, die für die meisten Patienten der erste Anlaufpunkt sind.⁴⁶ Während sich die Kosten für einen Besuch dieser Krankenstationen noch im bezahlbaren Rahmen bewegen, kann eine stationäre Behandlung im lokalen Kreiskrankenhaus leicht zur Verarmung der gesamten Familie führen. In beiden Fällen spielen jedoch die Reformen eine Rolle, welche den Anbietern von Gesundheitsdienstleistungen Profitabilität vorschrieben: Häufig werden unnötige und kostspielige Behandlungen durchgeführt oder wirkungslose Medikamente verschrieben, um die Kosten der Einrichtung zu decken oder Gewinne zu erwirtschaften.⁴⁷ Ähnliche Phänomene sind selbstverständlich auch in den Städten anzutreffen, aber hier sind immerhin ernsthafte Bemühungen im Gange, die Arbeitnehmer in eine neu organisierte Krankenversicherung einzubinden. Von den städtischen Einwohnern waren im Februar 2003 bereits 94 Mio. in der neuen Krankenversicherung erfasst, wohingegen nur ca. 80 Mio. Landbewohner in irgendeiner Form gegen Krankheit versichert waren. Mit anderen Worten lag die Versichertenrate in den Städten in etwa doppelt so hoch wie auf dem Land.⁴⁸ Für

⁴⁶ Vgl. ausführlicher Krieg/Schädler 1995, 187-197.

⁴⁷ Vgl. World Bank 1997, 42ff. Lawrence 2002.

⁴⁸ Vgl. Guo 2003, 391, 399, zu den Versichertenzahlen. Diese offiziellen Angaben werden allerdings von chinesischen Untersuchungen in Frage gestellt; vgl. Zhang 2003, 989.

alle Nicht-Versicherten, zu denen in den Städten die oben vorgestellten Gruppen der neuen Armen gehören, bedeutet Krankheit ein existenzbedrohendes Risiko.

Was die Bereitstellung von Gesundheitsdienstleistungen angeht, ergeben sich ebenfalls beträchtliche Unterschiede mit einer zunehmenden Konzentration auf die Städte. Kamen 1990 auf jeden ländlichen Arzt 1,25 städtische Kollegen und auf jede Krankenschwester oder jeden Krankenpfleger auf dem Land 1,86 in der Stadt, so erhöhten sich diese Quoten bis 2001 auf 1,61 bzw. 2,49.⁴⁹ Das Ost-West-Gefälle drückt sich in den statistischen Angaben nicht ganz so deutlich aus, liegen doch einige der ärmeren nordwestlichen Provinzen leicht über dem nationalen Durchschnitt von 1,69 Ärzten pro 1000 Einwohner. Allerdings dürften diese Werte v.a. der niedrigen Bevölkerungsdichte dieser Regionen geschuldet sein, welche die Größe des Einzugsgebiets eines Arztes oder Krankenhauses eher zum limitierenden Faktor macht als die Zahl der zu versorgenden Patienten.⁵⁰ Zudem verschleiert dieser Wert auf Provinzebene die Stadt-Land-Unterschiede innerhalb der Provinzen und drückt auch keine qualitativen Unterschiede aus. Im Allgemeinen ist die Finanzkraft der Provinz der Hauptfaktor für die Qualität der Gesundheitsversorgung.⁵¹

Wie die Gesundheits- sind auch die Bildungseinrichtungen auf dem chinesischen Land im Allgemeinen schlechter ausgestat-

Bezogen auf die Gesamtbevölkerung liegt die Versicherungsquote in den Städten bei 19,5%, auf dem Land bei 10%; bezogen auf Werktätige entsprechend bei 39,3% bzw. 16,3%. Dabei wurden allerdings Bevölkerungs- und Werktätigenzahlen für das Jahresende 2001 verwendet (eigene Berechnungen nach NBS 2002, 93, 120f). Vgl. zur problematischen Abgrenzung von "städtisch" und "ländlich" in der amtlichen Statistik Zhou/Ma 2003.

⁴⁹ Eigene Berechnungen nach NBS 2002, 777. Im Unterschied zu oben (siehe vorangegangene Fußnote) wird in der amtlichen Statistik "städtisch" hier mit *shi* (=Stadt) und "ländlich" mit *xian* (=Kreis) gleichgesetzt. Ein direkter Bezug auf die oben verwendeten Bevölkerungszahlen ist daher nicht möglich.

⁵⁰ Gemeint sind hier Ningxia, Tibet, Qinghai, Xinjiang und die Innere Mongolei mit Werten zwischen 1,92 und 2,46 Ärzten pro 1000 Einwohner; eigene Berechnungen nach NBS 2002, 779.

⁵¹ Vgl. West 1997, 249-259.

tet, die Lehrer mehrheitlich geringer qualifiziert, und trotz häufig wiederholter Verbote der Zentralregierung werden gerade in ärmeren Gebieten immer noch Gebühren für den Besuch der Pflichtschule erhoben. Dies führt natürlich dazu, dass gerade ärmere Haushalte ihre Kinder nicht zur Schule schicken können, wovon überproportional Mädchen betroffen sind.⁵² Die Schulpflicht, die sich auf neun Jahre erstreckt, galt im Jahr 2000 daher auch nur in neun Provinzen als 100prozentig verwirklicht. Auf zwischen 90 und 60% bei diesem Indikator kommen 14 Provinzen, ganz am Ende der Skala stehen die üblichen Verdächtigen, nämlich die Provinzen und Autonomen Regionen mit hohen Minderheitenanteilen.⁵³ Selbst diese Angaben scheinen noch beschönigend zu sein. So gab etwa eine chinesische Studie die Schulbesuchsdauer für die Bevölkerung in Beijing im Jahr 1994 mit durchschnittlich 7,9 und für Shanghai mit 7,8 Jahren an. Dagegen kam die Bevölkerung in Qinghai gerade mal auf durchschnittlich 4,4 und in Tibet nur auf 1,8 Jahre. Bisher ist auch keine grundsätzliche Lösung der Schwierigkeiten im Pflichtschulbereich abzusehen, da das hauptsächliche Problem – die Dezentralisierung der Finanzierung – nicht angegangen wird.⁵⁴ Auch die im Rahmen des Programms zum Aufbau der Westregion in den Bildungssektor investierten Summen beschränken sich auf den Bereich der tertiären Bildung.⁵⁵ Ein Nebeneffekt der ärmlichen Finanzausstattung ländlicher Schulen ist deren Betreiben von oder gar Umwandlung in Kleinbetriebe, die in Kinder-

arbeit z.T. gefährliche Produkte wie Feuerwerkskörper herstellen. Dieses Problem drängte sich vor einigen Jahren nach einem Explosionsunglück mit mehreren Todesopfern in einer entsprechenden "Schulfabrik" ins Blickfeld.

In den Städten ist dagegen der tertiäre Bildungssektor eine Quelle neuer Sorgen. Garantierte bis in die späten 90er eine Hochschulausbildung mit hoher Wahrscheinlichkeit einen Arbeitsplatz, sind seit diesem Jahrhundert arbeitslose, junge Akademiker ein neues Phänomen in China. Da die Regierung in den vergangenen Jahren für einen starken Anstieg der Studentenzahlen gesorgt hat, um hochfliegende Pläne zum Aufbau einer "Wissensökonomie" zu fördern, sieht sie sich hier wohl in der Pflicht zu helfen. Im Jahr 2003 beendeten so 2,12 Mio. Studenten ihr Hochschulstudium, 46% mehr als im Jahr zuvor. Und diese Zahl wird weiter steigen: So wurden im Jahrgang 2003 3,35 Mio. Studenten zu regulären Hochschulen zugelassen, eine Zunahme um 150.000 verglichen mit 2002 (inkl. Fernuniversitäten 6,55 Mio.).⁵⁶ Den Vermittlungsbemühungen staatlicher Stellen ist es wohl zu verdanken, dass 70% der Absolventen des Abschlussjahrgangs 2003 bis zum September eine Anstellung finden konnten. Ob diese Quote aber in den kommenden Jahren gehalten werden kann, bleibt fraglich, da die absolute Zahl der Hochschulabgänger 2004 um weitere 18% auf 2,5 Mio steigen soll. Angesichts der Arbeitsmarktsituation beschränkt sich die Regierung momentan auf Appelle an die Absolventen, nicht nur nach Anstellungen im Ostteil des Landes zu suchen, sondern auch im Binnenland und Westteil einen Beitrag zum nationalen Aufbau zu leisten.⁵⁷

Weniger öffentlich diskutiert, aber nicht minder brisant ist die Ausbildungssituation für Migrantenkinder in den Städten. Insgesamt soll es sich hierbei um drei Millionen handeln, die den Zugang zu öffentlichen Schulen in den Städten oft nicht bezahlen

⁵² Nach offiziellen Angaben lag 2001 die Abbrecherquote auf dem Land in der Sekundarstufe I (Schuljahre 7-9) zwar bei nur 4,2%; lokale Studien ergaben aber weit höhere Raten von 30%, vereinzelt auch bis 50%; vgl. *China aktuell* 2001/6, 602.

⁵³ Nach Seffert 2003 581, erreichte Gansu 46%, die Innere Mongolei 45%, Qinghai 35%, Yunnan 33% und Guizhou 16%. Zu Tibet werden hier keine Angaben gemacht. Ein Artikel der chinesischen Volkszeitung vom Oktober 2001 besagte jedoch, dass von insgesamt 72 Kreisen in Tibet nur zwei die 9-jährige Schulpflicht, weitere 37 eine 6-jährige verwirklicht hätten; vgl. *China aktuell* 2001/10, 1072.

⁵⁴ Zum bereits seit langem diskutierten Problem der Finanzierung ländlicher Schulen vgl. West 1997, 219-241.

⁵⁵ Vgl. hierzu und zu genannten Schulbesuchszahlen Lai 2002, 456.

⁵⁶ Vgl. *China aktuell* 2003/2, 147.

⁵⁷ Vgl. *China aktuell* 2003/8, 961-962; 2003/11, 1330.

können.⁵⁸ Da von ihnen häufig höhere als die normalen Schulgebühren verlangt werden, ist es leicht nachzuvollziehen, dass viele Migranten selbst den Grundschulbesuch ihrer Kinder nicht finanzieren können oder auf Selbstorganisation und bis vor kurzem illegale Privatschulen angewiesen sind. Durch die Verabschiedung eines Gesetzes über Privatschulen im Dezember 2002 (in Kraft seit September 2003) versucht die Regierung nun diesem Missstand abzuweichen. Es wird allerdings abzuwarten bleiben, ob die erhofften Investitionen den Mangel an staatlichen Mittel gerade in diesem Problembereich werden ausgleichen können. Es mehren sich aber darüber hinaus auch die Anzeichen dafür, dass die neue chinesische Führung die Reformen des Bildungssektors nicht nur fortsetzen, sondern besonders dem Problembereich des ländlichen Bildungssystems gesteigerte Aufmerksamkeit widmen wird.⁵⁹

Fazit

Auch wenn mit diesem Überblick nur ein Ausschnitt der sozialen Probleme Chinas behandelt werden konnte, sollten doch die enormen Herausforderungen deutlich geworden sein, denen sich die chinesische Regierung und Gesellschaft gegenüber sehen. Regionale Disparitäten und Einkommensdifferenzen strapazieren schon jetzt das Gefüge der Gesellschaft und drohen die Regierung ihre Legitimation in den Augen der Reformverlierer zu kosten. Die Landbevölkerung nutzt die neuen Möglichkeiten zur Migration, um an der Wirtschaftsentwicklung in den Städten teilzuhaben, was dort aber neue Fragen der Integration und Akzeptanz der Zugezogenen hervorruft. Die lokalen Regierungen sehen sich hier oftmals in einem Dilemma, da die Arbeitsmigranten einerseits in der örtlichen Wirtschaft benötigt werden, man aber möglichst keine öffentlichen Dienstleistungen und

Güter für sie bereitstellen möchte. Dieses Verhalten ist zumindest nachvollziehbar, wenn man bedenkt, dass die Stadtregierungen kaum für die soziale Absicherung ihrer legal gemeldeten Bewohner aufkommen können. Die althergebrachten Gegensätze zwischen Stadt und Land sowie Ost und West, die sich zu Beginn der Reformen zunächst verringerten, begannen ab Mitte der 80er Jahre wieder zu wachsen. Zudem scheinen sie sich über ungleiche Chancen in der Ausbildung auch auf die kommende Generation zu übertragen.

Viele der hier angesprochenen Fragen sind keineswegs neu, sondern im Gegenteil "Dauerbrenner" der Reformdiskussionen in China. Sie sind auf vielfältige Weise in einander verwoben, was sowohl die Formulierung als auch die Umsetzung von Reformmaßnahmen erschwert, die gegen einzelne Missstände und Fehlentwicklungen gerichtet sind. Die von der Regierung und in geringerem Maße auch gesellschaftlichen Akteuren formulierten Lösungsansätze und deren Implementationsschwierigkeiten wurden aus der vorliegenden Betrachtung bewusst weitgehend ausgeblendet, da sie Gegenstand eigener Referate im Rahmen der Veranstaltung waren. Die neue Staats- und Parteiführung um Hu Jintao scheint sich der sozialen Schieflagen mit neuem Nachdruck anzunehmen. Auf ihrer Agenda stehen der weitere Aufbau der sozialen Sicherungssysteme, die Verstärkung der ländlichen Bildungsarbeit, der Kampf gegen illegale Gebühren auf dem Land und vieles mehr. Bisher sind allerdings noch keine neuen Konzepte in diesen Bereichen erkennbar, die nachhaltige Lösung erwarten ließen. Daher wird es abzuwarten bleiben, ob der neuen politischen Spitze mehr Erfolg beschieden sein wird, als ihren Vorgängern.

Verwendete Literatur

Aubert, Claude; Li, Xiande: "Peasant Burden: Taxes and Levies Imposed on Chinese Farmers", in: Organisation for Economic Co-operation and Development (Hrsg.): *China in the Global Economy. Agricultural Policies in China After WTO Accession*, Paris 2002, 160-183.

⁵⁸ Die Stadtregierung Beijings beschloss demgegenüber eine Senkung der offiziellen Schulgebühren für Migrantenkinder, für die Grundschule z.B. von 500 auf 200 RMB, für die Sekundarstufe von 1000 auf 500 RMB pro Jahr; vgl. *China aktuell* 1997/4, 290-291, 2002/7, 737.

⁵⁹ Vgl. *China aktuell* 2003/9, 1079-1081.

- Blecher, Marc J.: "Hegemony and Workers' Politics in China", in: *China Quarterly* 170, 2002, 283-303.
- Cai, Yongshun: "Between State and Peasant: Local Cadres and Statistical Reporting in Rural China", in: *China Quarterly* 163, 2000, 783-805.
- Ders.: "The Resistance of Chinese Laid-off Workers in the Reform Period", in: *China Quarterly* 170, 2002, 327-344.
- Chris Bramall: "The Quality of China's Household Income Surveys", in: *China Quarterly* 167, 2001, 689-705.
- Davin, Delia: "Migrants and the Media: Concerns about Rural Migration in the Chinese Press", in: West, Loraine A.; Zhao, Yaohui (Hrsg.): *Rural Labor Flows in China*, Berkeley 2000, 278-291.
- Giese, Carsten: "Mobilität und Migration in China. Teil 1: Von der Herrschaft des Plans zu den Erfordernissen des Marktes. Teil 2 Im Zeichen von Reform, Markt, Globalisierung. Teil 3: Herausforderungen des neuen Jahrhunderts", in: *China aktuell* 2002/4, 400-417, 2002/5, 519-531, 2002/7, 752-765.
- Guo, Baogang: "Transforming China's Urban Health-care System", in: *Asian Survey* 43/2, 2003, 385-403.
- Heberer, Thomas: *Unternehmer als strategische Gruppen: Zur sozialen und politischen Funktion von Unternehmern in China und Vietnam*, Hamburg 2001.
- Holbig, Heike: "Gelingt die politische Steuerung der wirtschaftlichen Dynamik in China?", in: *China aktuell* 2003/1, 43-51.
- Holz, Carsten A. "Fast, Clear and Accurate: How Reliable are Chinese Output and Economic Growth Statistics?", in: *China Quarterly* 173, 122-163.
- Huang, Jikun: "WTO yu Zhongguo nongye" [WTO und Chinas Landwirtschaft], in: *CCAP Reprints: Chinese Book Chapters* CB-00-9, Beijing 2000.
- Krieg, Renate; Schädler, Monika: *Soziale Sicherheit im China der neunziger Jahre*, Hamburg 1995.
- Dies. et al.: *Provinzportraits der VR China. Geographie, Wirtschaft, Gesellschaft*, Hamburg 1998.
- Küch, Stephanie: *Agrarprotektionismus in China trotz WTO-Beitritts? – Anpassungszwänge und Protektionsinteressen am Beispiel des Getreidesektors*, unveröff. Diplomarbeit, Köln 2001.
- Lai, Hongyi Harry: "China's Western Development Program. Its Rationale, Implementation, and Prospect", in: *Modern China* 28/4, 2002, 432-466.
- Lawrence, Susan V.: "The Sickness Trap", in: *Far Eastern Economic Review*, 13.06.2003, 30-33.
- Li, Qiang: "Conflicting Occupational Prestige Evaluations in the Transitional Period in China", in: *Social Sciences in China* 22/3, 2001, 31-44.
- Li, Shi: "Changes in Income Inequality in China's Transition", in: Renard 2002, 147-166.
- Murphy, David: "Profits Grow from Feeding the World", in: *Far Eastern Economic Review*, 18.12.2003, 30-33.
- Naughton, Barry: "Provincial Economic Growth in China: Causes and Consequences of Regional Differentiation", in: Renard, 2002, 57-86.
- NBS 2002: National Bureau of Statistics of China (Komp.): *China Statistical Yearbook 2002*, Beijing 2002.
- Renard, Mary-Françoise (Hrsg.): *China and Its Regions. Economic Growth and Reform in Chinese Provinces*, Cheltenham 2002.
- Rozelle, Scott: "Stagnation Without Equity: Patterns of Growth and Inequality in China's Rural Economy", in: *China Journal* 35, 1996, 62-93.
- Scharping, Thomas: "Hide-and-Seek: China's Elusive Population Numbers", in: *China Economic Review* 12/4, 2001, 323-332.
- Schüller, Margot; Kriete, Constanze: "Entwicklung Westchina – Visionen und Realisierungschancen", in: *China aktuell* 2002/10, 1139-1155.
- Schluze, Walter: *Arbeitsmigration in China 1985-1995. Strukturen, Handlungsmuster und Probleme unter besonderer Berücksichtigung der Zuwanderung in Großstädte des Perlflossdeltas*, Hamburg 2000.
- Seffert, Birte: "China auf dem Weg zur Wissensgesellschaft: Entwicklungen und Probleme im Pflichtschulbereich", in: *China aktuell* 2003/5, 578-591.
- Solinger, Dorothy: "Why We Cannot Count the 'Unemployed'", in: *China Quarterly* 167, 671-688.
- Dies. 2002a: "Chinese Urban Jobs and the WTO", in: *China Journal* 49, 2002, 61-87.

- Dies. 2002b: "Labour Market Reform and the Plight of the Urban Proletariat", in: *China Quarterly* 170, 2002, 304-326.
- Unger, Jonathan: *The Transformation of Rural China*, Armonk 2002.
- West, Loraine A.: "Provision of Public Services in Rural China", in: Wong, Christine P.W. (Hrsg.): *Financing Local Government in the People's Republic of China*, Hongkong 1997, 213-282.
- World Bank: *China 2020: financing Health Care*, Washington 1997.
- Yan, Zhimin (Hrsg.): *Zhongguo xian jieduan jieji jieceng yanjiu* [Studie zu Klassen und Schichten im China der gegenwärtigen Phase], Beijing 2002.
- Yang, Yiyong: "Zhongguo laodongli shichang zhuangkuang: 2001-2002 nian" [Situation des chinesischen Arbeitsmarktes: 2001-2002], in: Liu, Guoguang; Ma, Luolin; Li, Jingwen (Hrsg.): *2002 nian: Zhongguo jingji xingshi fenxi yu yuce* [2002: Die Situation der chinesischen Wirtschaft – Analysen und Prognosen], Beijing 2002, 120-127.
- Zhai, Fan; Li, Shantong: "The Impact of WTO Accession on Income Disparity in China", in: Renard 2002, 121-146.
- Zhang, Junhua: "Der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in der VR China – eine kritische Betrachtung", in: *China aktuell*, Teil 1: 2003/7, 866-875, Teil 2: 2003/8, 973-985.
- Zhao, Shukai: "Criminality and the Policing of Migrant Workers", in: *China Journal* 43, 2000, 101-110.
- Zhou, Yixing; Ma, Lawrence J.C.: "China's Urbanization Levels: Reconstructing a Baseline from the Fifth Population Census", in: *China Quarterly* 173, 2003, 176-196.

III. Arbeitslosigkeit und Armut im städtischen China

Wolfgang Taubmann

Einführung

Die Marktreformen in China werden durch eine duale Struktur geprägt. Einerseits haben sie für die meisten bzw. einen großen Teil der städtischen Einwohner ein besseres Leben geschaffen, andererseits haben sie unerwünschte Probleme nach sich gezogen, u. a. eine steigende Arbeitslosigkeit. Einer der entscheidenden Gründe für diese wachsende städtische Arbeitslosigkeit sind vorwiegend strukturelle Veränderungen der kollektiven und staatlichen Industrie, insbesondere der sog. „sunset“-Industriezweige. Die städtische Armut ist damit ein Nebenprodukt der wirtschaftlichen Restrukturierung. Einen signifikanten Anteil der städtischen Armen machen Arbeitslose oder informell entlassene Arbeitskräfte aus. Dieses Phänomen ist ein Indikator, den China offenkundig auf dem Weg zur Marktwirtschaft durchlaufen muss.

Mit anderen Worten, die partiell niedrigen Haushaltseinkommen sind zunächst durch eine Beschäftigungsproblematik verursacht worden, die von dem traditionellen gewerblichen System vererbt und dann durch den Umbau der staatlichen und kollektiven Industrie verstärkt worden ist. Noch vor wenigen Jahren waren die meisten städtischen Erwerbstätigen in diesen beiden Unternehmensformen beschäftigt (1985: 96 % der städtischen Arbeitskräfte; dagegen 2002 33%).⁶⁰

Zusätzlich planen die neuen politischen Führer, die lebenslange Arbeitsplatzgarantie auch für die rd. 30 Millionen Verwaltungsangestellten zu beseitigen. In den kommenden fünf Jahren sollen damit zeitlich begrenzte Beschäftigungsverträge ermöglicht werden.

Offizielle und inoffizielle Daten über den Umfang der Arbeitslosigkeit

Zunächst werden einige unterschiedliche Schätzungen des Umfangs der absoluten

Zahl der Arbeitslosen, dann deren Anteil an den gesamten städtischen Beschäftigten und schließlich unterschiedliche Gründe für die steigende Arbeitslosigkeit diskutiert. Die Restrukturierung der erwähnten Sektoren (staatlich und kollektiv) sowie die Änderung oder vor allem Reduktion der traditionellen Branchen führte zu einer „gross job destruction“. Die Einführung des privaten bzw. freien Unternehmertums hat insbesondere im früheren sog. regulären Sektor (staatlich, kollektiv) eine Transformation der Beschäftigungslosigkeit geschaffen, die schnell wächst und die eine neue urbane Armutsbevölkerung geschaffen hat und weiter schaffen wird. Insbesondere im Gegensatz zu den meisten Industrieländern erhalten die neuen Arbeitslosen nur zu einem geringen Teil ein einigermaßen ausreichendes Arbeitslosengeld.

Unterschiedliche Schätzungen der Arbeitslosenquoten

Nehmen wir das „*China Labour Statistical Yearbook 2002*“ als offizielle Grundlage, so lag die städtische Arbeitslosigkeit 2001 nur bei 3,6% (d. h. 6,81 Millionen Arbeitslose). Nach dieser Quelle wurde während der letzten Jahrzehnte die höchste Arbeitslosenquote 1978 mit 5,3% gemessen. Die regionale Differenzierung der Arbeitslosigkeit im Jahr 2001 war ebenfalls recht begrenzt: die niedrigste Rate fand sich in Beijing mit 1,2 %, die höchste in Ningxia mit 4,4 %. In diesem regionalen Kontext sind selbstverständlich auch die jeweiligen Raten viel zu niedrig, wenn sicher auch tendenziell Hinweise auf die räumlichen Unterschiede gefunden werden können.

Die Schätzungen kompetenter chinesischer Politiker und Wissenschaftler unterscheiden sich selbstverständlich von den offiziellen Zahlen. Nach Meinung der Fachleute differierte die reale Arbeitslosigkeit in der VR im Jahr 2001 zwischen 7 und 8%. Die meisten der befragten Fachleute (73%)

⁶⁰ China Statistical Yearbook 2003

waren der Meinung, daß diese Rate um 1 – 2 Prozentpunkte pro Jahr ansteigen werde.⁶¹

Beispielsweise ist Hu Angang der Meinung, daß die reale Arbeitslosenquote in den Städten und Landstädten (*zhen*) von rd. 4,0 bis 4,7 % im Jahr 1993 auf ca. 8,5% im Jahr 2001 angestiegen sei.⁶² Nach einer Schätzung von Zhang Ping (2002) gab es in diesem Jahr rd. 17 Millionen urbane Arbeitslose, d. h. einen Prozentsatz von 7,4%.

Das Ministry of Labour diskutierte ebenfalls die urbane Arbeitslosigkeit. Nach seinen Annahmen beträgt die Arbeitslosenquote in den Städten 7 – 8%.

Nach ausländischen Quellen sind die Arbeitslosenquoten erheblich höher. Beispielsweise wurde im deutschen Bundesarbeitsblatt ein Anteil von 20% (ca. 31 Millionen) verborgener und registrierter Arbeitslosen geschätzt (1999).⁶³

Auf dem Lande ist die Situation natürlich viel gravierender: mindestens 150 Million Arbeitsfähige gelten als arbeitslos, das wäre eine Quote von rd. 25% im Jahr 2000. Unabhängig von den gegenwärtigen Zahlen gilt die zukünftige Entwicklung keineswegs als ermutigend. Nach einer aktuellen Untersuchung der Prognos AG wird zwar der WTO-Beitritt langfristig einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung der chinesischen Wirtschaft leisten. In der Übergangsphase gibt es jedoch sehr negative Nebenwirkungen: beispielsweise kann sich die Arbeitslosigkeit (unter Einschluss des ländlichen Raumes) bis 2008 verdreifachen. D. h. dem Beschäftigtenabbau in der Landwirtschaft und in den ineffizienten Staatsbetrieben steht kaum die Schaffung neuer Arbeitsplätze in mittleren und kleineren Privatbetrieben gegenüber. Man müsste, allein um ein weiteres Ansteigen der Arbeitslosigkeit zu vermeiden, in den nächsten fünf Jahren 60 Millionen weitere Arbeitsplätze einrichten. Die stark wachsende Arbeitslosigkeit wird zudem weiterhin starke Wanderungen

in die Küstenregionen auslösen und dort zunehmende soziale Spannungen schaffen.⁶⁴

Es besteht kein Zweifel, dass diese unterschiedlichen Schätzungen natürlich auch auf verschiedenen Formen der Entlassung basieren; ein Zustand der ebenfalls als ein spezifisches Charakteristikum des Transformationsprozesses in China gelten kann.

Typen bestimmter Gruppen von Arbeitslosen und ihr jeweiliger Anteil an der Arbeitslosigkeit

Bevor wir die Diskussion über die Zahl bzw. den Anteil der Arbeitslosen in den Städten fortsetzen, seien einige Gruppen von „entlassenen“ Beschäftigten genannt.⁶⁵

- Die offizielle Rate der Arbeitslosigkeit basiert auf den sog. „registrierten Arbeitslosen“ (*dengji shiye*). Diese Personen haben kein Einkommen oder sie sind nicht länger an die früheren Arbeitgeber gebunden; sie können nur eine Art Arbeitslosenunterstützung aus den entsprechenden Fonds erhalten. Im August des Jahres 2003 sollen 21,8 Millionen Einwohner (d. h. zumeist Arbeitslose) eine entsprechende Unterstützung erhalten haben: etwa 654 RMB pro Person im Jahr 2003. Auch in anderen Quellen waren die Daten ähnlich: 22 Millionen städtischen Einwohner wurden als Empfänger von minimalen Zuschüssen zum Leben registriert. In der Regel leben diese Menschen in den altindustriellen Gebieten in Zentral-, Nordost- und West-China.⁶⁶ Das Konzept der registrierten Arbeitslosigkeit ist neu, denn bislang gab es keine Arbeitslosen in einem sozialistischen Land, sondern nur unbeschäftigte Personen, die auf Arbeit warteten (*daiye*). Viele dieser städtischen Armen sollen auch subventionierte Wohnung erhalten, deren Wohnfläche ca. 60% einer jeweiligen städtischen Wohnung umfassen sollte, etwa in den Städten

⁶¹ Zhang Ping 2002

⁶² Hu Angang 2002

⁶³ Bundesarbeitsblatt 3/1999, S. 28

⁶⁴ Prognos AG, Basel 2003

⁶⁵ z. B. Kernen/Rocca 2000

⁶⁶ www1.chinadaily.com.cn/chinagate/doc/2003

Chengdu, Xian oder Kunming. Allerdings liegen noch keine empirischen Daten vor.⁶⁷

- Neben den offiziell registrierten Arbeitslosen sind auch zusätzlich sog. frühere Beschäftigte zu finden, die von kollektiven und staatlichen Unternehmen entlassen worden sind (*xiagang* = solche Personen, die ihren Arbeitsplatz verlassen haben). Diese „vorübergehend“ entlassenen Personen werden nicht unmittelbar nach ihrer Entlassung als Arbeitslose registriert, weil sie nach wie vor eine gewisse Unterstützung durch ihr ehemaliges Unternehmen erhalten oder sogar eine zusätzliche staatliche Unterstützung genießen. Zudem behalten sie ihr Anrecht auf eine Rente und auf soziale Wohlfahrt. Mit anderen Worten, sie sind Arbeitslose mit einem spezifischen Status. Dieser Status ist jedoch im Regelfall auf eine Übergangszeit begrenzt, um den Entlassenen zu helfen, bis sie eine neue Beschäftigung gefunden haben. In Beijing und Tianjin dauert diese Übergangsperiode etwa zwei Jahre.⁶⁸
- Es gibt also einen Unterschied zwischen „Entlassung“ und „vorübergehender Entlassung“. Letztere Gruppe wird vermutlich als Überschuss-Beschäftigte definiert, die nach ihrer Entlassung leichter eine neue Stelle finden können. Dennoch sind diese Entlassenen im Regelfall ältere Personen mit unzureichender Ausbildung, die kaum eine Chance haben, einen neuen Arbeitsplatz zu finden.

Die Arbeitslosigkeit hat vor allem seit 1997 massive Ausmaße angenommen, als die Unternehmen versuchten, ihre Gewinne zu erhöhen oder ihre Verluste zu reduzieren.

Wie erwähnt, sind die offiziellen Zahlen nach wie vor zu niedrig, d. h. sie umfassen lediglich einen kleinen Teil der wirklich Unbeschäftigten. Einen überwiegenden Teil der Arbeitslosen machen die oben definierten *xiagang* Arbeiter aus, die trotz

ihrer Entlassung immer noch Verbindung mit ihrem früheren Arbeitgeber haben. Seit 1997 sind jährlich 10 bis 12 Millionen Beschäftigte in den sog. *xiagang*-Status überführt worden.⁶⁹

Trotz unterschiedlicher Schätzungen kann man davon ausgehen, daß derzeit mindestens 20 Millionen Menschen als städtische Arbeitslose definiert werden können (*shiye* plus *xiagang* minus wiederbeschäftigte Arbeiter).

Der Status der sog. *xiagang* lief aber vermutlich 2002 aus, weil die spezifischen Verträge, welche die freigestellten Arbeiter und Arbeiterinnen mit ihren früheren Unternehmen geschlossen hatten, nur zwei bis drei Jahre galten und nicht verlängert werden konnten.⁷⁰

Insgesamt ist also die Anzahl der Beschäftigten in dem sog. „regulären Sektor“ (staatliche und kollektive städtische Unternehmen) insbesondere seit 1995 dramatisch zurückgegangen. Die staatlichen Unternehmen entließen zwischen 1995 und 2002 41 Millionen Beschäftigte, die kollektiven im selben Zeitraum 20,3 Millionen. Mit anderen Worten, das reguläre (nicht-private) Gewerbe entließ zwischen 1995 und 2002 rd. 61 Millionen Arbeitnehmer, die vermutlich vornehmlich zum *xiagang* Typ zählten. Über die Anzahl der im selben Zeitraum neu eingestellten Beschäftigten gibt es keine Angaben.

Fasst man die obigen Definitionen und die darauf basierenden Daten zusammen, so könnten sich um das Jahr 2000 etwa die folgenden Ergebnisse bezüglich bestimmter Typen von Arbeitslosigkeit ergeben.⁷¹

- Registrierte Arbeitslose 3,1 %
- Registrierte Arbeitslose und „lay-off – Beschäftigte“ 7,8 %
- Arbeitslosigkeit basierend auf random samples 5,2 %
- Arbeitslosigkeit geschätzt von Wissenschaftlern und Politikern 7,1 %

⁶⁷ www1.chinadaily.com.cn/chinagate/doc/2004-02

⁶⁸ Weller/Li 2000.

⁶⁹ Hochraich 2001

⁷⁰ Hochraich ebd.

⁷¹ Cai, 2002

- Arbeitslosigkeit (nach Li Qiang)
10,4% ⁷²

Die aktuellen Schätzungen der Zahl der Arbeitslosen in den Städten variieren also zwischen 6,8 Millionen (offizielle Anzahl) und etwa 18 bis 19 Millionen (verschiedene Einschätzungen). Die Anzahl der Unterbeschäftigten in den Städten wird auf 20 bis 25 Millionen geschätzt. Nach Annahmen der Weltbank liegt der Anteil der Arbeitslosen und Unterbeschäftigten bei etwa 11,5% aller städtischen Arbeitskräfte.

Ein zusätzliches Problem ist selbstverständlich die Tatsache, dass in den nächsten drei Jahrzehnten jährlich mindestens 15 Mio. nicht-landwirtschaftliche Arbeitsplätze geschaffen werden müssten, um den Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten auf rd. 10% der gesamten Beschäftigtenzahl zu reduzieren, d. h. auf einen Anteil wie in Südkorea oder in Taiwan. Allerdings scheint ein Anteil von 20% (wie etwa in Malaysia) weit realistischer zu sein.

Unabhängig von diesen Schätzungen ist jedenfalls sehr bedeutsam, dass rd. 40% der ländlichen Beschäftigten, die gegenwärtig in nicht-landwirtschaftlichen Berufen arbeiten, in den Städten einen Arbeitsplatz gefunden haben, d. h. im urbanen Raum wurden zwischen 1990 und 2000 46% des gesamten Wachstums an neuen Arbeitsplätzen geschaffen.⁷³

Obwohl also zahlreiche Daten publiziert worden sind, liegen in der Realität keine exakten Daten zur Arbeitslosigkeit vor. Wir haben bislang ein ernstes statistisches Problem, weil es die erwähnte Kluft zwischen den registrierten und den sonstigen – im Regelfall unklar definierten - Arbeitslosen gibt. Dass die tatsächliche Arbeitslosigkeit weit ernsthafter ist als die offiziellen Daten zeigen, ist offenkundig – insbesondere nach internationalen Maßstäben.⁷⁴ Wie wir gesehen haben, werden in vielen Fällen die de facto entlassenen Beschäftigten nicht als arbeitslos definiert, wie insbe-

sondere der Typus der „*xiagang*“ gezeigt hat. Dies ist vor allem deswegen der Fall, weil hier Beschäftigte eingeschlossen werden, die offiziell nach wie vor in ihrem früheren Unternehmen beschäftigt, de facto aber ohne Job sind.⁷⁵ Nicht zuletzt aus den genannten Gründen soll nun zwischen Dezember 2003 und Juli 2005 zunächst in Beijing, dann ein landesweites System zur Kontrolle und Prognostizierung der Arbeitslosigkeit vom Staat aufgebaut werden.⁷⁶

Einige regionale Beispiele mögen die genannte Entwicklung belegen

Die entlassenen Beschäftigten arbeiteten – wie erwähnt - vor allem in den alt-industriellen Regionen in Nordchina, insbesondere in den traditionellen staatlichen Unternehmen in den Bereichen Bergbau, Textilindustrie, Maschinenbau oder Rüstungsindustrie. Die Provinz Liaoning war besonders betroffen, weil etwa die Zahl der städtischen Beschäftigten im Jahr 2001 nur noch 41,2% der Beschäftigten des Jahres 1996 ausmachte. Im Jahr 2000 gab es in der Provinz 3,12 Millionen städtische Arbeitslose, die in staatlichen und kollektiven Unternehmen beschäftigt waren. Nur 0,4 Millionen dieser Entlassenen konnten wieder eine neue Beschäftigung finden.

In der vergangenen Dekade haben mehr als eine Million Beschäftigte in Shanghai ihre Stellung verloren. Entscheidend für diese Entwicklung ist der wachsende Wettbewerb zwischen den Unternehmen in Shanghai oder mit Unternehmen in anderen Industriestädten. Insbesondere die Textilindustrie, einst der Stolz von Shanghai, ist dramatisch geschrumpft bzw. hat viele Unternehmen in das Binnenland verlagert. Allein zwischen 1996 und 2000 ging die Anzahl der Beschäftigten in der Textilindustrie von 327.100 auf 195.300 zurück.⁷⁷

⁷² Li Qiang, 2002

⁷³ Gale, Somwaru, and Diao, o. J.

⁷⁴ Hishida 1998

⁷⁵ Nakagane 1999

⁷⁶ www.china.org.cn

⁷⁷ BBC News, March 19, 2002; Shanghai Statistical Yearbooks 1997 and 2001

Tabelle 1: Räumliche Verteilung der Arbeitslosenquote bestimmter Gruppen im Jahr 2000

Stadtquartier	Arbeitslose ohne vorherige Beschäftigung (%)	Entlassene, die eine neue Arbeit suchen (%)	Absolute Zahl der Arbeitslosen*
Alter Stadtkern	6,0	15,6	6.252
Neue Wohnquartiere	4,9	9,3	10.945
Vorstädte	9,1	9,5	2.311
Peripherie	7,1	7,7	1.116
Ländliches Umland	4,0	4,8	5.064
Gesamt	6,4	9,9	25.688

Quelle: Yang u.a. 2003

*Unter Einschluss von Studenten, Heimwerkern, Rentnern und Behinderten. In der vorliegenden Tabelle wurden diese Gruppen als Arbeitslose ausgeschlossen.

Eine innerstädtisch regionalisierte Analyse der Arbeitslosigkeit wurde kürzlich von Yang u. a. am Beispiel von Wuhan vorgestellt.⁷⁸ Wie häufig in anderen Städten zeigt sich auch in Wuhan eine zentral-periphere Tendenz des Anteils der Arbeitslosen an den Beschäftigten. Meist jüngere Familien ziehen in neue Wohnquartiere am Stadtrand. Diese Dezentralisierungstendenz ist häufig verknüpft mit einem höheren und besseren Arbeitsplatzangebot.

Beispielsweise ergab sich für das Jahr 2000 eine räumliche Verteilung der Arbeitslosenquote bestimmter Gruppen wie in Tabelle 1 dargestellt.

Selbst wenn keine genaue Definition der Arbeitslosigkeit vorliegt, so sind die Angaben für die einzelnen Quartiere durchaus im Rahmen der in China üblichen Prozentwerte zwischen 9 und 22%, wobei der Gesamtwert für Wuhan immerhin bei rd. 16% liegt.

Die Beschäftigungsrate liegt bei der einheimischen Bevölkerung insgesamt bei 59%. Wie in anderen Städten auch, liegt dieser Wert natürlich deutlich unterhalb der Beschäftigungsrate der Migrantinnen, die beispielsweise allein im alten Stadtkern bei 70% liegt, zumal 90% der *liudong renkou* zu den Altersgruppen zwischen 15 und 64 Jahren gehören (vgl. S. 9-10). Für die städ-

tische Bevölkerung ist jedenfalls die Arbeitslosigkeit zu einem signifikanten Problem geworden.

Die Sozial-, Alters- und Geschlechtsstruktur der Arbeitslosen

Die Mehrzahl der Entlassenen findet sich im Alter zwischen 36 und 45 Jahren (44%); insbesondere die weiblichen Beschäftigten gehören zu dieser Altersgruppe (52%). Eines der wachsenden Probleme ist die Zunahme der weiblichen Arbeitslosigkeit in den Städten. Zwischen 1994 und 2002 ging die Zahl der weiblichen Beschäftigten in den Städten um 16 Millionen, d. h. von 58 auf 42 Millionen zurück. Der Rückgang betrug also 28%.⁷⁹

Eines der Hauptprobleme ist, dass die meisten der Arbeitslosen (76%) bis zu ihrer Entlassung nur einen Arbeitgeber hatten und damit im Regelfall eine lange Beschäftigungsdauer in diesem einen Betrieb aufwiesen, d. h. im Durchschnitt 16 Jahre. In diesem Fall ist es natürlich besonders schwierig, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Darüber hinaus ist die unzureichende Ausbildung zu nennen: 75% hatten keinerlei besondere Ausbildung. Einer der Gründe ist die Phase der Kulturrevolution

⁷⁸ Yang Yunyuan u. a. 2003

⁷⁹ Cai 2002

Tabelle 2: Angebot von und Nachfrage nach Arbeitskräften auf dem städtischen Arbeitsmarkt (Millionen), 1995 - 2001

	Angebot an neuen Arbeitskräften	Nachfrage nach neuen Arbeitskräften	Differenz zwischen Angebot und Nachfrage
1995	14,13	9,24	4,89
1998	15,13	9,25	5,88
2000	16,65	10,09	6,56
2001	17,78	10,72	7,06

Quelle: Cai 2002, China Labour Statistical Yearbook 2002

in den 60er und 70er Jahren, die in vielen Fällen eine ausreichende Schul- und Berufsausbildung verhinderte. Zwei Drittel aller Entlassenen hatten nur die *secondary school* abgeschlossen. Alle diese Variablen sind natürlich mitentscheidend für die geringen Chancen, einen neuen Arbeitsplatz zu finden.

Arbeitsplatz-Angebot und Arbeitsplatz-Nachfrage auf dem städtischen Arbeitsmarkt

Die beschriebenen Charakteristika in Verbindung mit der zunehmenden Nachfrage nach Arbeitsplätzen führten vor allem während des Fünften Fünfjahresplans (1996 – 2000) zu einer wachsenden Kluft

zwischen Angebot und Nachfrage. Diese wachsende Kluft ist deshalb besonders problematisch, weil während dieser Phase das jährliche Wirtschaftswachstum außerordentlich hoch lag. Bereits seit 1980 zeigte sich eine ständige Differenz zwischen der Wachstumsrate des BSP und der Wachstumsrate der Beschäftigten. Beispielsweise betrug die jährliche Wachstumsrate des BSP zwischen 1980 und 1989 jährlich 9,3%, während die Zahl der Beschäftigten jährlich nur um 3% wuchs. In der Periode 1996 bis 2000 betragen die entsprechenden Werte 8,3 und 0,1%. Diese Daten zeigen, wie auch in anderen Staaten etwa in Europa, daß sogar ein ständiges wirtschaftliches Wachstum keineswegs eine ähnlich Zunahme von Arbeitsplätzen nach sich zieht. Dieses Problem dokumentiert auch die folgende Tabelle 2.

Wie wir sehen wächst die Differenz zwischen Angebot und Nachfrage an Arbeitsplätzen ständig. Ursache für die enorme städtische Arbeitslosigkeit scheinen vier Gründe zu sein:

- Unternehmen reduzieren Kosten, indem sie überflüssige Beschäftigte entlassen.
- Anwachsen der Beschäftigungsverhältnisse auf der Basis von kurzzeitigen Arbeitsverträgen, damit auf veränderte Nachfrage unmittelbar durch Entlassungen reagiert werden kann.
- Im Falle dauernder Verluste in den Bankrott zu gehen, ist erleichtert worden.
- Höhere Mobilität von Beschäftigten, ihren Arbeitsplatz zu wechseln.

Diese Gründe basieren auf einer Untersuchung über Arbeitslosigkeit im November 1989.⁸⁰

Von Interesse sind selbstverständlich auch die berufliche Struktur der Arbeitslosen und damit ihre Chancen, einen Arbeitsplatz zu finden.

In den chinesischen Städten wuchs die Zahl der Arbeitssuchenden 2001 auf ca. 5,4 Millionen. Davon waren 1,3 Millionen Absolventen Technischer Hochschulen, Universitäten usw., mehr als 2 Millionen waren Absolventen von Mittelschulen und 1,8 Millionen hatten ursprünglich einen ländlichen Wohnsitz (*hukou*), der aus verschiedenen Gründen in einen städtischen *hukou* um

⁸⁰ Fut et al., 1993

Tabelle 3: Städtische Arbeitskraftreserve (Millionen bzw. Prozentsatz), 2001

Arbeitskraftreserve	Millio- nen	Prozent
Graduierte verschiedener Erziehungs- und Ausbildungseinrichtungen	2,42	13,6
Entlassene Armee-Angehörige	0,40	2,2
Graduierte städtischer Berufsschulen	1,07	6,0
Graduierte städtischer Mittelschulen	2,08	11,7
Rekruierte aus ländlichen Gebieten	1,06	6,0
Arbeitskräfte, die vom Land in die Stadt gewandert sind	1,23	6,9
Entlassene Arbeitskräfte	3,37	19,0
Unbeschäftigte am Jahresende	5,56	31,3
Sonstige	0,59	3,3
Gesamt	17,78	100,0

Quelle: China Labour Statistical Yearbook 2002, S. 101.

gewandelt worden war. Von diesen potentiellen neuen Arbeitskräften fanden nur 3 Millionen im Jahr 2001 einen Arbeitsplatz (54%), während die übrigen als arbeitslos registriert wurden.⁸¹

Von den Graduierten der Universitäten konnten immerhin 70% einen Arbeitsplatz im Jahr 2001 finden, während der Rest (rd. 340.000) unmittelbar nach dem Studium arbeitslos blieb. Nach verschiedenen Schätzungen werden die absoluten Werte der zunächst arbeitslosen Akademiker auf 370.000 (2002) und später auf fast 800.000 (2005) steigen. Von den Absolventen der Fachhochschulen konnten 2001 nur 40% unmittelbar nach dem Abschluss einen Arbeitsplatz finden. Nach einem aktuellen Artikel in der *South China Morning Post* (SCMP) im Dezember 2003 bewarben sich beispielsweise 25.000 Absolventen um 200 Arbeitsplätze.

Die Qualifikation und die Herkunft aller Arbeitssuchenden in China im Jahr 2001 kann die obige Tabelle 3 zeigen.

Die potentiellen Arbeitskräfte zu Beginn des Jahres 2001 umfaßten Graduierte unterschiedlichen Niveaus (31,3%) und Arbeitslose (31,3%) zu Ende des Jahres 2000. Wenn wir die Arbeitslosen und die entlas-

senen früheren Beschäftigten addieren, dann bestand 2001 genau die Hälfte der städtischen Arbeitssuchenden aus Arbeitslosen. Der Unterschied zwischen den beiden letztgenannten Personengruppen ist allerdings nicht ganz klar.

Ländliche Arbeitssuchende in den Städten sind in die obige Statistik nicht eingeschlossen. Nur solche ehemals ländlichen Personen sind eingefügt, die einen städtischen *Hukou* erhalten haben. Ihr Anteil an den Arbeitssuchenden betrug immerhin 13% im Jahr 2000.

Städtische Beschäftigungsmöglichkeiten sind – wie wir gesehen haben – weit geringer als die Ressourcen an Arbeitskräften. Die Vermittlung von Jobs für städtische Arbeitssuchende umfaßte 2001 die folgende Anzahl bzw. Angebote verschiedener Gruppen von Unternehmen (s. Tabelle 4).

Die traditionellen Beschäftigungsmöglichkeiten in staatlichen und kollektiven Unternehmen konnten nur ein Drittel aller Arbeitssuchenden aufnehmen. Die wichtigsten Unternehmen, die neue Beschäftigte suchen, finden sich nunmehr bereits außerhalb des staatlichen Sektors. Es sind insbesondere die sog. privaten Unternehmen, vor allem wenn wir noch die sog. an

⁸¹ Hu 2002

**Tabelle 4: Zuweisung von städtischen Arbeitsplätzen
(Millionen bzw. Prozent), 2001**

Einheiten	Millionen	Prozent
Staatliche Unternehmen	2,45	22,9
Kollektive Unternehmen	0,99	9,2
Sonstige Unternehmen	2,10	19,6
Private und individuelle Einheiten	4,25	39,6
Sonstige	0,93	8,7
Gesamt	10,72	100,0

Quelle: China Labour Statistical Yearbook 2002, S. 102, 103.

deren Einheiten addieren, die nicht definiert sind, aber vermutlich auch Joint-ventures umfassen.

Wenn wir die beiden obigen Tabellen vergleichen, können wir immer noch zwischen Nachfrage und Angebot einen Überschuß der Arbeitssuchenden von rd. 7 Millionen Personen im Jahr 2001 feststellen.

Informelle Jobs, unerlaubte Arbeit und Versuche, die Arbeitslosen wieder zu beschäftigen

Es besteht kein Zweifel, dass es die beste Lösung wäre, für alle Arbeitslosen einen Arbeitsplatz zu finden, doch konnte – wie wir gesehen haben – nur für ein Drittel der Entlassenen ein neuer Arbeitsplatz gefunden werden.

Andererseits können viele Arbeitslose faktisch nicht als unbeschäftigt bezeichnet werden, weil sie auf dem Schwarzmarkt oder zumindest auf nicht regulären Märkten arbeiten bzw. illegalen Handel betreiben. Diese Personengruppe könnte als Gruppe von Selbständigen bezeichnet werden. Sie arbeitet auf Flohmärkten, als Händler diverser illegaler Güter, als Vermittler usw. Es gibt weder Zahlenangaben über diese informellen Arbeiter oder Händler noch genauere Hinweise auf ihre dominanten berufliche Tätigkeit.

Es existieren auch offizielle Versuche, die Chancen für eine Wiederbeschäftigung der Entlassenen (*xiagang*) zu verbessern. Sog. „Dienstleistungszentren für Wiederbeschäftigung“ wurden erstmals 1998 eingerich-

tet.⁸² Ihre Hauptaufgabe war und ist der Versuch, die Chancen für eine Wiederbeschäftigung der Arbeitslosen zu erhöhen. In der Regel wurden in bestimmten Städten die Entlassenen solchen Zentren zugeordnet. Dies war bzw. ist eine neue Politik, andere oder neue Wege für eine Wiederbeschäftigung zu finden und die Arbeitslosen in ihrer schwierigen Situation zu unterstützen. D. h. in diesen Zentren erhielten viele Arbeitslose nicht nur Einkommenszuschüsse, sondern auch Hilfestellung bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz. Der Finanzbeitrag für diese Personengruppe galt im Regelfall für eine Zwischenperiode von drei Jahren und war höher als die sog. reguläre Arbeitslosenunterstützung. Die Beiträge für Alters- und Krankenbeiträge wurden von diesen Institutionen ebenfalls bezahlt. Auch wenn rd. 70% der Entlassenen in diese Zentren geschickt wurden, so war der Erfolg offenkundig sehr begrenzt. Auch wurde nur die Hälfte aller *xiagang*, insbesondere solcher, die von kollektiven Betrieben entlassen wurden, in die genannten Dienstleistungszentren aufgenommen. In vielen Städten wurden auch männliche Arbeitslose unter 30 oder über 55 Jahren bzw. weibliche über 45 Jahren von diesen Zentren nicht akzeptiert. Sie wurden offiziell als Arbeitslose registriert und hatten selbst eine neue Stelle zu suchen.

Aus den genannten Gründen sollen viele Provinzen, Städte und staatliche Unternehmen diese Einrichtungen im Jahr 2001 aufgelöst haben. Alle Entlassenen sollen

⁸² Cai 2002

deshalb in Zukunft als Arbeitslose registriert werden (siehe oben). Ihnen soll eine Arbeitslosenunterstützung für zwei Jahre gewährt werden. Wenn sie innerhalb dieser Zeit keine neue Stelle finden, werden sie eine Art Sozialhilfe erhalten, d. h. eine minimale Unterstützung zum Überleben.

Arbeitslosigkeit und Armut in den Städten

Blickt man auf die obige Analyse, so gibt es offenkundig einen klaren Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und geringem Einkommen (Arbeitslosenunterstützung). Mit anderen Worten, die zunehmenden Einkommensdisparitäten und die steigende Arbeitslosigkeit haben die städtische Einwohnerschaft in unterschiedliche soziale Gruppen geteilt. Der folgende Abschnitt soll sich insbesondere mit der steigenden Gruppe der städtischen Armen befassen. Diese Armen sind überwiegend Opfer der Marktreformen, welche die meisten traditionellen Unternehmen gezwungen haben, Löhne zu mindern oder Beschäftigte zu entlassen, um zu überleben. Wu Fulong (2004) schlägt deshalb das Konzept der „poverty of transition“ vor, d. h. den Problemen der alten Institutionen, die durch den Übergang zum Markt „erodiert“ worden sind. Ein großer Teil der entlassenen städtischen Einwohner fällt in das Loch zwischen der früheren Wohlversorgung durch die Staatsbetriebe und den neuen städtischen Arbeitsmärkten. Arbeitslosigkeit und Armut demonstrieren also den Gegensatz zwischen den traditionellen Betrieben sowie ihren sozialen Leistungen und den Betrieben der neuen politischen und wirtschaftlichen Entwicklung.

Gleichwohl ist die städtische Armut in China für die es bislang keine offizielle Definition gibt, im Gegensatz zu vielen Ländern der Dritten Welt, nach wie vor ein begrenztes Phänomen, besonders weil die bislang nach wie vor weitgehend gültige Zuwanderungsbeschränkung vom Land in die Stadt den Bevölkerungszuwachs begrenzt. Zusätzlich sind viele der genannten sozialen Hilfen und Zuschüsse nur auf die städtischen Einwohner bezogen. Bis vor

einigen Jahren hatte so gut wie kein städtischer Einwohner ein Einkommen, das unter der ländlichen Armutsgrenze lag. Auch wenn die Land-Stadt-Wanderung in diesem Aufsatz nicht behandelt wird, sei bemerkt, daß nach wie vor Registrierung (*hukou*) der Beschäftigten und Organisation bzw. Qualität des Arbeitsplatzes gegensätzlich sind. Nur Personen mit städtischem *hukou* können etwa den Status als „laid-off“ Arbeiter erhalten.

Weil es bislang keine offiziellen städtischen Armutsgrenzen gibt, wurden häufig von Stadt zu Stadt verschiedene Stufen eingeführt. Beispielsweise nutzt Tianjin drei verschiedenen Gruppen der Arbeitslosenunterstützung:

- Als Überlebensgrenze (das Einkommen reicht gerade für das elementare Überleben) gilt eine Unterstützung von 160 Yuan pro Kopf und Monat.
- Die Armutsgrenze (die Unterstützung reicht für die grundlegenden Lebensbedürfnisse) wird mit einem Betrag von 185 Yuan pro Kopf und Monat definiert.
- Die relative Armutsgrenze (die Unterstützung erlaubt einen vernünftigen Lebensstandard) liegt bei einem monatlichen Betrag von 210 Yuan pro Kopf.⁸³

Nach einer Stichproben-Untersuchung in sechs verschiedenen Städten (Beijing, Changchun, Wuhan, Xian, Nanjing, Tianjin) im Jahre 2001 lag das Durchschnittseinkommen von Familien mit einem oder zwei Arbeitslosen in Beijing, Changchun, Wuhan und Xian unterhalb der jeweiligen offiziellen Armutsgrenze in diesen Städten. Der wichtigste Grund für diese wenig erfreuliche Situation war, dass nach dieser Analyse (3.130 Personen) rd. 40% aller entlassenen Beschäftigten ein Pro-Kopf-Einkommen erhielten, welches erheblich unterhalb der Armutsgrenze lag.⁸⁴ Das monatliche Durchschnittseinkommen dieser 40% der Entlassenen (1.336) lag bei rd. 200 RMB pro Monat – unabhängig vom Niveau der Ausbildung.

⁸³ Lu 1997

⁸⁴ Cai 2002, S. 180 – 185

Diese Situation wurde noch dadurch verschärft, daß fast 40% der Ehepaare ihren Arbeitsplatz gleichzeitig oder kurz nacheinander verloren hatten.

Ein System zur Sicherung des Existenzniveaus zumindest in den Städten wurde zum ersten Mal 1993 in Shanghai eingeführt. Im September 1997 gab der Staatsrat einen Erlass heraus, in dem er an alle Stadtregierungen appellierte, das Überlebensniveau der Arbeitslosen zu sichern. Seit September 1999 haben die meisten Städte dieses System eingeführt, aber nur 8 % der kleinen Landstädte (*zhen*). Zu Beginn des Jahres 2001 erhielten rd. 12,4 Millionen Menschen, vornehmlich Arbeitslose, die Sicherung des minimalen Lebens Einkommens. Jedoch entstanden im Laufe der Jahre zahlreiche Probleme, vornehmlich mit Blick auf die rückläufigen Steuereinnahmen bzw. Finanzmittel. Die ursprüngliche Idee war, dass die Zentralregierung, die Unternehmen und die Nationalversicherung jeweils ein Drittel der Gesamtkosten bezahlen sollten. Jedoch waren die Unternehmen und die Nationalversicherung nicht in der Lage, jeweils ihren Anteil zu begleichen. Deshalb mußte die Zentralregierung ca. 65% der Ausgaben übernehmen. Dies ist der Grund, daß in vielen Städten die Arbeitslosen nur einen Teil ihrer Unterstützung oder überhaupt keine Unterstützung erhalten konnten.⁸⁵

Wenn wir versuchen, weitere statistische Werte für die erwähnten Armutprobleme zu finden, so können wir etwa das Verhältnis zwischen den jährlichen Pro-Kopf-Ausgaben der sog. ärmsten Haushalte (Pro-Kopf-Ausgaben der 5 % ärmsten Haushalte) in Relation zu den 20% der Haushalte mit den höchsten Pro-Kopf-Ausgaben als Indikator wählen.

Es besteht kein Zweifel, dass sich die Relation zwischen 1990 und 2002 bezüglich der beiden Anteilswerte immer mehr zu Ungunsten der 5% der ärmsten Haushalte verschlechtert hat. Diese Verschiebung der Relation mag als Indikator für die wachsenden urbanen Einkommensdisparitäten

gelten, aber auch für die zunehmenden sozialen Spannungen zwischen den verschiedenen Einkommensgruppen in den chinesischen Städten. Es wird auch deutlich, dass die Tabelle das schwächer werdende soziale Netz bzw. die verschwindenden Wohlfahrtseinrichtungen (Wohnung, Bildung, Lebensmittel usw.) der Unternehmen repräsentiert. Mit anderen Worten, die ideologischen Veränderungen in Richtung reich werden sollen, reduzierten natürlich auch das Netz betrieblicher Wohlfahrt.⁸⁶

Tabelle 5: Die jährlichen Pro-Kopf-Ausgaben (für den Alltagsbedarf) der ärmsten Haushalte in Prozent anteilig an den entsprechenden Ausgaben der reichsten Haushalte

Jahr	Prozent
1989	52,3
1990	50,0
1991	53,2
1992	52,4
1993	33,5
1994	31,5
1995	31,5
1996	33,5
1997	29,4
1998	29,1
1999	28,2
2000	25,1
2001	24,9
2002	15,9

Quellen: Die relevanten Statistical Yearbooks of China

Staatliche Politik zur Minderung der städtischen Armut

Der Erfolg des sozialen Sicherungssystems wird sicher von dem Ergebnis der Reformen abhängen: insbesondere von der Umstrukturierung der staatlichen Industriebetriebe, von dem Wachstum neuer wirtschaftlicher Bereiche und von der Siche-

⁸⁵ ebd.

⁸⁶ Wu 2004, S. 406

zung des Finanzsektors. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Minderung der Arbeitslosigkeit sind mehr oder minder dieselben, die auch für die Industrieländer gelten.⁸⁷

Den tertiären Sektor zu fördern, ist einer der populärsten Vorschläge. Wenn der Anteil des tertiären Sektors unter den traditionellen drei Sektoren um ein Prozent steigt, würden 1,5 Millionen Menschen einen neuen Arbeitsplatz finden. Nach wie vor ist der Anteil des tertiären Sektors in China im Vergleich zu anderen Ländern sehr niedrig.

Es ist einsichtig, dass sowohl die Sanierung des staatlichen Industriesektors wie auch die Förderung kleiner Privatbetriebe oder sog. individueller Firmen den Arbeitsmarkt erweitern könnte. Es gilt auch als erwiesen, dass Unterstützung der ländlichen Urbanisierung die Beschäftigungssituation verbessern würde. Allerdings sind die gegenwärtigen Erfolge solcher Entwicklungen nicht besonders ermutigend.

Auch die künftige Entwicklung der Beschäftigungsmöglichkeiten ist nicht vielversprechend, weil die industrielle Restrukturierung neue Nischen innerhalb der internationalen spezialisierten Branchen zu finden hätte. Dieser Prozeß ist weit wichtiger als die Sanierung und Weiterentwicklung der traditionellen arbeitsintensiven chinesischen Industriezweige.

Das Problem ist der Gegensatz zwischen den kapitalintensiven Industriezweigen, die für den internationalen Markt produzieren, und den arbeitsintensiven Industriezweigen, die in erster Linie der Entlastung des heimischen Arbeitsmarktes dienen sollten. Jedoch versuchen jetzt auch die staatlichen Industrieunternehmen zunehmend kapitalintensive Technologien einzuführen. Deshalb ist auch das Potential, zumindest neue industrielle und gewerbliche Arbeitsplätze zu schaffen, eher begrenzt.

Literatur

- American Embassy in China
(www.usembassy-china.org.cn/econ/hukou.html).
BBC News, March 19, 2002
Bundesarbeitsblatt 3/1999, p. 28:
Cai, Fang (ed.): Annual Report about Population and Employment in China – Employment in Rural and Urban China: Issues and Options. (*Zhongguo Renkou yu Laodong Wenti Baogao – Chenxiang Jiuye Wenti yu Duice*), Social Sciences Publishing House, Beijing, 2002
China Labour Bulletin, June 5, 2002, Labour Disputes and Actions
China Online - The Information Network for China, April 1, 2002
China Today, February 1996
Li, Qiyag: The Structure of Social Stratification of Chinese Society in the Period of Transition (*Zhuanxing shiqi de zhongguo shehui fengchen jigou*), Heilongjiang People's Publisher, Harbin, 2002
Murphy, David: Urban Poverty. Nothing more to loose, in: Far Eastern Economic Review, November 7, 2002
Hochraich, Diana: The creation of a labour market in China, Ministry of Finance, Paris, April 14, 2001
Fan, Zhai and Zhi Wang: WTO Accession, Rural Labour Migration and Urban Unemployment in China, in: Urban Studies, Vol. 39, No. 12, 2002, S. 2199 – 2217.
Fang, Cheng, Zhang Xiaobo, Fan Shenggen: Emergence of urban poverty and inequality in China: evidence from household survey, in: China Economic Review 13, 2002, S. 430 – 443.
Fu, Gangzhan, Athar Hussain, Stephen Pudney, Liming Wang: Unemployment in Urban China: an Analysis of Survey Data from Shanghai, in: Labour 7 (1), 1993, S. 93 – 123.
Gale, Fred, Agapi Somwaru, and Xinshen Diao: Agricultural Labor: Were Are the Jobs?, in: China's Food and Agriculture: Issues for the 21st Century (Economic Research Service/USDA), o. J.
Handelsblatt, 9. 1. 03
Hao, Yan: Urban poverty in China: An Emerging Challenge to an Economy in Transition, Paper presented at General

⁸⁷ Zhang 2002, S. 47

- Population Conference, Salvador, Brazil, August 2001
- Hu, Angang: Analysis of the Employment Situation in China (*Zhongguo Jiuye Xingshi Fenxi*), in: Information Material of Economic Studies (*Jingji Yanjiu Cankao*), 2002, No. 59.
- Li, Xia: Unemployment, a Problem Being Solved in Beijing. www.china.org.cn
- Lorien, Holland: Poor, and Poorer, in: Far Eastern Economic Review, October 21, 1999
- Nakagane, Katsuji: The Workings of Unemployment in China, in: China Perspectives, No. 25, September – October, 1999
- People's Daily Online, April 26, 2000
- People's Daily Online, October 30, 2002
- Prognos AG: Wirtschaftslage und Reformprozesse als Folge des WTO-Beitritts in der VR China und Perspektiven Chinas als aufsteigende Wirtschaftsmacht in Asien (Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Berlin), Basel 2003
- South China Morning Post, Oct. 11, 1997, p. 9
- The China Human Development Report: United Nations Development Program, China, New York, Oxford 1999
- The Social and Economic Policy Institute: Overview of Current Labour Market Conditions in China, in: Global Policy Network, Hong Kong 2002.
- Wang, Ya Ping: Low Income Communities and Urban Poverty in China. Paper presented at the Workshop on "Spatial Restructuring, Urban Planning and Politics in China", State University of New York, June 16, 2002.
- Wu, Fulong: Urban Poverty and Marginalization under Market Transition: The Case of Chinese Cities, in: International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 28.2, 2004, S. 401 – 423.
- Yang, Yunyan u. a.: Intra-city Migration and Spatial Dynamics in Wuhan: An Empirical Study, Institute for Population and Regional Studies, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan, 2003.
- Zhang, Ping: An Analysis of the Regional Distribution of Employment Stress, in: Taxation and Economy (*Shuiwu yu jingji*), No. 5, Sept. 15, 2002, S. 46 –47.
- Zhang, Ping: Regional Distribution of Urban Employment Stress, in: Statistics and Information Tribune (*Tongji yu xinxi*), March 2002, Vol. 17, No. 2, S. 78 –82.

IV. Der Lange Marsch in die Städte – Landfrauen und Arbeitsmigration in der VR China

Heike Schmidbauer

Binnenmigration – und hier speziell die arbeitsbedingte Abwanderung von Millionen von Bauern in urbane und entwickelte Regionen – ist in den letzten beiden Jahrzehnten aufgrund der enormen ökonomischen, sozialen und politischen Konsequenzen zu einem „heißen Thema“ avanciert, das Wissenschaftler, politische *think tanks* und die chinesische Bevölkerung gleichermaßen beschäftigt. Obwohl große Wanderungsbewegungen unterschiedlichster Ausprägung historisch gesehen kein neues Phänomen darstellen, ist der seit Mitte der 80er Jahre einsetzende Massenexodus vom Land in die Städte hinsichtlich Umfang und Implikationen bislang einmalig. Chinesische und ausländische Forscher haben inzwischen eine Vielzahl von Makro- und Mikrostudien vorgelegt, die einen Überblick geben über verschiedene Formen von Migration, Volumen, demographische Charakteristika, Arbeitsbedingungen und Lebensumstände ländlicher Migranten, Migrantensiedlungen und Netzwerkbildung oder die Auswirkungen institutioneller Parameter wie des Haushaltsregistrierungs- oder *hukou*-Systems auf das soziale Gefüge und die Lebenschancen der chinesischen Bevölkerung.⁸⁸

⁸⁸ Für neuere Arbeiten zum Thema Migration in der VR China siehe z.B. Thomas Scharping (Hg.), *Floating Population and Migration in China: The Impact of Economic Reforms* (Hamburg: Mitteilungen des Instituts für Asienkunde 284, 1997); Dorothy J. Solinger, *Contesting Citizenship in Urban China. Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market* (Berkeley, Los Angeles und London: University of California Press 1999); Frank N. Pieke und Hein Mallee (Hg.), *Internal and International Migration: Chinese Perspectives* (Richmond: Curzon Press 1999); Delia Davin, *Internal Migration in Contemporary China* (Basingstoke und London: MacMillan Press 1999); Ke Lanjun (Bettina Gransow) und Li Hanlin (Hg.), *Dushili de cunmin: Zhongguo da chengshi de liudong renkou (Villagers in the City: Rural Migrants in Chinese Metropolises)* (Beijing: Zhongyang Bianyi Chubanshe 2001). Stark vereinfacht ausgedrückt unterteilt das *hukou*-System Chinas Bevölkerung je nach Geburtsort in Personen mit ländlicher oder städtischer Haushaltsregistrierung (*hukou*). Ein Transfer von ländlichem zu städtischem *hukou* ist für die große Mehrzahl der Bauern trotz einer gewissen Liberalisierung

Was die Mehrzahl dieser Untersuchungen allerdings auszeichnet, ist ihre auffällige Geschlechtsblindheit. Erst seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre wird verstärkt darauf hingewiesen, dass der Faktor Geschlecht keineswegs wie eine von vielen abhängigen Variablen behandelt werden kann, sondern als zentrales Organisationsprinzip geographischer Mobilität zu verstehen ist.⁸⁹ Die Ausblendung von Geschlechtsspezifika ist umso erstaunlicher als die neuerdings vertretene These von einer (zumindest partiellen) Feminisierung der Migration in China analog zu einer globalen Tendenz auf einer soliden Datenbasis beruht, die nicht erst seit jüngster Zeit zur Verfügung steht.⁹⁰ In Anbetracht dessen, dass Frauen je nach Herkunft und Bestimmungsort zwischen 30% und über 60% der Gesamtzahl der sogenannten Wanderarbeiter vom Land (*mingong*) ausmachen, ist weibliche Mobilität kaum als Marginalie zu betrachten.⁹¹ Im Folgenden wird deshalb nach kurzen Erläuterungen zum Ausmaß der Wanderungsbewegungen, den Herkunftsregionen und Zielorten bäuerlicher *mingong* die spe-

nach wie vor nahezu utopisch. Damit war und ist eine eklatante Benachteiligung der Landbewohner gegenüber den privilegierten Städtern (besserer Zugang zu Bildung, medizinischer Versorgung, Wohnraum, sozialen Sicherungssystemen) verbunden. Zu Ursprung und Entwicklung des *hukou*-Systems siehe Chan Kam Wing und Zhang Li, "The *Hukou* System and Rural-Urban Migration in China: Processes and Changes", *China Quarterly* 160 (1999): 818-855.

⁸⁹ Cindy C. Fan, "Migration and Gender in China", *China Review 2000*, hrsg. von Lau Chung-ming und Shen Jianfa (Hong Kong: Chinese University Press 2000): 423-454.

⁹⁰ Zu Feminisierungstrends siehe z.B. Bettina Gransow, "Gender and Migration in China: Feminisation Trends", *Crossing Borders and Shifting Boundaries. Vol.1: Gender on the Move*, hrsg. von Mirjana Morokvasic-Müller, Umut Erel und Kyoko Shinozaki (Opladen: Leske + Budrich 2003): 137-154.

⁹¹ Prozentangaben nach Zhongguo Shekeyuan Shehuixue Yanjiusuo (Institut für Soziologie an der Chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften) (Hg.), *Nongmin liudong yu xingbie (Migration der Landbevölkerung und Geschlecht)* (Zhengzhou: Zhongyuan Nongmin Chubanshe 2000): 15.

zifische Situation weiblicher Migranten beleuchtet, wobei die arbeitsbedingte Abwanderung und die Stellung auf dem städtischen Arbeitsmarkt im Vordergrund steht.⁹²

Umfang, Herkunftsgebiete und Destinationen

Das reale Volumen der Wanderungsbewegungen vom Land in die Städte auch nur annähernd quantifizieren zu wollen, gleicht einer Sisyphusarbeit, denn die inzwischen vorliegenden Statistiken und Erhebungen basieren auf unterschiedlichen Erfassungsmethoden, Klassifizierungsmerkmalen und Definitionen von Migration.⁹³ Erschwert wird das Unterfangen zusätzlich durch die Tatsache, dass viele Arbeitsmigranten aus Gründen der Kostenersparnis oder aus Angst vor Rückführung von der Registrierung am Bestimmungsort absehen.⁹⁴ Infolgedessen schwanken die Zahlen je nach Quelle beträchtlich. Mitte der 90er Jahre belief sich die Gesamtzahl der

Migranten nach eher konservativen Schätzungen auf ungefähr 40-50 Mio. Personen, wobei auch Werte von 100 Mio., 150 Mio. oder sogar 200 Mio. ländlichen Wanderarbeitern kursieren. Konsens herrscht dagegen darüber, dass der Prototyp des Migranten männlich, jung und relativ gebildet ist. Ein höheres Bildungsniveau, d.h. in der Regel Abschluss der unteren Mittelschule, zeichnet dabei beide Geschlechter aus. Nach der Volkszählung von 1990 betrug das Verhältnis von männlichen zu weiblichen Migranten im nationalen Durchschnitt 139:100 (Mobilität über Provinzgrenzen hinweg) bzw. 119:100 (Mobilität innerhalb der Provinz), und dies bei einer Gesamtration von 105 männlichen zu 100 weiblichen Nichtmigranten. Zu den Entsendeprovinzen gehörten die Innere Mongolei, Jilin, Heilongjiang, Anhui, Jiangxi, Henan und Hunan in Zentralchina, Sichuan, Guizhou, Yunnan, Shaanxi und Gansu in Westchina sowie Hebei, Zhejiang und Guangxi in Ostchina. Zu den Metropolen und Provinzen mit hohen Zuwanderungsraten hingegen zählten Beijing, Tianjin, Liaoning, Shanghai, Jiangsu, Fujian, Shandong, Guangdong und Hainan im Osten, Shanxi und Hubei im Landesinnern bzw. Qinghai, Ningxia und Xinjiang im Westen.

Je nach Bestimmungsort verschieben sich auch die Geschlechterrelationen. In den wohlhabenden Küstenprovinzen Guangdong, Fujian oder Jiangsu mit ihren arbeitsintensiven Exportindustrien ist der Anteil der Frauen deutlich höher als im Landesdurchschnitt und übersteigt manchmal noch den der Männer. In Destinationen wie Beijing, Shanghai, Tianjin oder Liaoning wiederum, in denen die männlich dominierten Wirtschaftssparten Schwerindustrie, Baugewerbe, Transport und Verkehr ländliche Arbeitskräfte anziehen, ergeben sich große Diskrepanzen bei den geschlechtsspezifischen Zuwanderungsraten.⁹⁵ Insgesamt lässt sich jedoch

⁹² Bevölkerungsmobilität nimmt naturgemäß sehr unterschiedliche Formen an: freiwillig oder erzwungen, kurzfristig oder permanent, zur Arbeitssuche, Ausbildung oder aus sozialen Gründen, um nur einige zu nennen. Eine besondere Form der Migration, in der Frauen (anders als bei der Arbeitsmigration) mit teilweise über 90% dominieren, ist die Heiratsmigration. Speziell für Frauen vom Land stellt sie traditionell eine Strategie des sozialen Aufstiegs mit handfesten ökonomischen Motiven dar. Siehe hierzu Cindy C. Fan, a. a. O. (Fn.2); Christina Gilmartin und Tan Lin, "Fleeing Poverty: Rural Women, Expanding Marriage Markets, and Strategies for Social Mobility in Contemporary China", *Transforming Gender and Development in East Asia*, hrsg. von Esther Ngan-ling Chow (New York und London: Routledge 2002): 203-216.

⁹³ Zur Quantifizierungsproblematik siehe Thomas Scharping, "Studying Migration in Contemporary China: Models and Methods, Issues and Evidence", *Floating Population and Migration in China: The Impact of Economic Reforms*, hrsg. von Thomas Scharping (Hamburg: Mitteilungen des Instituts für Asienkunde 284, 1997): 9-55; William Lavelly, "First Impressions of the 2000 Census of China" (University of Washington: Center for Studies in Demography and Ecology, 4 November 2001), Working Paper, <<http://csde.washington.edu/pubs/wps/2001.shtml>> (29. März 2004).

⁹⁴ Grundsätzlich ist jeder, der sich länger als einen Monat an einem Ort aufhält, der nicht sein eigentlicher Wohnsitz ist, gesetzlich dazu verpflichtet, bei den lokalen Behörden eine kostenpflichtige temporäre Aufenthaltsgenehmigung zu beantragen. Siehe Chan Kam Wing und Zhang Li, a. a. O. (Fn.1): 832.

⁹⁵ Angaben zu Volumen, Entsendeprovinzen und Zielregionen aus Heike Schmidbauer, *Aufbruch aus den Dörfern: Chinesische Migrantinnen zwischen Modernisierung und Marginalisierung* (Münster: LIT Verlag 2001): 44-47.

feststellen, dass der Frauenanteil im Lauf der 90er Jahre stark angestiegen ist, ein Trend, der sich in der zweiten Hälfte nochmals beschleunigt hat. Eine Studie des chinesischen Landwirtschaftsministeriums aus dem Jahr 1995 kommt zu dem Schluss, dass der Frauenanteil national von 30% im Jahr 1987 innerhalb von nur acht Jahren auf 40% gestiegen ist.⁹⁶ Bemerkenswert ist außerdem, dass es sich bei der Mehrheit der Arbeitsmigrantinnen zwar nach wie vor um junge unverheiratete Frauen handelt, deren Bewegungsfreiheit noch nicht durch familiäre Pflichten eingeschränkt wird, der Prozentsatz verheirateter Landfrauen aber kontinuierlich wächst. Viele dieser etwas älteren Frauen verlassen ihre Dörfer gemeinsam mit ihren Ehemännern (und häufig auch mit ihren Kindern) oder folgen diesen, sobald ein Minimum an Existenzgrundlagen wie geregeltes Einkommen und Unterkunft geschaffen ist.⁹⁷

Abwanderungsgründe

Grundsätzliche Probleme wie die im Zuge der Reformen auf dem Land auftretende Freisetzung von landwirtschaftlichen Arbeitskräften beeinflussen bei beiden Geschlechtern die Migrationswahrscheinlichkeit, auch wenn Frauen von Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit offenbar deutlich stärker betroffen sind als ihre männlichen Leidensgenossen. Zudem scheint es Männern in weitaus höherem Maße gelungen zu sein, in den neuen prestige- und gewinnträchtigen nichtagraren Sektoren Fuß zu fassen.⁹⁸ Als mobilitätsfördernde *push*-Faktoren gelten außerdem die niedrigen Einnahmen aus der Landwirtschaft, gepaart mit dem geringen Ansehen agrarischer Tätigkeiten, ein teilweise ungebremstes Bevölkerungswachstum bei gleichzeitiger Verringerung der bäuerlichen Nutzflächen, finanzielle Engpässe, Armut oder Na-

turkatastrophen. *Pull*-Faktoren wiederum konstituieren vor allem die wachsenden Einkommensdisparitäten zwischen Stadt und Land sowie zwischen Inlands- und Küstenprovinzen sowie die gewaltige städtische Nachfrage nach billigen und anspruchlosen Arbeitskräften, die in der Industrie oder im Dienstleistungssektor schmerzhaft empfundene Lücken füllen.

Neben rein ökonomischen Motiven spielen bei dem Entschluss zur Abwanderung allerdings auch immaterielle und individuelle Ziele eine Rolle. Schillernde Metropolen und Sonderwirtschaftszonen mit ihren modernen Lebensstilen und verführerischen Konsumwelten ziehen besonders junge Menschen magisch an.⁹⁹ Eine ganze Generation ist inzwischen dem Lockruf der Städte gefolgt, und in manchen ländlichen Gegenden Chinas hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten eine regelrechte Migrationskultur entwickelt, innerhalb derer arbeitsbedingte Abwanderung für die dörfliche Jugend zu einem *rite de passage* geworden ist, zu einem integralen Bestandteil der eigenen Biographie. Der Wunsch nach Erweiterung des eigenen Horizonts und neuen Erfahrungen jenseits patriarchalischer Dorfstrukturen ist bei jungen Landfrauen besonders stark ausgeprägt. Finanzielle Unabhängigkeit, mehr Bildungschancen, größere persönliche Freiheit, Flucht vor arrangierten Ehen oder gewalttätigen Ehemännern bilden für sie starke Impulse, die Enge und Rückständigkeit ihrer Heimatdörfer wenigstens zeitweise hinter sich zu lassen.¹⁰⁰

Situierung auf dem städtischen Arbeitsmarkt

Ist der Absprung in Städte oder Sonderwirtschaftszonen mit Hilfe von Verwandten

⁹⁶ Dorothy J. Solinger, a. a. O. (Fn.1): 22. Zu den Steigerungsraten im Lauf der 90er Jahre siehe auch Bettina Gransow, a. a. O. (Fn.3): 145.

⁹⁷ Zhou Weiwen, Yan Xiaoping und Liu Zhongyi, Shengcun zai bianyuan – Liudong jiating (Randexistenzen: Migrantenfamilien) (Shijiazhuang: Hebei Renmin Chubanshe 2002); Zhongguo Shekeyuan (Hg.), a. a. O. (Fn.4).

⁹⁸ Heike Schmidbauer, a. a. O. (Fn.8): 25, 53.

⁹⁹ Ebd.: 42-44; Lee Ching-kwan, "Production Politics and Labour Identities: Migrant Workers in South China", China Review 1995, hrsg. von Lo Chi Kin, Suzanne Pepper und Tsui Kai Yuen (Hong Kong: Chinese University Press 1995): 15.15-15.23.

¹⁰⁰ Zu den individuellen Beweggründen, wie sie in Interviews von den Frauen selbst formuliert werden, siehe Heike Schmidbauer, "Living on the Fringes: Urban Experiences of Rural Migrant Women in Reform China", Berliner China-Hefte 25 (2003): 45-46. Für eine ausführlichere Behandlung der Abwanderungsgründe siehe Delia Davin, a. a. O. (Fn.1): 49-77.

oder Freunden erst einmal gelungen, stellen die meisten Landmigranten fest, dass ihnen fast ausschließlich jene Jobs offen stehen, die von den Städtern abgelehnt werden und im Chinesischen mit *ku* (hart), *lei* (anstrengend) und *zang* (schmutzig) treffend beschrieben sind. Weibliche Migranten treffen nicht nur auf einen herkunftsbedingt segmentierten städtischen Arbeitsmarkt, sondern darüber hinaus auch auf einen stark geschlechtssegregierten. Während männliche Wanderarbeiter in erster Linie auf dem Bau, im Handel, in der Schwerindustrie oder im Transport ein Auskommen finden, sind Migrantinnen überwiegend im informellen Dienstleistungssektor und der Leichtindustrie tätig.

Vor allem in traditionell „feminisierten“ Industriezweigen wie Bekleidung, Spielwaren, Elektronik und Kommunikationstechnologie sowie Leder- und Plastikverarbeitung werden speziell unverheiratete junge Frauen vom Land, die in der öffentlichen Diskussion unter der Bezeichnung „Arbeitsmädchen“ (*dagongmei*) firmieren, als flexible, leicht zu disziplinierende und kostengünstige Reservearmee geschätzt.¹⁰¹ Angeheuert werden Zuwanderinnen zum einen von großen Staatsbetrieben an alten Produktionsstandorten wie Shanghai oder Tianjin, wo sich die Städterinnen gering angesehenen und schlecht bezahlten Branchen wie dem Textilgewerbe zunehmend verweigern.¹⁰² Migrantinnen werden zumeist schlechter bezahlt als lokale Kräfte

und genießen weder Festanstellung noch haben sie Anspruch auf Sozialleistungen. Doch noch weitaus größer ist der Bedarf in den Sonderwirtschaftszonen und exportorientierten Küstenbezirken Süd- und Ostchinas. Tausende und Abertausende von Fabriken, viele von ihnen mit ausländischen (vor allem Hongkonger und taiwanesischen) Investoren, verlangen unersättlich nach billigen jungen Arbeiterinnen für die Massenfertigung von Waren für den Weltmarkt. Eine Vorreiterrolle spielt die Boom-Provinz Guangdong mit ihrem gigantischen Potential an Arbeitsplätzen in der Leichtindustrie.¹⁰³ Dass unmenschliche Ausbeutungsverhältnisse und eklatante Verletzungen des Arbeitsrechts dort vielerorts zum betrieblichen Alltag gehören, wurde in zahllosen Untersuchungen der letzten Jahre mit bedrückender Deutlichkeit nachgewiesen. Überstunden sind die Regel, Urlaubstage selten, die gesundheitlichen Belastungen enorm und Arbeitssicherheit oft ein Fremdwort. Fast militärisch zu nennender Drill, rigores *hire and fire* gemäß Markterfordernissen, unsichere Arbeitsverhältnisse ohne gesetzlich vorgeschriebene Verträge, hoher Produktionsstress und extrem beengte Wohnverhältnisse fördern in vielen Fällen eine reine „Kultur des Überlebens“.¹⁰⁴ Die Einkommen sind dabei oft bescheiden. Da die überwiegende Mehrheit der *dagongmei* unqualifizierte Tätigkeiten ohne Eigenverantwortung verrichtet, liegen die Durchschnittslöhne meist im unteren Bereich des Einkommensspektrums – und damit mehr oder weniger deutlich unter denen der beschäftigten Männer. Geschlechtsspezifische Selektionsmechanismen haben zur Folge,

¹⁰¹ Der Begriff *dagongmei* stammt ursprünglich aus dem Kantonesischen und hat einen leicht abschätzigen Unterton. *Mei* heißt „jüngere Schwester“ oder „Mädchen“, *dagong* „seine Arbeitskraft verkaufen“. Gegenüber dem gefeierten sozialistischen Arbeiter (*gongren*) der Mao-Ära impliziert der Terminus *dagong* einen eindeutig minderwertigen Status. Siehe Tamara Jacka, „Working Sisters Answer Back: The Representation and Self-Representation of Women in China's Floating Population“, *China Information* 13.1 (1998): 44; Pun Ngai, „Becoming Dagongmei (Working Girls): The Politics of Identity and Difference in Reform China“, *China Journal* 42 (1999): 2.

¹⁰² Der Forscher Sun Changmin z.B. konzediert, dass fast alle Arbeiterinnen an den Fließbändern der staatlichen Shanghaier Textilunternehmen junge auswärtige Frauen sind. Siehe Sun Changmin, „Floating Population in Shanghai: A Perspective of Social Transformation in China“, *Floating Population and Migration in China: The Impact of Economic Reforms*, hrsg. von Thomas Scharping (Hamburg: Mitteilungen des Instituts für Asienkunde 284, 1997): 211.

¹⁰³ Alleine in den schätzungsweise 20.000 weiterverarbeitenden Betrieben, die für Hongkonger Firmen produzieren, sind ca. 2 Mio. junge Frauen vom Land beschäftigt. Siehe Bettina Gransow, a. a. O. (Fn.3): 149.

¹⁰⁴ So der Titel eines Artikels von Anita Chan. Darin hat die Autorin Briefe von Migrantinnen ausgewertet, die nach einem verheerenden Brand in Shenzhen, der 87 Arbeiterinnen das Leben kostete, aufgefunden wurden. Siehe Anita Chan, „The Culture of Survival: Lives of Migrant Workers through the Prism of Private Letters“, *Popular China: Unofficial Culture in a Globalizing Society*, hrsg. von Perry Link, Richard P. Madsen und Paul G. Pickowicz (Lanham, Boulder, New York und Oxford: Rowman & Littlefield 2002): 163-188.

dass junge Landfrauen unter den besser bezahlten Fach- und Vorarbeitern stark unterrepräsentiert sind. In Shenzhen z.B. verdienten die ländlichen Fabrikarbeiterinnen im Jahr 1992 nur 200-300 *yuan* im Monat. Einer anderen Studie aus dem Perlflossdelta zufolge betrug das Monatseinkommen von Migrantinnen in der Industrie im Jahr 1996 im Schnitt zwischen 300 und 500 *yuan*.¹⁰⁵ Es ist keine neue Erkenntnis, dass das südchinesische Wirtschaftswunder analog zu Entwicklungen in anderen Freihandelszonen weltweit und im Zuge beschleunigter *Outsourcing*-Prozesse im globalen Kapitalismus auf der systematischen Ausbeutung von Millionen von jungen Landfrauen beruht.

Allerdings sind die Arbeitsbedingungen im städtischen Tertiärsektor nur bedingt besser. Wichtige Arbeitgeber für unerfahrene Neuankömmlinge ohne extensive Netzwerke und besondere Qualifikationen sind die privaten Haushalte, die im Lauf der 80er Jahre einen erhöhten Bedarf an häuslichen Dienstleistungen verzeichneten. Bereits 1989 belief sich die Gesamtzahl der in chinesischen Großstädten lebenden Haushaltshilfen (*baomu*) vom Land auf ca. 3 Mio. Für die 90er Jahre wurde geschätzt, dass in den großen Metropolen jeweils mehr als 1 Mio. vorwiegend junge Landfrauen als Hausbedienstete angestellt waren. Das Durchschnittsgehalt einer solchen *baomu* betrug in den 90er Jahren lediglich 200-400 *yuan* pro Monat, allerdings hat diese Beschäftigung den großen Vorteil, dass Unterkunft und Verpflegung meist gestellt werden.¹⁰⁶ Daten von 1989 zufolge entsprach der Anteil der als *baomu* tätigen Wanderarbeiterinnen in etwa dem der in privaten Handels- und Dienstleistungsbetrieben Beschäftigten. Somit hätten sich zu diesem Zeitpunkt ebenfalls an die 3 Mio. Frauen und Mädchen vom Land im städtischen Tertiärsektor ihren Lebensunterhalt verdient. Und deren Anteil wuchs exponentiell. In Schneidereien, Reparatur-

werkstätten, Fotostudios, Friseur- und Kosmetiksalons sind sie heute ebenso anzutreffen wie in der Gastronomie und im Hotelgewerbe. Sie verdingen sich als Fahrstuhlführerinnen, Zimmermädchen, Kellnerinnen, Küchenhilfen, Putzfrauen, Pflegerinnen, Straßenkehrerinnen und Müllsammelerinnen sowie als Ladenhilfen und Verkäuferinnen. Den allerwenigsten gelingt der Aufstieg in qualifizierte Jobs wie den einer Buchhalterin oder Sekretärin. Ältere verheiratete Frauen arbeiten (häufig gemeinsam mit ihren Ehemännern) vorwiegend im Kleingewerbe und Kleinhandel, betreiben Imbissstände oder kleinere Restaurants. Andere wiederum sind in der suburbanen Landwirtschaft tätig.¹⁰⁷ Im informellen Sektor herrscht hohe Fluktuation und ein sehr inhomogenes Lohngefüge. Weibliche Arbeitsmigranten sind nicht nur gegenüber den Städtern, sondern auch gegenüber der Gruppe der männlichen Wanderarbeiter tendenziell benachteiligt, denn im Durchschnitt verdienen sie monatlich 100-200 *yuan* weniger als die Männer. Dies reflektiert die unterschiedliche Stellung der Geschlechter im städtischen Privatsektor, in dem z.B. die besser verdienenden Vorarbeiter, kleinen Ladenbesitzer oder Handwerker fast ausschließlich männlichen Geschlechts sind, während Frauen bevorzugt in wenig lukrativen Marktsegmenten und reinen Aushilfsjobs beschäftigt werden. Rechnet man die je nach Tätigkeitsfeld zu erzielenden Einkünfte von Migrantinnen in der urbanen Privatwirtschaft gegeneinander auf, ergibt sich ein monatlicher Durchschnittsverdienst von immerhin rund 500 *yuan* - diesem Verdienst von jährlich 6.000 *yuan* steht ein durchschnittliches ländliches Jahresnettoeinkommen von mageren 1.000-2.000 *yuan* pro Kopf gegenüber. Was die Arbeitsbedingungen in Handel und Dienstleistungen betrifft, so sind diese so heterogen wie die Einkommen. Für beide Sparten ist allerdings charakteristisch, dass die Mehrheit der Beschäftigungsver-

¹⁰⁵ Heike Schmidbauer 2001, a. a. O. (Fn.8): 131; Zhongguo Shekeyuan (Hg.), a. a. O. (Fn.4): 36.

¹⁰⁶ Genauere Angaben zu Leben und Arbeit von Haus- und Kindermädchen in Heike Schmidbauer 2001, a. a. O. (Fn.8): 58-78.

¹⁰⁷ Zu den in der Agrarwirtschaft prosperierender Regionen tätigen Migranten siehe Woon Yuen-Fong, "Labor Migration in the 1990s: Homeward Orientation of Migrants in the Pearl River Delta Region and Its Implications for Interior China", *Modern China* 25.4 (1999): 475-512.

hältnisse auf rein informeller Basis abgeschlossen wird. Die Zuwanderinnen kennen weder Arbeitsplatzsicherheit noch haben sie Anspruch auf Wohnraum, medizinische Versorgung oder andere Sozialleistungen. Abgesehen von dieser existentiellen Unsicherheit machen sie die Erfahrung, dass in vielen Branchen unverhältnismäßig lange Arbeitszeiten die Norm sind. Hinzu kommt, dass Wanderarbeiterinnen anders als ihre männlichen Pendanten nicht nur als allseits verachtete „Bauerntrampel“, sondern auch als Angehörige ihres Geschlechts zu Opfern werden. Sexuelle Übergriffe am Arbeitsplatz bis hin zu Vergewaltigungen gehören zumindest für manche zum traurigen Alltag. Frauen, die in die geschäftlichen Aktivitäten von Familienmitgliedern oder dörflichen Bekannten involviert sind, etwa in einer der neu entstandenen Migrantensiedlungen am Rand chinesischer Großstädte, haben in der Regel eine bessere Ausgangssituation. Beschäftigungsverhältnisse bei verwandten oder befreundeten Gewerbetreibenden bieten immerhin den Vorteil, dass eine persönliche Beziehung zum Arbeitgeber besteht und damit für Schutz, Unterkunft und Verpflegung gesorgt ist.¹⁰⁸

Bei der Betrachtung potentieller Einsatzgebiete für Arbeitsmigrantinnen sollte zudem die florierende urbane Unterhaltungsindustrie nicht außer Acht gelassen werden. Zumindest in zweit- und drittklassigen Etablissements können auch attraktive Landfrauen als Servicekräfte, Tischbegleiterinnen, Tänzerinnen oder Masseusen konkurrenzlos hohe Einkünfte erzielen. Spezialisiert auf die „drei Begleitungen“ leisten sie männlicher Kundschaft gegebenenfalls nicht nur beim Trinken, Singen

und Tanzen Gesellschaft, denn der Übergang zur massiv wiederauflebenden Prostitution ist fließend. Im Jahr 1992 wurden insgesamt 240.000 Sexarbeiterinnen von den Sicherheitsorganen erfasst, wobei die Gesamtsumme der im Sexgewerbe Tätigen auf ca. 2.52 Mio. geschätzt wurde. In Shenzhen, wo wie in allen Sonderzonen das Geschäft mit dem käuflichen Sex besonders üppige Blüten treibt, betrug die Wachstumsrate im Jahr 1994 erstaunliche 92%. Inzwischen sollen an die 10 Mio. Chinesinnen ihren Körper verkaufen, wobei von einem nicht unwesentlichen Prozentsatz von ländlichen Migrantinnen auszugehen ist.¹⁰⁹

Arbeitsmigration und die Folgen

Die Konsequenzen städtischer Erwerbsarbeit im Hinblick auf die wirtschaftliche und gesellschaftliche Stellung von Migrantinnen sind zweifellos ambivalent. Auf der einen Seite stellt Arbeitsmigration speziell für junge unverheiratete Frauen eine verführerische Option dar, zumindest für ein paar Jahre der dörflichen Enge mit ihren vielfältigen Zwängen zu entkommen und (oft erstmalig) über ein eigenes Einkommen zu verfügen. Dadurch wird ermöglicht, Kapital für eine Geschäftsgründung nach der Rückkehr anzusparen oder die Heirat Chancen durch eine bessere finanzielle Ausstattung für die obligatorische Mitgift zu erhöhen. Junge Mädchen, die in der bäuerlichen Familienökonomie nicht als vollwertige Haushaltsmitglieder anerkannt sind, da sie infolge der patrilokalen Heiratspraxis nach der Hochzeit zum Haushalt ihres Mannes gehören, empfinden zudem traditionell eine starke Verpflichtung, ihre Familien für die von ihnen verursachten

¹⁰⁸ Zur Entwicklung des städtischen Privatsektors und den Arbeitsbedingungen von Migrantinnen siehe auch Heike Schmidbauer 2001, a. a. O. (Fn.8): 78-95. Untersuchungen zu Migrantensiedlungen in Beijing, Shanghai und Guangzhou finden sich in Ke Lanjun (Bettina Gransow) und Li Hanlin (Hg.), a. a. O. (Fn.1). Zur bekanntesten dieser Siedlungen, dem so genannten „Zhejiang-Dorf“ in Beijing, siehe Xiang Biao, „‘Zhejiang Village’ in Beijing: Creating a Visible Non-State Space through Migration and Marketized Traditional Networks“, *Internal and International Migration: Chinese Perspectives*, hrsg. von Frank N. Pieke und Hein Mallee (Richmond: Curzon Press 1999): 215-250.

¹⁰⁹ Heike Schmidbauer 2001, a. a. O. (Fn.8): 107-112; Delia Davin, a. a. O. (Fn.13): 133-135. Für eine sehr informative Feldstudie zu Sexarbeiterinnen (überwiegend ländlicher Herkunft) in Rotlichtbezirken Guangdongs siehe Pan Suiming, *Shengcun yu tian: Dui yige dixia "hongdeng qu" de zhuizong kaocha (Subsistence and Experience: Investigation on an Underground Red-Light District)* (Beijing: Zhongguo Shehui Kexue Chubanshe 2000). Im Übrigen gehen nicht alle ihrem Gewerbe freiwillig nach, denn der enge Zusammenhang zwischen Prostitution und dem erneut aufblühenden Frauenhandel ist offensichtlich.

Kosten zu entschädigen.¹¹⁰ Auch als Wanderarbeiterinnen sind sie wie alle anderen Familienmitglieder in die kollektiven Strategien der Einkommensmaximierung ländlicher Haushalte eingebunden. Regelmäßige Geldsendungen in die Heimat, mit denen sie einen erheblichen Beitrag zum familiären Gesamteinkommen leisten, stärken mit Sicherheit das Selbstwertgefühl und die Verhandlungsposition innerhalb der Familie.¹¹¹ Abgesehen von den wirtschaftlichen Vorteilen befähigt ein längerer Aufenthalt im urbanen China dazu, sich persönlich weiterzuentwickeln, sich neue Fähigkeiten anzueignen und Möglichkeiten zur Weiterbildung wahrzunehmen. Allerdings sehen sich die jungen Frauen mit einem gewaltigen Dilemma konfrontiert, denn je länger sie in den Städten arbeiten und je älter sie werden, desto dringlicher stellt sich das Problem der Heirat. Die Ehe ist universell für Frauen vom Land, und noch immer hat die Familie großen Einfluss darauf, wen, wann und wohin ihre Tochter heiratet. Wer das durchschnittliche Heiratsalter überschreitet, wird geringgeschätzt als *lao guniang* („alte Jungfer“) bezeichnet und gilt als „schwer vermittelbar“. Die prekäre städtische Existenz als zweitklassige Bürgerin und Arbeitskraft mit befristeter Aufenthaltserlaubnis durch die Ehe mit einem Städter abzusichern, bleibt für die meisten ein Wunschtraum, denn Migrantinnen sind auch auf dem städtischen Heiratsmarkt marginalisiert. Infolgedessen haben ledige Migrantinnen oft keine andere Wahl als ihren Aufenthalt zumindest kurzfristig abzubrechen und zur Heirat in ihre Dörfer zurückzukehren.¹¹²

¹¹⁰ Der verbreitete Spruch, Töchter seien wie „weggeschüttetes Wasser“, sagt viel aus über die Wertschätzung weiblicher Nachkommen im ländlichen China.

¹¹¹ Natürlich sind unverheiratete junge Männer ebenfalls in der Pflicht, ihre Familien substantiell zu unterstützen. Studien zum Geldtransferverhalten sind sich uneins, ob Töchter oder Söhne mehr Geld nach Hause schicken. Eine ernüchternde Tatsache ist jedoch, dass der finanzielle Beitrag der Töchter zumindest teilweise für Hausbau, Heirat oder Ausbildung der Söhne verwendet wird. Vgl. Heike Schmidbauer 2001, a. a. O. (Fn.8): 156-159.

¹¹² Heike Schmidbauer 2003, a. a. O. (Fn.13): 53; Li Zhang, „Urban Experiences and Social Belonging among Chinese Rural Migrants“, *Popular China: Unofficial Culture in a Globalizing Society*, hrsg. von Perry Link, Richard P.

Die Situation sieht anders aus bei Frauen, die vor ihrer Abwanderung bereits verheiratet sind und sich mehrheitlich zusammen mit ihren Männern in die Fremde aufmachen. Viele sind im städtischen Kleinhandel oder Kleingewerbe tätig, häufig in Kooperation mit den Ehemännern, soweit es ihnen ihre familiären Pflichten erlauben. Eine beliebte Strategie verheirateter Wanderarbeiterinnen besteht darin, ihre Kinder im Dorf bei den Großeltern zurückzulassen, um mehr Bewegungsfreiheit und Einkommensmöglichkeiten zu haben. Allerdings fordert die manchmal langjährige Trennung von den Eltern (und den Kindern!) einen hohen emotionalen Zoll. Es gibt Anzeichen dafür, dass zahlreiche kinderlose Frauen bis zur Geburt des ersten Kindes, so es sich um den heiß ersehnten Sohn handelt, bzw. bis zur Erreichung der beabsichtigten Kinderzahl in der gewünschten Zusammensetzung warten, bevor sie sich auf den Weg machen.¹¹³ Wenn die Versorgung der Kinder auf dem Land nicht garantiert ist, weil sich z.B. die ältere Generation den Verpflichtungen entzieht, schlägt oft die ganze Kleinfamilie ihr Domizil am Zielort auf. Bekanntlich ist es dann außerordentlich schwierig, den Schulbesuch des Nachwuchses, der nur über die Zahlung teils exorbitanter Gebühren Zugang zum städtischen Bildungssystem erhält, zu gewährleisten.¹¹⁴ Migrantinnen, die in einer bemerkenswerten Umkehrung traditioneller Arbeitsteilung ohne ihre Männer abgewandert sind, nützen ihre neu gewonnene Autonomie und Kenntnis urba-

Madsen und Paul G. Pickowicz (Lanham, Boulder, New York und Oxford: Rowman & Littlefield 2002): 281; Rachel Murphy, *How Migrant Labor Is Changing Rural China* (Cambridge, Eng.: Cambridge University Press 2002): 205.

¹¹³ Caroline Hoy, „Issues in the Fertility of Temporary Migrants in Beijing“, *Internal and International Migration: Chinese Perspectives*, hrsg. von Frank N. Pieke und Hein Mallee (Richmond: Curzon Press 1999): 134-155.

¹¹⁴ Zu den Schwierigkeiten des Schulbesuchs von Migrantenkinder siehe Chloé Froissart, „The Hazards of the Right to an Education: A Study of the Schooling of Migrant Worker Children in Chengdu“, *China Perspectives* 48 (2003): 21. Ein ebenso großes Problem bildet die Gesundheitsversorgung. Zudem geraten die Frauen zwangsläufig ins Visier der städtischen Familienplanungsbehörden, die die angeblich hohe Fertilität ländlicher Zuwanderinnen fürchten.

ner Arbeitsmärkte zuweilen, um mit der Familie in Verhandlungen über die Rückkehrkonditionen zu treten oder mit einer erneuten Abwanderung zu drohen, sollten sich ihre Männer oder Schwiegereltern ihren Wünschen nicht fügen. Meist aber genügt die Drohung mit Scheidung seitens der Ehemänner, um widerspenstige Gattinnen zur Heimkehr zu bewegen.¹¹⁵

Rückkehr und Reintegration

Nach offiziellen Schätzungen sind seit 1995 allein 1/3 der Migranten aus den Provinzen im Landesinnern, die unbestritten die Mehrheit der Wanderarbeiter stellen, in ihre Heimatdörfer zurückgekehrt.¹¹⁶ Eine genaue Bezifferung erweist sich im Fall von Rückkehrmigration als noch problematischer als bei der Abwanderung, zumal schwer zu überprüfen ist, wann es sich um endgültige oder nur zeitweilige Heimkehr handelt. Gegenwärtig ist in der Tat noch unklar, ob die vorherrschende zirkuläre Form der Arbeitsmigration als beständiges Merkmal des Migrationsgeschehens in der VR China zu gelten hat oder lediglich eine Anfangsphase markiert, ob künftig mit dauerhafter Niederlassung an den Zielorten zu rechnen sein wird und welche Kräfte dabei die ausschlaggebende Rolle spielen. Die Gründe für eine (permanente oder temporäre) Rückkehr nach oft langjähriger Abwesenheit sind jedenfalls vielfältig. Ein bedeutsamer Faktor ist sicherlich das restriktive Haushaltsregistrierungs- oder *hukou*-System, das trotz gewisser Auflösungstendenzen eine langfristige legale Ansiedlung im urbanen China nach wie vor kaum gestattet.¹¹⁷ Weitere Motive sind Heirat, Schwangerschaft, familiärer Druck, Arbeitslosigkeit oder gesundheitliche Beschwerden.

Im Hinblick auf die Zukunftsperspektiven der weiblichen Heimkehrer ist ganz wesentlich, ob sie ihre in den Städten erworbenen Kenntnisse tatsächlich auch für eine (mehr oder minder) unabhängige ökonomische Existenz nutzen können. Weibliche Erwerbsarbeit kann nicht unabhängig vom Themenkreis Ehe und Familie betrachtet werden, denn die Heiratspraxis (wie z.B. Aufschieben der Heirat, selbstbestimmte oder arrangierte Ehe, Bevorzugung männlicher Migranten bei der Partnerwahl) und vor allem die Charakteristika des Auserwählten bzw. von dessen Familie beeinflussen die Aussichten von Rückkehrerinnen in erheblichem Maß. Es gibt bislang nur einige wenige eher anekdotische Berichte über weibliche Selbstständige (Betreiberinnen von Friseursalons, Läden, Restaurants etc.), deren Geschäftstätigkeit sich allerdings durch niedrige Investitionen, geringe Profite, Nähe zu haushaltsnahen Dienstleistungen und enge Zusammenarbeit mit den Ehemännern auszeichnet.¹¹⁸ Grundsätzlich scheinen die Chancen von Ex-Wanderarbeiterinnen, außerhalb der Landwirtschaft zu arbeiten, aber größer zu sein als die ihrer nicht abgewanderten Geschlechtsgenossinnen. Dennoch gibt es zahllose Frauen, die nach der Rückkehr aufs Land vorwiegend auf den Familienfeldern tätig sind – der viel zitierte und aus unterschiedlichen Gründen beklagte Trend zu einer Feminisierung der Landwirtschaft in Teilen Chinas betrifft offenbar nicht nur Frauen ohne Migrationserfahrung. Eine bevorzugte Strategie heimgekehrter Migrantinnen ist offenbar die Ansiedlung in ländlichen Klein- oder Kreisstädten, um dort neuen Raum zu besetzen und traditionelle Beziehungen umzudefinieren. Diese Frauen distanzieren sich klar von „typischen Bäuerinnen“ und versuchen Konsumorientierung, modische Kleidung und Kosmetika als kulturelle und soziale Ressourcen zu nutzen, um die eigene marginale Position und das als unterdrückend

¹¹⁵ Rachel Murphy, a. a. O. (Fn.25): 202-211.

¹¹⁶ Ebd.: 2. Der Frauenanteil ist nicht bekannt.

¹¹⁷ Im Zuge der forcierten Kommerzialisierung der gesamten chinesischen Gesellschaft war es seit Ende der 80er Jahre z.B. zwar möglich, einen städtischen *hukou* zu kaufen. Da die finanziellen Kosten und sonstigen Hürden aber immens sind, haben nur wenige davon profitiert. Zum *hukou*-Verkauf siehe Delia Davin, a. a. O. (Fn.13): 44-46; Chan Kam Wing und Zhang Li, a. a. O. (Fn.1): 836-840.

¹¹⁸ Delia Davin, a. a. O. (Fn.13): 88; Rachel Murphy, a. a. O. (Fn.25): 170.

wahrgenommene ländliche Wertesystem in Frage zu stellen.¹¹⁹

Die Reintegration in die ländliche Gesellschaft nach einem längeren Aufenthalt im urbanen China gelingt nicht immer. Durch die Konfrontation mit modernen städtischen Lebensstilen, partnerschaftlich orientierten Ehemodellen und neuen Lebenskonzepten unterliegen Wertvorstellungen und weibliche Identitätskonstruktionen einem tief greifenden Wandel. Sich nach Jahren relativer Autonomie wieder einem männlichen Familienoberhaupt unterzuordnen, verlangt viel Selbstverleugnung und resultiert fast zwangsläufig in Frustrationen. Ein besonders extremes Beispiel für eine gescheiterte Reintegration geben dabei jene Rückkehrerinnen, die einen noch unbestimmten Prozentsatz der insgesamt skandalös hohen Selbstmordrate von Landfrauen ausmachen.¹²⁰ Weibliche Rückkehrer verfügen angesichts struktureller Benachteiligung (Diskriminierung auf dem städtischen und ländlichen Arbeitsmarkt, Bildungsdefizite, exogame Heiratspraxis, patriarchalische ländliche Ordnung, ungleicher Zugang zu Land, fehlende finanzielle, gesellschaftliche und kulturelle Ressourcen) über diverse Anpassungstaktiken, wobei Alter, Familienstand, Bildung, Familienzusammensetzung und Haushaltszyklus, lokale Gegebenheiten und staatliche Politik sowie individuelle Besonderheiten über Erfolg oder Misserfolg entscheiden.¹²¹

Arbeitsmigration hat das soziale Gefüge in Chinas ländlichen Regionen zweifellos nachhaltig erschüttert. Besonders bei der bäuerlichen Jugend wächst mit der Pendelbewegung zwischen Heimatorten und städtischen Domizilen die Entfremdung ebenso wie der Druck, den oft überhöhten Erwartungen von Familie und Dorfgemeinschaft gerecht zu werden. Individualisierungstendenzen führen unweigerlich zu Konflikten mit der älteren Generation,

Anpassungsschwierigkeiten infolge der Monotonie des bäuerlichen Lebens, der bedrückenden sozialen Atmosphäre und der fehlenden Freizeitmöglichkeiten sind unvermeidlich. Auch die verstärkt auftretenden Eheprobleme (Auflösung von Verlobungen, Scheidung, Bigamie, außereheliche Verhältnisse, Zunahme von Geschlechtskrankheiten) spiegeln wider, in welchem hohem Maß das Phänomen von Migration und Rückkehrmigration zu einer Quelle für die wachsende Instabilität der ländlichen Gesellschaft geworden ist.

Zusammenfassung

Millionen und Abermillionen von chinesischen Bauern haben seit den 80er Jahren ihre Heimatdörfer verlassen, um in Städten und entwickelten Regionen nach einem besseren Leben Ausschau zu halten. Eine nicht nur zahlenmäßig bedeutsame Gruppe in diesem beispiellosen Massenexodus bilden die Frauen. In der VR China wie in anderen Ländern weltweit ist Arbeitsmigration ein Prozess, der von geschlechtsspezifischen Ungleichheiten mitstrukturiert wird, denn im Gegensatz zu den Männern sind weibliche Wanderarbeiter Opfer doppelter Diskriminierung. Migrantinnen besetzen in der Hauptsache diejenigen Arbeitsmarktsegmente, für die geringes Prestige, schlechte Arbeitsbedingungen, lange Arbeitszeiten, unterdurchschnittliche Löhne, fehlende soziale und rechtliche Absicherung sowie mangelnde Aufstiegsmöglichkeiten kennzeichnend sind. Durch die beiden Parameter „Herkunft“ (ländlich) plus „Geschlecht“ (weiblich) ist die marginale Stellung auf dem städtischen Arbeitsmarkt und im städtischen Gesellschaftssystem fast unausweichlich vorbestimmt. Dennoch sind die Arbeits- und Lebensbedingungen in den diversen Beschäftigungsfeldern alles andere als uniform. Zuwanderinnen vom Land formen keine homogene Einheit (so wenig wie männliche Migranten!), denn je nach Sektor, Alter, Familienstand, Bildungsniveau oder Einbindung in Netzwerke sind interne

¹¹⁹ Rachel Murphy, a. a. O. (Fn.25): 190.

¹²⁰ Ebd.: 207.

¹²¹ Die Lage von Frauen, deren Ehemänner alleine abgewandert sind, verdient besondere Aufmerksamkeit. Siehe hierzu Zhou Weiwen et al., a. a. O. (Fn.10).

Differenzierungen zu beobachten.¹²² Auch hinsichtlich der Folgen von Arbeitsmigration sind gravierende Unterschiede zwischen den Geschlechtern feststellbar. So sind Frauen nach einer Rückkehr in ihren wirtschaftlichen und sozialen Entfaltungsmöglichkeiten in ungleich höherem Maß von familiären Konstellationen und besonders der Person und Familie des Ehepartners abhängig als Männer. Die weibliche Landbevölkerung ist nach wie vor strukturell benachteiligt durch das dominante androzentrische Werte- und Organisationssystem, virilokale Heiratspraxis, Diskriminierung bei der Landzuteilung und die geschlechtsspezifische Segregierung des ländlichen Arbeitsmarktes.

Die im Zuge der chinesischen Modernisierungspolitik erfolgten Wanderungsbewegungen vom Land in die Städte und *vice versa* bergen enormen Sprengstoff. Der beschleunigte ökonomische und soziale Wandel in von Arbeitsmigration besonders betroffenen Regionen wirft drängende Fragen auf nicht nur im Hinblick auf die langfristige Sicherung der Ernährungsgrundlagen des bevölkerungsreichsten Landes der Erde, die ländliche Altersversorgung sowie

die allgemeine gesellschaftliche Stabilität, sondern auch bezüglich der Zukunftsaussichten von Abermillionen von Landfrauen. Die neue chinesische Führung scheint sich bewusst zu sein, dass eine Strategie der Ausbeutung billiger ländlicher Arbeitskraft in den Städten bei gleichzeitiger Zuweisung der hohen Reproduktions- und Wohlfahrtskosten an die ländlichen Herkunftsgebiete ihre Grenzen hat. Auf der jüngsten Sitzung des Nationalen Volkskongresses im März 2004 hat Premierminister Wen Jiabao erneut deutlich gemacht, dass die ländliche Entwicklung und die Verbesserung der Situation der Bauern für die Regierung oberste Priorität hat. Ob dem bereits in Angriff genommenen ehrgeizigen Projekt der Westentwicklung, der Urbanisierung und Industrialisierung Zentral- und Westchinas und damit der Kanalisierung der massiven Landflucht, Erfolg beschieden sein wird, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch offen. Chinas Bauern und die Millionen von Arbeitsmigrantinnen und -migranten unter ihnen, die einen hohen Preis für die Modernisierung des Landes bezahlen, warten ungeduldig auf die Einlösung der gegebenen Versprechen.

¹²² Ganz abgesehen davon betrachten sich Migrantinnen selbst keineswegs ausschließlich als Opfer. Zu Selbstverständnis und Selbstdarstellung von Wanderarbeiterinnen siehe Heike Schmidbauer 2003, a. a. O. (Fn.13); Li Zhang, a. a. O. (Fn.25); Tamara Jacka 1998, a. a. O. (Fn.14).

V. AIDS in China: Eine selbstgemachte Epidemie?

Christine Winkelmann

1. Hintergründe

Während die Infektionszahlen von HIV und AIDS in vielen Regionen der Welt kontinuierlich anstiegen, waren die offiziellen Zahlen für China über Jahre hinweg sehr niedrig. Erst am 6. September 2002 gab die chinesische Regierung zu, dass etwa eine Million Chinesen im Land HIV-infiziert sind.¹²³ Mit diesem Schritt trug die Regierung der neuesten Prognose von UNAIDS Rechnung, die eine Ausbreitung der Epidemie in Asien vorhersagte. Nachdem sich HIV/AIDS in den letzten 20 Jahren vor allem in Afrika südlich der Sahara verbreitet hat, befürchtet man seit einigen Jahren, dass sich eine ähnliche Entwicklung auch in Asien, und dort vor allem in den bevölkerungsreichsten Ländern China und Indien, vollziehen könnte. In diesem Zusammenhang hat Peter Piot, der Vorsitzende von UNAIDS, im Jahr 2001 die Vorhersage getroffen, dass China bis zum Jahr 2010 bis zu 10 Millionen HIV-Infizierte haben könnte¹²⁴, wenn die Regierung in Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen nicht Maßnahmen zur Eindämmung von HIV und AIDS einleiten würde. Die offizielle Zahl der bereits Infizierten erscheint angesichts der Bevölkerungszahl von 1,2 Milliarden zwar gering, doch da im Allgemeinen von einer weitaus höheren Dunkelziffer ausgegangen wird und in China diverse Faktoren wirken, welche die Ausbreitung von HIV und AIDS begünstigen, ist die schlechte Prognose, die von internationalen Organisationen und auch

von chinesischen NGOs gegeben wurde, als realistisch anzusehen.

Die HIV- und AIDS-Epidemie in China hat viele Facetten, die im Folgenden überblicksartig beleuchtet werden. Im Zentrum der Überlegungen steht die Frage nach der Verantwortung des chinesischen Staates. Es soll gezeigt werden, dass die Epidemie in Teilen vom Staat verschuldet wurde und von diesem zur Zeit durch unzureichende Maßnahmen weiter begünstigt wird.

2. Stadien der HIV/AIDS-Epidemie

Nachdem im Jahr 1985 die erste HIV-Infektion in China entdeckt wurde, zog sich die Regierung zunächst auf die Position zurück, dass es sich bei HIV/AIDS um eine Krankheit handele, die von außen nach China eindringe, wobei „außen“ sowohl im geographischen als auch im moralischen Sinne interpretiert wurde.¹²⁵ Der Eindruck der Regierung wurde durch die Tatsache bestätigt, dass der erste Infizierte sich tatsächlich im Ausland angesteckt hatte.¹²⁶ Entsprechende Maßnahmen wurden ergriffen: So wurde z.B. ein obligatorischer HIV-Test für Ausländer, die über einen längeren Zeitraum in China leben möchten, eingeführt.¹²⁷ Die erste Phase der HIV/AIDS-Epidemie in China erstreckte sich von 1985 bis 1989, in diesem Zeitraum traten eine Reihe von Einzelfällen auf. In der ca. um 1989 einsetzenden zweiten Phase entstanden regionale Epidemieherde, wie z.B. in den Grenzgebieten Yunnans und in einigen zentralchinesischen Provinzen. Vor allem betroffen waren in dieser Phase intravenöse Drogenkonsumenten und „Blutspen-

¹²³ Vgl. z. B. Gramaticas, Damian: China Admits One Million HIV Cases, 6.9.2002, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/2240344.stm> (entnommen am 20.1.2004).

¹²⁴ Vgl. Beach, Marilyn: China Responds to Increasing HIV/AIDS Burden and Holds Landmark Meeting. In: *The Lancet*, Vol. 358, 2001, S. 1792. Zum Vergleich seien an dieser Stelle die Zahlen für das Jahr 2003 angeführt: UNAIDS geht weltweit von 40 Millionen HIV-infizierten Menschen aus. Vgl. UNAIDS: AIDS Epidemic Update, 2003, S. 3-4. <http://www.unaids.org/Unaids/EN/Resources/Publications/corporate+publications/aids+epidemic+update+-+december+2003.asp> (entnommen am 20.4.2004).

¹²⁵ Vgl. Anderson, Allen F.: Mainland China at the AIDS Crossroads: Competing Directions and Hard Choices. In: *Issues and Studies. A Journal of Chinese Studies and International Affairs*, 29,7, 1993, S. 43-54, hier S. 46.

¹²⁶ Vgl. Zhang Konglai (Hrsg.): *Aizibing (Die AIDS-Krankheit)*. Zhongguo xieheyikedaxue chubanshe, Peking 2001, S. 4.

¹²⁷ Vgl. Anderson, A.: *Mainland China, 1993*, a.a.O., S. 46.

der“¹²⁸. Ab Mitte der 90er Jahre meldeten alle Provinzen HIV/AIDS-Fälle und es gab deutliche Anzeichen, dass nun auch zunehmend die Allgemeinbevölkerung betroffen war.¹²⁹ In der dritten Phase begannen die offiziellen Zahlen und die Schätzungen durch in- und ausländische Experten weiter auseinander zu driften. Die offizielle Infektionszahl im Oktober 1997 belief sich auf 8.303 Fälle, während gleichzeitig inoffizielle Schätzungen von 150.000 bis 200.000 ausgingen.¹³⁰ Die chinesische Regierung ging wider besseren Wissens von viel zu niedrigen Infektionszahlen aus und propagierte neben einem angeblich besseren Immunsystem der chinesischen Bevölkerung einen effektiven Schutz durch neokonfuzianische Werte.¹³¹

Intravenöse Drogenkonsumenten sind nach offiziellen Angaben immer noch am stärksten betroffen, sie machen ca. 50% der HIV-Infizierten aus.¹³² Ein Viertel der Fälle sind ehemalige Blutspender. Die Ansteckung über Geschlechtsverkehr ist auf dem Vormarsch und im Jahr 2002 bereits für 10,9 Prozent der Infektionen verantwortlich.¹³³

¹²⁸ Der Begriff Blutspender ist in diesem Zusammenhang nicht korrekt, da unter Armut leidende Bauern ihr Blut verkauft haben, um ihr Einkommen aufzubessern.

¹²⁹ Vgl. Shao, Yiming: AIDS in South and Southeast Asia. HIV/AIDS: Perspective on China. In: AIDS Patient Care and STDs, 15, 8, 2001, S. 431-432. Siehe auch Liao, Su-su: HIV in China: Epidemiology and Risk Factors. In: Kaldor, John et. al. (Hrsg.): AIDS in Asia and the Pacific. 2nd Edition. Lippincott-Raven, London 1998, S. 19-25.

¹³⁰ Vgl. Tomlinson, Richard: China recognizes AIDS problem. In: British Medical Journal 316, 1998, S. 493.

¹³¹ Vgl. Dikötter, Frank: A History of Sexually Transmitted Diseases in China. In: Lewis, Milton; Bamber, Scott; Waugh, Michael (Hrsg.): Sex, Disease, and Society. A Comparative History of Sexually Transmitted Diseases and HIV/AIDS in Asia and the Pacific. Greenwood Press, Westport 1997, S. 67-83, hier S. 78-79.

¹³² Die Organisation „Human Rights Watch“ (HRW) weist in einem kürzlich veröffentlichten Bericht zu AIDS in China darauf hin, dass es zweifelhaft ist, ob wirklich intravenöse Drogenkonsumenten den Großteil der Infizierten ausmacht. Die Zahl derjenigen, die sich über Blutbanken angesteckt haben, könnte sehr viel höher sein. Vgl. Human Rights Watch (Hrsg.): Locked Doors: The Human Rights for People living with HIV/AIDS in China. Vol. 15, 7 (C), September 2003, S. 15, <http://www.hrw.org/reports/2003/china0803> (entnommen am 3.4.2004).

¹³³ Vgl. China Ministry of Health / UN Theme Group on HIV/AIDS in China: A Joint Assessment of HIV / AIDS Prevention, Treatment and Care in China. Dezember 2003, S. 2., <http://www.unchina.org/unaid/English.pdf> (entnommen

Die offizielle Zahl von Infizierten für das Jahr 2003 lautet eine Million und die jährliche Neuinfektionsrate wird seit 1999 konstant mit 30 Prozent angegeben.¹³⁴

Die hier angegebenen Zahlen basieren auf den Daten, die China auf nationaler und auf Provinzebene einerseits durch HIV/AIDS-Fallmeldungen und andererseits durch über 100 HIV/AIDS-Überwachungsstationen gewinnt. Diese Daten sind mit Vorsicht zu behandeln, da die Erhebungen diverse Mängel aufweisen. Die Überwachungsstationen sind ungleichmäßig über das Land verteilt, so dass manche Regionen deutlich überrepräsentiert sind. Außerdem werden diverse Risikogruppen, wie z.B. Homosexuelle, von dem System nicht berücksichtigt. Des Weiteren ist die Bestätigung eines positiven Suchtests (Elisa) durch einen sehr viel teureren Bestätigungstest (Western Blot) zwingend vorgeschrieben, um einen HIV/AIDS-Fall als bestätigt an höhere Instanzen weitermelden zu können. Es wird befürchtet, dass in vielen Fällen wegen Geldmangels der Bestätigungstest nicht durchgeführt und der Fall somit auch nicht weitergemeldet wird.¹³⁵ Es ist daher insgesamt davon auszugehen, dass die offiziellen Schätzungen wahrscheinlich deutlich unter den wirklichen Infektionszahlen liegen.¹³⁶

am 15.3.2004). Der Länderkoordinationsmechanismus (Country Coordination Mechanism; CCM) gibt erstmals zu, dass ca. 25 % der HIV Fälle ehemalige Blutspender sein könnten. Vgl. hierzu: CCM: Proposal to the Global Fund 2003, S. 18 und S. 19.

http://www.theglobalfund.org/search/docs/3CHNH_616_0_full.pdf (entnommen am 20.4.2004).

¹³⁴ Bei den hier angeführten Zahlen scheint es sich um einen Minimalkonsens zwischen verschiedenen Repräsentanten der chinesischen Regierung und internationalen Organisationen zu handeln, da man sich auf diese Zahl in der Bewerbung für den „Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria“ bezieht. Vgl. CCM: Proposal to the Global Fund 2003, S. 18, a.a.O.

¹³⁵ Vgl. National Center for HIV, STD and TB Prevention, Centers for Disease Control and Prevention, U.S. Department of Health and Human Services: Report of an HIV/AIDS Assessment in China. 2001, S. 11-13. www.usembassy-china.org.cn/sandt/ptr/cdc-assessment-prt.htm (entnommen am 27.4.2004).

¹³⁶ Vgl. National Intelligence Council: The Next Wave of HIV/AIDS: Nigeria, Ethiopia, Russia, India, and China. September 2002, <http://www.fas.org/irp/nc/hiv-aids.html> (entnommen am 27.4.2004), S. 5.

3. Bevölkerungsgruppen mit hoher Prävalenz¹³⁷ bzw. hohem Risiko

3.1 Intravenöse Drogenkonsumenten

Erste isolierte HIV-Epidemien unter intravenösen Drogenkonsumenten in der südwestlichen Provinz Yunnan wurden bereits im Jahr 1989 bekannt. Die Ausbreitung von HIV folgt den Wegen, auf denen hauptsächlich Drogen von ihrem Anbaugelände im Goldenen Dreieck durch China geschmuggelt werden: von Yunnan nach Guizhou, Guangxi, Guangdong und Fujian und von Yunnan gen Norden über Sichuan nach Xinjiang.¹³⁸ Auf Grund des häufig stattfindenden Nadeltauschs ist die Prävalenz unter intravenösen Drogenkonsumenten ansteigend und liegt z.B. in der Provinz Guangdong bei 20%, in Xinjiang bei 80%.¹³⁹ Die Gesamtzahl der mit HIV-infizierten Drogengebraucher wird auf 300.000 bis 500.000 geschätzt.¹⁴⁰

Drogengebrauch ist in China illegal und wird mit einem von der Polizei zwangsweise verordneten Aufenthalt von bis zu 6 Monaten in einer Entziehungsanstalt geahndet.¹⁴¹ Da die Bedingungen des Entzugs sehr schlecht sind, ist die Rückfallquote entsprechend hoch.¹⁴² HIV-infizierte Dro-

genkonsumenten leiden unter vielfältigen Diskriminierungen, da sie gleich mehrfach stigmatisiert sind. Auf Grund ihrer marginalisierten gesellschaftlichen Position haben sie kaum die Möglichkeit, auf Hilfs- und Informationsangebote – falls diese überhaupt existieren – zurückzugreifen. Auf Grund kaum vorhandener Interventionsmaßnahmen ist davon auszugehen, dass durch sogenannte sekundäre sexuelle Übertragung Ansteckungen von Drogenkonsumenten an ihre Sexualpartner stattfinden.¹⁴³

3.2 Ehemalige Blutspender

In mehreren zentralchinesischen Provinzen sind ehemalige Blutspender in starkem Maße von HIV/AIDS betroffen. Nachdem es lange Zeit hieß, dass nur die Provinz Henan betroffen sei, gesteht die chinesische Regierung in der Bewerbung für den „Globalen Fond zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria“ ein, dass auch die Provinzen Anhui, Hebei, Hubei, Shanxi, Shaanxi und Shandong betroffen seien.¹⁴⁴ Es ist nicht klar, wie viele Menschen in diesen Provinzen tatsächlich von einer HIV-Infektion betroffen sind. Von offizieller Seite heißt es, dass unter den geschätzten 1,5 Millionen Plasmaspendern mindestens 250.000 HIV-infiziert sind.¹⁴⁵ Schätzungen von NGOs, wie z. B. der „AIDS Action“ von Wan Yanhai, fallen sehr viel höher aus; so werden allein für Henan ein bis zwei Millionen Infizierte vermutet.¹⁴⁶

¹³⁷ Unter Prävalenz versteht man die Prozentzahl der HIV-Infizierten in der Altersgruppe zwischen 15 und 49 Jahren.

¹³⁸ Vgl. Anderson, A.: Mainland China, 1993, S. 45 und Beyrer, Chris et.al.: Overland Heroin Trafficking Routes and HIV-1 Spread in South and South-East Asia. In: *Aids*, 14,1, 2000, S. 75-83. Siehe auch Renwick, Neil: The ‚Nameless Fever‘: The HIV/AIDS Pandemic and China’s Women. In: *Third World Quarterly*, 23, 2, 2002, S. 377-393, hier S. 380.

¹³⁹ Untersuchungen wiesen für 11 Provinzen nach, dass sich über 30% der intravenösen Drogenkonsumenten Nadeln teilen. Vgl. National Center for HIV, STD and TB Prevention, Centers for Disease Control and Prevention, U.S. Department of Health and Human Services: Report of an HIV/AIDS Assessment in China. 2001, S. 10, a.a.O.

¹⁴⁰ Vgl. WHO Western Pacific –South East Asia: HIV/AIDS in Asia and the Pacific Region 2003, S. 9, 15. www.wpro.who.int/pdf/sti/aids2883/part1pdf (entnommen am 14.3.2004). Offiziell hat China über eine Millionen Drogenkonsumenten, wobei von einer sehr viel höheren Dunkelziffer auszugehen ist. Vgl. CCM: Application to the Global Fund, 2003, S. 19, a.a.O.

¹⁴¹ Geregelt durch eine Verordnung des Staatsrats: Qiangzhi jiedu banfa. (Verordnung zum Zwangsentzug). 12. Januar 1995.

¹⁴² Vgl. für eine sehr detaillierte und kritische Beschreibung von Entzugsanstalten in China, vor allem in Kunming, HRW:

Locked Doors, 1993, S. 42-49, a.a.O. Die Rückfallquote beträgt bis zu 90 %.

¹⁴³ Vgl. WHO Western Pacific –South East Asia: HIV/AIDS in Asia and the Pacific Region, 2003, S. 21.

www.wpro.who.int/pdf/sti/aids2883/part1pdf (entnommen am 14.3.2004).

¹⁴⁴ Vgl. CCM: Proposal to the Global Fund, 2003, S. 18, a.a.O.; CMOH and UN Theme Group on HIV/AIDS in China: A Joint Assessment, 2003, S. 10, a.a.O. An dieser Stelle wird auch die Provinz Guizhou genannt.

¹⁴⁵ Vgl. CCM: Proposal to the Global Fund, 2003, S. 18, a.a.O.

¹⁴⁶ Vgl. HRW: Locked Doors, 2003, S. 5, 13, a.a.O., wo die offiziellen Zahlen als zu niedrig bezeichnet werden. Vgl. Sui, Cindy: Chinese NGO That Probed Village AIDS Deaths Evicted. *Agence France Presse*, 3. Juli 2002. <http://www.globalpolicy.org/ngos/role/globalact/state/2002/0703china.htm> (entnommen am 18.6.2003).

Ende der 80er bis etwa Mitte der 90er Jahre wurden in den betroffenen Provinzen Blutsammelstationen eröffnet, um kostengünstig Blut und für die Herstellung von pharmazeutischen Produkten benötigtes Blutplasma zu erhalten. Die ländliche Bevölkerung war froh über die zusätzliche Einkommensquelle, so dass es für die Blutbankbetreiber möglich war, das günstig erworbene Blut mit großem Profit zu verkaufen.¹⁴⁷ Allerdings verstießen diese Blutbanken in vielen Fällen gegen medizinische Standards, indem sie den Spendern fremdes Blut, dem das Plasma bereits entzogen war, reinjizierten.¹⁴⁸ Dieses Verfahren begünstigte eine rasche Ausbreitung von Infektionskrankheiten wie HIV und Hepatitis. Die jungen, meist männlichen Blutspender steckten im Verlauf ihre Frauen an, die bei einer Schwangerschaft Gefahr liefen, das Virus an ihr Kind weiterzugeben.¹⁴⁹ Lange Zeit wurde von offizieller Seite versucht, die derart verursachte Epidemie zu verschweigen, bzw. das Ausmaß nicht erkennen zu lassen. Das Beispiel der Provinz Henan illustriert deutlich, dass bei der Errichtung der Blutbanken politische Entscheidungsträger beteiligt waren, die sich über derartige Unternehmungen einen großen Gewinn versprochen. Als ab Mitte der 90er Jahre der zunächst für das Gesundheitsministerium, zu der Zeit aber schon unabhängig arbeitende Wan Yanhai zusammen mit anderen begann, über die Vorfälle in Zusammenhang mit den Blutbanken und über die zahlreichen Opfer zu berichten, versuchte man, das Problem zu negieren, indem die besonders betroffenen Dörfer abgeriegelt wurden und jegliche Berichterstattung darüber verboten wurde.¹⁵⁰ Erst im vergangenen Jahr hat sich die Hal-

tung der Regierung bezüglich Henan deutlich verändert. Die Vizepremierministerin und Gesundheitsministerin Wu Yi besuchte diese Provinz und versprach eine kostenlose Behandlung mit antiretroviralen Medikamenten. Zudem erschien in einem offiziellen Dokument erstmals eine Verlautbarung, dass Personen und Behörden für die Verbreitung von HIV/AIDS zur Verantwortung gezogen werden können.¹⁵¹ Weiter heißt es: „Leaders in some local governments and institutions do not fully understand the strategy papers issued by the State Council on HIV/AIDS prevention and control and are not aware of the risk of a generalized HIV/AIDS epidemic in large areas of China and its severe impact on the development of the economy“.¹⁵² Im Zusammenhang mit diesem Politikwechsel ist zu sehen, dass etwa 70 mittlere Kader der Provinz Henan Anfang 2004 in die von HIV und AIDS am stärksten betroffenen Dörfer versetzt wurden,¹⁵³ und dass sich die Zentralregierung um die Auflage eines umfangreichen Projekts (China CARES = China Comprehensive AIDS Response) in sieben zentralchinesischen Provinzen bemüht, in dessen Rahmen HIV-Infizierte kostenlosen Zugang zu Medikamenten erhalten sollen.¹⁵⁴

3.3 Prostituierte

Sexuell übertragene HIV-Infektionen haben in den letzten Jahren beständig zugenommen; während sie 1997 nur 5,5 Prozent der Infektionen ausmachten, sind es 2002 bereits 10,9 Prozent.¹⁵⁵ Eine wich-

¹⁴⁷ Vgl. HRW: Locked Doors, 2003, S. 61, a.a.O.

¹⁴⁸ Durch dieses Verfahren entwickelten die Spender keine Anämie, so dass sie in kurzen Zeitabständen Blut verkaufen konnten. Vgl. HRW: Locked Doors, 2003, S. 4-5, S. 61, a.a.O. Vgl. Goodman, Peter S.: In China, AIDS Crisis is at the Mercy of Global Commerce. In: Washington Post, 5. Dezember 2002.

<http://www.globalpolicy.org/soecon/develop/AIDS/2002/1205china.htm> (entnommen am 17.2.03).

¹⁴⁹ Das Risiko einer Mutter-Kind-Transmission liegt bei über 30 Prozent, wenn medizinisch nicht interveniert wird.

¹⁵⁰ Vgl. HRW: Locked Doors, 2003, S. 29, a.a.O.

¹⁵¹ Vgl. CMOH and UN Theme Group on HIV/AIDS in China: A Joint Assessment, 2003, S. 3, a.a.O.

¹⁵² CMOH and UN Theme Group on HIV/AIDS in China: A Joint Assessment 2003, S. 37, a.a.O.

¹⁵³ Vgl. Renmin ribao 19.2.2004, S. 4.

¹⁵⁴ Vgl. CCM: Proposal to the Global Fund, 2003; S. 2-3, a.a.O. Erste Nachrichten bzgl. dieses in kleinerem Umfang bereits 2003 begonnenen Projekts sind überwiegend negativ. Die Behandlung mit den in China hergestellten Generika und die fehlende medizinische Betreuung scheinen Probleme zu verursachen, so dass 20 % der Behandelten wieder mit der Therapie aufgehört haben. Vgl. Chou, I-han: China's New AIDS Policy Faces Great Wall of Skepticism. In: Nature Medicine, 10,1, Januar 2004, S. 4.

¹⁵⁵ Vgl. CMOH and UN Theme Group on HIV/AIDS in China: A Joint Assessment, 2003, S. 2, 12-13, a.a.O.

tige Rolle spielen hierbei Prostituierte, die auf Grund einer großen Zahl meist ungeschützter Sexualkontakte besonders gefährdet sind, Opfer einer HIV-Infektion zu werden und im Verlauf zu einer Weiterverbreitung beizutragen.

Prostitution nahm im Zeitraum nach den 1979 eingeleiteten Wirtschaftsreformen wieder stetig zu, nachdem dieses in den Augen der KPCh unliebsame Phänomen 1955 aus der sozialistischen Gesellschaft erfolgreich verdrängt worden war.¹⁵⁶ Als Reaktion wurden 1982 und 1991 Gesetze erlassen, die Prostitution verboten, sie aber nicht wirklich eindämmen konnten.¹⁵⁷ So belief sich bereits im Jahre 1997 die offizielle Angabe des Ministeriums für öffentliche Sicherheit auf über zwei Millionen Prostituierte,¹⁵⁸ während Schätzungen für dasselbe Jahr bereits von 3-4 Millionen ausgingen.¹⁵⁹ Heute geht man von vier bis sechs Millionen Prostituierten aus.¹⁶⁰ Prostitution erscheint in vielfältigen Facetten, so führt Pan allein sieben Ebenen an, auf denen die Sexindustrie operiert.¹⁶¹ Ver-

scharft wird diese Entwicklung von der zunehmend großen Arbeitslosigkeit: „At present, more and more female workers laid-off from ailing state-owned enterprises in the northeast have streamed into various service occupations in the towns and cities of northern China. Growing numbers of them are entering prostitution (...).¹⁶² Besonders gefährdet sind Migrantinnen vom Land, die jenseits sozialer Kontrolle in den Großstädten nach Arbeit suchen und ein hohes Risikoverhalten haben.¹⁶³ Allerdings steigt auch die Zahl der Frauen, die sich nicht aus existentieller Not prostituieren, sondern um sich einen Nebenverdienst zu sichern.¹⁶⁴

Prostitution ist weiterhin illegal in China und kann mit einer Zwangsunterbringung in einem „Frauenerziehungszentrum“ geahndet werden. Pan weist in seinen umfangreichen Studien jedoch nach, dass vielerorts Sexindustrie und lokale Beamenschaft miteinander verquickt sind, so dass eine Durchsetzung des Verbots weder möglich ist noch gewollt erscheint.¹⁶⁵ Dennoch werden pro Jahr noch immer zwischen 40.000 und 50.000 Frauen in ein Erziehungszentrum eingeliefert.¹⁶⁶

Verschiedene Untersuchungen zum Sexualverhalten von Prostituierten zeigen, dass Kondome relativ selten verwendet werden. In einem 2003 von der Regierung mitverfasstem Dokument wird die Zahl der Prostituierten, die regelmäßig ein Kondom ver-

¹⁵⁶ Vgl. Lipinsky, Astrid: Prostitution in China II, Aufsätze und Dokumente. Bonn, 1996, S. 9, die einen Anstieg der Prostitution direkt im Anschluß an die Wirtschaftsreformen 1979 feststellt.

¹⁵⁷ Siehe vor allem: Guanyu yanjin maiyin piaochang de juejing (Beschluss über das strenge Verbot der Prostitution), 4. September 1991.

¹⁵⁸ Vgl. Pan, Suiming: Three „Red Light Districts“ in China. In: Micollier, Evelyne (Hrsg.): Sexual Cultures in East Asia. The Social Construction of Sexuality and Sexual Risk in a Time of AIDS. RoutledgeCurzon, London 2004, S. 23-53, hier S. 27. Siehe auch www.unchina.org/unaid/eneews5.html (entnommen am 20.6.2003) für eine umfangreichere, sich stärker am chinesischen Original orientierende Fassung.

¹⁵⁹ Vgl. Lau, J. T. F. et al.: A Study on Female Sex Workers in Southern China (Shenzhen): HIV-related Knowledge, Condom Use and STD History. In: AIDS Care, 14,2, 2002, S. 219-233, hier S. 220. Die Zahl basiert auf einer offiziellen Schätzung des Gesundheitsministeriums. Vgl. China Ministry of Health; UN Theme Group on HIV/ AIDS in China: China Responds to AIDS. HIV/AIDS Situation & Needs Assessment Report. 1997, S. 7 www.unchina.org/unAIDS/ekey16.html (entnommen am 17.6.2003).

¹⁶⁰ Vgl. CCM: Application to the Global Fund, 2003, S. 19, a.a.O. Renwick bezieht sich auf den Gesamtchinesischen Frauenverband (ACWF), der von 10 Millionen Prostituierten Ende der 90er Jahre ausgeht. Vgl. Renwick, N.: The „Nameless Fever“ 2002, a.a.O., S. 385.

¹⁶¹ Vgl. Pan, Suiming: Three Red Light Districts, 2004, S. 28-29, a.a.O. Die Kategorien reichen von der sogenannten zweiten Ehefrau über Prostituierte, Escortdamen, Angestellte

in Frisier- und Massagesalons, Straßenprostituierte, privat per Telefon operierende Frauen bis hin zu Frauen, die für ein sehr geringes Entgelt als Frau für eine Gruppe von Bauern bzw. Arbeitern dienen.

¹⁶² Pan, Suiming: Three Red Light Districts, 2004, S. 36, a.a.O.

¹⁶³ Vgl. Wang, Yan-guang: A Report from China. Aids, Policy and Bioethics: Ethical Dilemmas Facing China in HIV Prevention. In: Bioethics, 11, 3-4, 1997, S. 323-327, hier: S. 324.

¹⁶⁴ Vgl. Renwick, Neil: The ‚Nameless Fever‘, 2002, a.a.O., S. 379, 385. Siehe auch Evans, Harriet: Women and Sexuality in China. Dominant Discourses on Female Sexuality and Gender since 1949. Polity Press, Cambridge 1997, S. 175-177.

¹⁶⁵ Vgl. Pan, Suiming: Three Red Light Districts, 2004, S. 48-53, a.a.O.

¹⁶⁶ CMOH; UN Theme Group on HIV/ AIDS in China: China Responds to AIDS, 1997 S. 8, a.a.O.

wenden, mit unter 20% angegeben.¹⁶⁷ Diese Einschätzung gilt als realistisch, da die Zahl der Geschlechtskrankheiten, die als Indikator für ungeschützten Geschlechtsverkehr und für künftige HIV-Infektionen dienen, in den vergangenen Jahren stetig angestiegen sind.¹⁶⁸

Die HIV-Prävalenz bei Prostituierten liegt im Jahr 2002 landesweit bei 1,3 Prozent, wobei bestimmte Gegenden stärker betroffen sind. So wurden bei einer Untersuchung in Guangxi im Jahr 1998 bereits 5% der Prostituierten HIV-positiv getestet.¹⁶⁹ Trotz der scheinbar niedrigen Infektionszahl ist auf Grund des weiter oben skizzierten Risikoverhaltens von einer starken Gefährdung der Prostituierten auszugehen.¹⁷⁰ Eine hohe Zahl HIV-infizierter Prostituerter zieht zwangsläufig eine hohe

Zahl infizierter Männer nach sich, die ihrerseits das Virus weiterverbreiten. Somit fungieren Prostituierte als Bindeglied zur Allgemeinbevölkerung, auch in dem Sinne, dass eine Vielzahl von Prostituierten ursprünglich vom Land stammt und dorthin – unter Umständen infiziert – wieder zurückkehrt.¹⁷¹

3.4 Homosexuelle

Homosexualität ist in China nicht illegal, aber mit zahlreichen gesellschaftlichen Tabus belegt. Belangt werden konnten Homosexuelle bis 1997 auf Grund eines Paragraphen, der die Störung der staatlichen Ordnung unter Strafe stellte, so dass sie auch immer wieder Opfer staatlicher Willkür wurden. Erst im April 2001 wurde Homosexualität vom Verband chinesischer Psychiater von der Liste der Geisteskrankheiten gestrichen.¹⁷² „Most official discourses, at least in the beginning of the country's epidemic, constructed homosexuality as a corrupt Western import, alien to Chinese culture.“¹⁷³ Aus diesem Grund wurde der Verbreitung von HIV/AIDS unter Homosexuellen bisher wenig Aufmerksamkeit geschenkt. In den großen Städten bildete sich zwar in den vergangenen Jahren eine homosexuelle Szene mit entsprechenden Bars heraus, der Großteil der homosexuellen Szene trifft sich jedoch weiterhin in öffentlichen Parks und auf öffentlichen Toiletten.¹⁷⁴

Regierungsstellen gehen nach wie vor nicht von einer besonderen Gefährdung Homosexueller aus. In diesem Zusammenhang wird stets auf die geringe Infektionszahl unter Homosexuellen verwiesen, die im

¹⁶⁷ Vgl. CCM: Application to the Global Fund, 2003, S. 19, a.a.O.; siehe auch WHO Western Pacific –South East Asia: HIV/AIDS in Asia and the Pacific Region 2003, S. 52. www.wpro.who.int/pdf/sti/aids2883/part1pdf (entnommen am 14.3.2004), laut WHO benutzen nur 10 % der Frauen immer ein Kondom.

¹⁶⁸ Für das Jahr 1994 wurden bereits 750.000 Fälle von Geschlechtskrankheiten gemeldet. Dikötter argumentiert sehr plausibel, dass die Zahlen unzuverlässig seien, da viele Erkrankte erst gar keinen regulären Arzt aufsuchten und viele Mediziner – anders als in den 50er und 60er Jahren – nicht mehr die Erfahrung hätten, Geschlechtskrankheiten korrekt zu diagnostizieren. Vgl. Dikötter, Frank: A History, 1997, a.a.O., S. 76. Zhang et. al. geben an, dass 100.000 bis 200.000 Fälle von Geschlechtskrankheiten pro Jahr vorliegen. Vgl. Zhang, K. et. al.: Changing Sexual Attitudes and Behaviour in China: Implications for the Spread of HIV and Other Sexually Transmitted Diseases. In: Aids Care, 11, 5, 1999, S. 581-589, hier: S. 583. Vgl. auch Chen, Xiangsheng et.al.: Epidemiologic Trends of Sexually Transmitted Diseases in China. In: Sexually Transmitted Diseases, 27, 3, März 2000, S. 138-142. In dieser Studie wird ein Anstieg von diversen Geschlechtskrankheiten bei Frauen um das 4,2-fache, bei Männern um das 3,9-fache zwischen 1990 und 1998 nachgewiesen.

¹⁶⁹ Vgl. CCM: Application to the Global Fund, 2003, S. 19, a.a.O.; und „Care Is the Next Stepp“. In: www.chinadevelopmentbrief.com/prtarticle.asp?sec=19&sub=1&art=178 (entnommen am 10.3.2004). Vgl. auch Rogers, Susan J. et.al.: Reaching and Identifying the STD/HIV Risk of Sex Workers in Beijing. In: AIDS Education and Prevention, 14,3, 2002, S. 217-227, hier S. 218, die von 6 % HIV-Infizierten in Guangxi und von 3,5 % in Yunnan unter Prostituierten spricht.

¹⁷⁰ Auch in anderen Ländern und Regionen schnellten die Infektionszahlen unter Prostituierten binnen weniger Jahre in die Höhe, nachdem sie zuvor relativ niedrig waren. So stieg z. B. die Prävalenz unter Prostituierten in Bombay von 1% im Jahr 1987 auf 51% 1998. Vgl. Rogers, S.: Reaching and Identifying, 2002, a.a.O., S. 218.

¹⁷¹ Vgl. Lipinsky, Astrid: Prostitution, 1996, a.a.O., S. 28. Siehe auch Anderson, A.: Mainland China, 1993, S. 50 und Lau, J. T. F. et.al.: A Study on Female Sex Workers, 2002, a.a.O., S.230.

¹⁷² Vgl. Gallagher, John: Normal, China. In: Advocate, 836, 24.4.2001, S. 22-24, hier S. 22.

¹⁷³ Jones, Rodney H.: Mediated Action and Sexual Risk: Searching for „Culture“ in Discourses of Homosexuality and AIDS Prevention in China. In: Culture, Health and Sexuality, 1,2, 1999, S. 161-180, hier S. 162.

¹⁷⁴ Vgl. Jin, Ren: Homosexuals in Beijing. In: Button, Michael (Hrsg.): Streetlife in China. Cambridge, Cambridge University Press 1998, S. 70-74, hier S. 70.

Jahr 2001 angeblich nur 0,2 Prozent aller Fälle ausmachte.¹⁷⁵ Diese Zahl ist aus vielen Gründen unrealistisch: Bei den nationalen Datenerhebungsverfahren zur Bestimmung von HIV und AIDS wurde bisher die Gruppe der Homosexuellen nahezu ignoriert.¹⁷⁶ Zudem dient eine niedrige Infektionszahl von Homosexuellen der Demonstration, dass in China ein derartiges Verhalten nicht weit verbreitet sei. Erschwerend kommt hinzu, dass sich viele Männer, die sexuelle Kontakte mit anderen Männern haben¹⁷⁷, nicht als homosexuell identifizieren.¹⁷⁸ Diese Selbstwahrnehmung basiert u. a. auf der Tatsache, dass sie verheiratet sind und eine Familie haben.¹⁷⁹ Aus diesem Grunde sind sie weder empfänglich bzw. überhaupt erreichbar für die wenigen existierenden Präventionsbemühungen noch machen sie sich ein realistisches Bild über ihre eigene Gefährdung.¹⁸⁰

¹⁷⁵ Vgl. CMOH and UN Theme Group on HIV/AIDS in China: A Joint Assessment, 2003, S. 12, a.a.O.

¹⁷⁶ Die Datenerhebungsstationen konzentrieren sich auf fünf Risikogruppen: Drogenkonsumenten, Prostituierte, LKW-Fahrer, schwangere Frauen und Patienten mit Geschlechtskrankheiten. Vgl. Choi, Kyung Hee et. al: Emerging HIV-1 Epidemic in China in Men Who Have Sex With Men. In: Lancet, 361, 9375, 21. Juni 2003, S. 2125-2128, hier S. 2126. Siehe auch National Center for HIV, STD and TB Prevention, Centers for Disease Control and Prevention, U.S. Department of Health and Human Services: Report of an HIV/AIDS Assessment in China, 2001, S. 22, a.a.O.

¹⁷⁷ In der Regel werden solche Männer als *MSM, Men Having Sex With Men* bezeichnet, da mit dem Begriff *homosexuell* eine spezifische Identität, die über das Sexualverhalten hinausgeht, verbunden ist.

¹⁷⁸ Jones, R.: Mediated Action, 1999, a.a.O., S. 162-163, 169, 173.

¹⁷⁹ Diese Lebensweise entspricht traditionelleren chinesischen Vorstellungen, so wurde homosexuelles Verhalten geduldet, so lange der Betreffende trotzdem heiratete und für Nachkommenschaft sorgte. Vgl. hierzu Hinsch, Bret: Passions of the Cut Sleeve: The Male Homosexual Tradition in China. UCP, Berkeley 1990; Chou, Wah-shan: Tongzhi: Politics of Same-Sex Eroticism in Chinese Societies. Haworth Press, NY 2000. In seiner Studie mit knapp 500 homosexuellen Männern findet Choi heraus, dass 64 % der Männer über 39 Jahre und immerhin noch 11% der jüngeren Männer verheiratet sind. Choi, K.: Emerging HIV-1 Epidemic in China, 2003, a.a.O., S. 2125-2127.

¹⁸⁰ Es gibt einige Aktivisten, die sich speziell für diese gefährdete Gruppe einsetzen, zu denen wäre hier der in Hongkong lebende Chung To mit der „Ching He Foundation“ und Zhang Beichuan, der eine Zeitschrift zur Aufklärung herausgibt. Siehe auch Rubin, Kyna: The Butterfly and the

Eine Untersuchung aus dem Jahr 2002 mit knapp 500 homosexuellen Männern in Peking fand heraus, dass 3,1 % HIV infiziert waren und 49% in den vergangenen sechs Monaten ungeschützten Analverkehr hatten.¹⁸¹ Vor diesem Hintergrund ist von einer weitaus höheren Gefährdung der chinesischen homosexuellen Bevölkerung auszugehen.

3.5 Veränderung der allgemeinen Sexualmoral

Seit den Wirtschaftsreformen und der damit einhergehenden Öffnung verändert sich das allgemeine chinesische Sexualverhalten. Die umfassende Liberalisierung im Bereich Sexualität steht in starkem Kontrast zur staatlichen Reglementierung derselben in den ersten drei Jahrzehnten der Volksrepublik China.¹⁸² Staatliche und private Kontrolle verringern sich beständig. So lösen sich z.B. Binnenmigranten und aber auch privatwirtschaftliche Unternehmer aus einem engmaschigen Sozialgefüge, das zuvor die Einhaltung sozialer Verhaltensnormen überwacht hat. Der zu beobachtende Wertewandel spielt bei diesem Prozess ebenfalls eine wichtige Rolle: Gerade bei Jugendlichen setzt sich eine hedonistische Lebenshaltung durch, in deren Zentrum die Befriedigung eigener Bedürfnisse steht. Zahlreiche Untersuchungen bestätigen, dass immer mehr junge Menschen vorehelichen Sexualkontakt haben. Auch außereheliche Beziehungen stoßen auf zunehmend große Toleranz.¹⁸³ Dieses Phänomen trifft in weniger ausgeprägter

Sword: Aids in China. In: Health Affairs, 21, 3, 2002, S. 221-227.

¹⁸¹ Choi, K.: Emerging HIV-1 Epidemic in China, 2003, a.a.O., S.2125-2127. Vgl. auch WHO Western Pacific –South East Asia: HIV/AIDS in Asia and the Pacific Region 2003, S. 53, a.a.O., hier wird von einer Prävalenz unter MSM von 1% bis 5 % ausgegangen.

¹⁸² Vgl. Dikötter, Frank: Sex, Culture and Modernity in China. Medical Science and the Construction of Sexual Identities in the Early Republican Period, London, Hurst 1995, S. 126.

¹⁸³ Vgl. Zhang, K; Li, D.: Changing Sexual Attitudes, 1999, a.a.O., S. 584-585. Vgl. auch Liu, Dalin et.al.: Sexual Behaviour in Modern China. Report on the Nationwide Survey of 20,000 Men and Women. Continuum, New York 1997 (chinesische Fassung urspr. 1992), S. 185-189.

Form ebenfalls auf den ländlichen Raum zu.¹⁸⁴

Für das Jahr 2003 wird die nationale Prävalenz von der WHO mit ca. 0,12 % angegeben, für den gleichen Zeitraum liegen zudem noch keine eindeutigen Anzeichen einer epidemischen heterosexuellen HIV Übertragung vor.¹⁸⁵ Indikatoren für eine stärkere künftige Gefährdung der Allgemeinbevölkerung sind jedoch die stetig ansteigenden Zahlen von Geschlechtskrankheiten und die große Zahl der Binnenmigranten, deren Sexualverhalten als risikant einzuschätzen ist und die auf Grund ihrer Mobilität zu einer räumlichen Verbreitung der Epidemie beitragen können.¹⁸⁶

Trotz des veränderten Sexualverhaltens verhindert die traditionelle Sexualmoral, die zumindest oberflächlich weiter aufrecht erhalten wird, eine offene Auseinandersetzung mit dem sensiblen Thema Sexualität. Viele Studien konnten belegen, dass das Wissen über Sexualität im Allgemeinen und über HIV/AIDS im Besonderen sehr gering ist, was zu einem Risikoverhalten führt.¹⁸⁷ Der Sexualkundeunterricht, der seit 1987 im Curriculum integriert ist, basiert nach wie vor auf dem Wunsch, Sexualität zu kontrollieren und sie an Moral zu binden. So handelt es sich beim

Aufklärungsunterricht mit den Worten Gao nicht um eine „safer sex education“ sondern vielmehr um eine „chastity education“.¹⁸⁸

4. Die Rolle des chinesischen Staats bei der HIV-Epidemie

Die sich ausbreitende HIV/AIDS-Epidemie in China ist in weiten Teilen vom chinesischen Staat direkt oder indirekt mitverursacht worden. Am deutlichsten sichtbar wird dies an dem Beispiel der Provinz Henan, für die inzwischen gesichert scheint, dass hochrangige Kader u. a. des Gesundheitsministeriums in das Blutgeschäft involviert waren bzw. es überhaupt erst initiiert haben.¹⁸⁹ Wesentlich wurde hierbei gegen grundlegende medizinische Standards verstoßen im Interesse eines möglichst großen Gewinns und unter Inkaufnahme der Gefährdung der zumeist bäuerlichen Blutverkäufer. Auch das Beispiel der sich ausweitenden HIV-Epidemie unter intravenösen Drogenkonsumenten zeigt ein Verschulden des chinesischen Staates: Bereits Ende der 80er Jahre wurde bekannt, dass sich HIV/AIDS in isolierten Epidemien unter intravenösen Drogenkonsumenten in Yunnan ausbreitete. Bis heute gibt es keine adäquaten staatlichen Programme, um weitere Infektionen unter Drogenkonsumenten einzuschränken. So konstatiert die WHO für China noch für das Jahr 2003 „(...) but the IDU problem appears to be continuing almost unabated.“¹⁹⁰

¹⁸⁴ Vgl. Liu, Hongjie et. al.: A Study of Sexual Behavior Among Rural Residents of China. In: Journal of Acquired Immune Deficiency Syndromes and Human Retrovirology, 19,1, 1998, S. 80-88.

¹⁸⁵ Vgl. World Health Organization Western Pacific – South East Asia: HIV/AIDS in Asia and the Pacific Region 2003, www.wpro.who.int/pdf/sti/AIDS2003/part2_grp.2.pdf (entnommen am 27.4.2004), S. 53-54.

¹⁸⁶ Vgl. Zhang, K. et.al.: Changing Sexual Attitudes, 1999, a.a.O., S.583. Siehe auch Dikötter, Frank: A History, 1997, a.a.O., S. 76-77 und Anderson, A. F. et.al.: China's Floating Population and the Potential For HIV Transmission: A Social-Behavioural Perspective. In: AIDS Care, 15,2, 2003, S. 177-185.

¹⁸⁷ Vgl. z. B. Gao, Y. et.al: AIDS and Sex Education for Young People in China. In: Reproduction, Fertility and Development, 13, 2001, S. 729-737, hier S. 732. Gao bezieht sich auf eine Studie mit Studenten an zwei medizinischen Universitäten in Shanghai. Nur 9% der befragten Studenten, wusste, dass HIV nicht durch einen Moskitostich übertragbar ist; 50 % wussten nicht, dass ein Kondom das Ansteckungsrisiko stark vermindert. Vgl. MOH, UN Theme Group on HIV/Aids in China: A Joint Assessment, 2003, a.a.O., S. 13-14.

¹⁸⁸ Gao, Y. et.al.: AIDS and Sex Education 2001, a.a.O., S. 733.

¹⁸⁹ Vgl. auch Wan, Yanhai: China Health News and the Henan Province Health Scandal Cover-up, 20.1.2001: www.aizhi.org/news/jkb2.htm (entnommen am 5.1.2004), eine englische Übersetzung findet sich unter: http://www.casy.org/Chindoc/Wan_henan.htm (entnommen am 5.1.2004) und He, Aifang: Revealing the „Blood Wound“ of the Spread of HIV AIDS in Henan Province. 28.November 2000, S. 1-9. www.usembassy-china.org.cn/sandt/henan-hiv.htm (entnommen am 27.4.2004). Kellogg, Tom: Whitewashing criminal negligence. In: China Rights Forum Journal, 2002, 3, http://iso.hrichina.org/iso/article.adp?article_id=4250&subcategory_id=287 (entnommen am 10.1.2004).

¹⁹⁰ WHO Western Pacific – South East Asia: HIV/AIDS in Asia and the Pacific Region, 2003, a.a.O., S. 52.

Strukturelle Merkmale, welche die HIV-Epidemie bedingen, sind jedoch vor allem eine ideologisch geprägte Gesetzgebung, der ideologische Anspruch in der Realpolitik, nur gering ausgeprägte und gesetzlich nicht abgesicherte Partizipationsmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft, ausgeprägte Korruption und der zeitweise partielle Kontrollverlust der Zentralregierung über die Provinzen.

Die ideologisch geprägte Gesetzgebung bereitet vor allem im Bereich Prostitution und Drogengebrauch Probleme: Bei beiden Erscheinungen handelt es sich in der chinesischen Wahrnehmung um gesellschaftliche Übel, die in einem sozialistischen Staat überflüssig werden sollten. Doch wiegt die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit schwer: Die Zahl der Prostituierten und die der Drogenkonsumenten steigt ständig – auch auf Grund der großen sozialen und gesellschaftlichen Umbrüche. Sowohl Drogenkonsumenten als auch Prostituierte können in eine Umerziehungsanstalt gebracht werden, falls sie von der Polizei aufgegriffen werden. Diese Bedrohung bewirkt, dass beide im Kontext von HIV/AIDS als Risikogruppe zu bezeichnende Gruppierungen für spezifische Präventionsbemühungen nur sehr schwer erreichbar sind bzw. was chinesische Präventions- oder Behandlungsstrategien angeht, gar nicht erst als Zielgruppe in Frage kommen.¹⁹¹ Ähnlich verhält es sich mit Homosexuellen, die nach wie vor Opfer von staatlicher Willkür werden. Da auch sie dem Idealbild der sozialistischen Gesellschaft nicht entsprechen, finden sie im Kontext von HIV/AIDS-Prävention zu geringe Beachtung, was zu einer besonderen Gefahr für diese ohnehin gefährdete Gruppe führt. Die drei erwähnten Gruppen sind allesamt gesellschaftliche Randgruppen, die keinen staatlichen Schutz erfahren, sondern vielmehr Opfer von staatlicher Diskriminierung werden.

¹⁹¹ Vgl. U.S. Embassy, Beijing: Aids in China: From Drugs and Blood to Sex. A December 2000 Report, S. 5. www.usembassy-china.org.cn/sandt/hivsextrans.htm (entnommen am 27.4.2004).

Ideologie spielte auch in der politischen Reaktion des Staates auf ein primär gesundheitliches und soziales Phänomen wie die HIV/AIDS-Epidemie eine Rolle. Die erste Reaktion des chinesischen Staates angesichts der HIV-Epidemie bestand aus einer Schuldzuweisung an das moralisch verdorbene Ausland und die Beschwörung konfuzianischer Tugend, die einen ausreichenden Schutz vor der Krankheit darstellen sollte. In den folgenden Jahren war das Verhalten der chinesischen Regierung vor allem reaktiv, so z. B. im Fall des Blutskandals in Henan. Als bekannt wurde, dass eine große Zahl von Bauern sich in Henan auf Grund unhygienischer Verfahrensweisen bei der Blutentnahme angesteckt hatte, wurde 1998 ein Gesetz gegen den illegalen Bluthandel und für kontrollierte Blutbanken erlassen.¹⁹² Doch auch Mitte der 90er Jahre herrschte weiterhin die Tendenz vor, die Existenz und das Ausmaß der Epidemie verhüllen zu wollen. Am deutlichsten wird dies an den offiziellen Zahlen, die stets weit unter den Schätzungen von chinesischen und westlichen Beobachtern lagen. Erst im Jahr 2002 glich die Regierung die offizielle Zahl an die geschätzte Zahl an, als sie erstmals von einer Millionen Fälle sprach.¹⁹³ In Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen wurden bereits ab Ende der 90er Jahre zwei Pläne zur Kontrolle von HIV und AIDS verfasst. Beide Pläne haben überaus ehrgeizige Ziele, die aber mit den geringen zur Verfügung gestellten Mitteln schlichtweg nicht zu realisieren waren und daher zunächst nur als Lippenbekenntnis zu bezeichnen sind. Motiv für das Nicht-Handeln des Staates scheint vor allem die Angst vor einem Machtverlust und das

¹⁹² Vgl. U.S. Embassy, Beijing: Aids in China, 2000, a.a.O. S. 3.

¹⁹³ Es ist allerdings bezeichnend für die Haltung der Regierung, dass sich die offizielle Zahl der HIV-Infizierten für das Jahr 2003 auf 840.000 beläuft. Selbst wenn man berücksichtigt, dass in dieser Zahl 80.000 Aidserkrankte nicht enthalten sind, ist es schlichtweg unrealistisch, dass bei einer Ansteckungsrate von 30 % p. a. eine Reduktion der HIV-Infizierten stattgefunden haben soll. Vgl. „China Has 840,000 HIV Carriers, 80,000 Patients“. Xinhua News Agency, 7.11.2003, www.chinagate.com.cn/english/4674.htm (entnommen am 6.2.2004).

damit einhergehende Bedürfnis nach Erhalt des Status quo zu sein.

Der Wunsch nach Machterhalt prägt ebenfalls den Umgang des Staates mit zivilgesellschaftlichen Organisationen oder Individuen, die anstelle staatlicher Stellen selbst auf die HIV-Epidemie reagieren. Die Gründung von NGOs in China ist an sich problematisch, da jede NGO einer staatlichen Stelle angeschlossen sein muss und in jedem Bereich nur eine NGO arbeiten darf.¹⁹⁴ Organisationen und Personen, die sich im Bereich HIV/AIDS engagieren, werden mit einer ambivalenten staatlichen Haltung konfrontiert. Bekanntestes Beispiel ist in diesem Zusammenhang der Aktivist Wan Yanhai. 1992 gründete er in Peking mit Zustimmung des staatlichen Instituts für Gesundheitserziehung die erste „AIDS Hotline“, die von vielen Homosexuellen benutzt wurde. Dieses Engagement führte zwei Jahre später dazu, dass Wan vom Gesundheitsministerium entlassen wurde, er daraufhin das „AIDS Action Project“ gründete und in den Folgejahren eine maßgebliche Rolle bei der Aufdeckung des Blutspendeskandals in Henan spielte. Im Jahr 2002 wurde Wan überraschend von der chinesischen Polizei verhaftet und mehrere Wochen festgehalten, da er angeblich Staatsgeheimnisse (gemeint waren ohnehin bekannte Informationen zu Henan) im Internet publik gemacht habe.¹⁹⁵ Das tiefe Misstrauen gegenüber zivilgesellschaftlichem Engagement zeigte sich ebenfalls sehr deutlich in der chinesischen Bewerbung beim „Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria“ im Jahr 2002. Es wurden China keine finanziellen Mittel für Projekte im Bereich HIV/AIDS zugesprochen, da das Land keine Vertreter der Zivilgesellschaft und des privaten Sektors in dem

erforderlichen Landeskoordinationsmechanismus integriert hatte.¹⁹⁶

Die HIV/AIDS-Epidemie wurde weiterhin durch einen Konflikt zwischen der Zentralregierung und den Provinzen verschärft, wobei letztere augenscheinlich nur noch bedingt unter zentralstaatlicher Kontrolle stehen.¹⁹⁷ Ein Grund liegt in der Dezentralisierung des Bildungs- und Gesundheitssystems, die dazu geführt hat, dass ein Großteil der aufzubringenden Gelder von unteren Ebenen bereitzustellen ist. Damit jedoch erhalten die Provinzen große Verantwortung bei der Prävention und Behandlung von HIV/AIDS, der sie häufig nicht gewachsen sind.¹⁹⁸

In der Provinz Henan waren es hochrangige Kader, die den Blutspendeskandal mitverantworten haben. Sie versuchten, den Skandal und vor allem sein Ausmaß zu vertuschen, indem sie die betroffenen Regionen von der Außenwelt abschirmten und das Problem in den Medien herunterspielten.¹⁹⁹ Ergänzt wurde diese Maßnahme mit einer Weitergabe von viel zu niedrigen Infektionszahlen an zentralstaatliche Einrichtungen.²⁰⁰ Hierbei handelt es sich um ein in China durchaus Geschichte habendes Verfahren: Zahlen werden angepasst, um Erwartungen vorgesetzter Institutionen zu

¹⁹⁶ Vgl. HRW: *Locked Doors*, 2003, a.a.O., S. 32. Dem Folgeantrag aus dem Jahr 2003 wurde stattgegeben, da inzwischen auch zivilgesellschaftliche Vertreter im Landeskoordinationsmechanismus vertreten sind.

¹⁹⁷ He Aifang: *Revealing the „Blood Wound“* 2000, a.a.O., S. 8.

¹⁹⁸ Vgl. National Intelligence Council: *The Next Wave of HIV/AIDS*, 2002, a.a.O., S. 4, 20. Siehe auch National Center for HIV, STD and TB Prevention, Centers for Disease Control and Prevention, U.S. Department of Health and Human Services: *Report of an HIV/AIDS Assessment in China*. 2001, S. 8.

www.usembassy-china.org.cn/sandt/ptr/cdc-assessment-prt.htm (entnommen am 27.4.2004). Vgl. auch Krieg, Renate; Schädler, Monika: *Soziale Sicherheit im China der neunziger Jahre*. Institut für Asienkunde, Hamburg 1995, S. 187-197.

¹⁹⁹ Vgl. Park Kunming, Alice: *China's Secret Plague*. In: *Time* 15.12.2003, 162,24, S. 54-60, hier: S. 59. Siehe auch HRW: *Locked Doors*, 2003, a.a.O., S. 29.

²⁰⁰ Bereits in dem 1997 verfassten Dokument „China Responds to Aids“ wird auf die Gefahr hingewiesen, dass Zahlen, die an übergeordnete Ebenen weitergegeben werden, durchweg zu niedrig sein könnten. Vgl. CMOH; UN Theme Group on HIV/AIDS in China: *China Responds to Aids*, 1997, a.a.O., S. 4.

¹⁹⁴ Vgl. Saich, Tony: *Governance and Politics of China*. Palgrave, Houndmills 2001, S. 172-175.

¹⁹⁵ Vgl. Csete, Joanne: *Detained Aids Activist Wan Yanhai Released*. 20.9.2002, www.hrw.org/press/2002/09/china0920.htm (entnommen am 17.6.2003).

entsprechen und nicht zur Rechenschaft gezogen zu werden. Gelder, die von der Zentralregierung als Nothilfe für betroffene Bauern zur Verfügung gestellt wurden, sind Opfer von Korruption auf Provinzebene geworden und haben die Betroffenen nie erreicht. AIDS-Patienten, die protestiert haben, um grundlegende medizinische Versorgung zu erfahren und von der Steuerpflicht ausgenommen zu werden, wurden Opfer von Polizeigewalt.²⁰¹ Politische Entscheidungsträger der Provinz, wie z. B. Liu Quanxi (Leiter des Gesundheitsamts der Provinz), Chen Kuiyuan (Parteisekretär von 2000 bis 2002), Li Changchun (Parteisekretär von 1992 bis 1998) wurden hingegen nicht zur Verantwortung gezogen, obwohl sie, wenn auch in unterschiedlich hohem Maße, zur Entstehung des Blutskandals, seiner Vertuschung und der Nichtversorgung der Opfer mit zum Teil zentralstaatlich bereitgestellten Mitteln beigetragen haben.²⁰² Sie wurden stattdessen befördert und bekleiden noch heute wichtige Positionen.²⁰³

Der Konflikt zwischen Zentralstaat und einzelnen Provinzen offenbart sich auch in dem großen Spielraum, den Provinzen offensichtlich in Bezug auf HIV/AIDS haben. Während in Henan zwangsweise Kader der mittleren Ebene in sogenannte „AIDS-Dörfer“ geschickt werden, um den politischen Widerstand zu überwinden, profiliert sich Yunnan als Kooperationspartner von vielen internationalen Organisationen bei dem Versuch, HIV und AIDS einzudämmen und hat sich mit einer äußerst fortschrittlichen Verordnung bezüglich HIV/AIDS hervorgetan.²⁰⁴

²⁰¹ Vgl. HRW: *Locked Doors*, 2003, a.a.O., S. 8. Siehe auch Agence France Press: *Villagers Dying of AIDS Make Desperate Appeal for Help*. 30.5.2001, <http://www.essentialdrugs.org/edrug/archive/200106/msg00008.php> (entnommen am 10.3.2003).

²⁰² He, Aifang: *Revealing the „Blood Wound“*, 2000, a.a.O., S. 1-9. Vgl. HRW: *Locked Doors*, 2003, a.a.O., S. 65.

²⁰³ Vgl. Adams, Brad: *China's Other Health Cover-up*. In: *The Asian Wall Street Journal*, 12. Juni 2003, www.hrw.org/editorials/2003/china061203.htm (entnommen am 20.4.2004).

²⁰⁴ Vgl. U.S. Embassy, Beijing: *Aids in China*, 2000, a.a.O., S. 7. Vgl. Renmin ribao vom 19.2.2004. Siehe auch: Yunnan sheng aising fangzhi banfa (Verordnung zur Prävention und Kontrolle von AIDS der Provinz Yunnan) vom 10.2.2004,

5. Fazit

Die HIV/AIDS-Epidemie konnte sich in China bislang relativ ungehindert ausbreiten und wurde in Teilen direkt verstärkt durch staatliche Blutsammelstationen, die gegen hygienische Mindestanforderungen verstießen. Seit zwei bis drei Jahren gibt es aber deutliche Anzeichen, dass die Zentralregierung eine aktivere Rolle bei der Bekämpfung und Prävention von HIV/AIDS spielen will. Seit der SARS-Epidemie im Sommer 2003 und der Ernennung von Wu Yi zur Gesundheitsministerin scheint sich ein Politikwechsel abzuzeichnen. In den zentralchinesischen Provinzen wird ein umfassendes Projekt für die Blutspendeopfer aufgelegt, das finanziert wird von der Zentralregierung, den betroffenen Provinzen und durch den „Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria“. Im Rahmen des Projekts soll u.a. die kostenlose medizinische Versorgung für einkommensschwache Patienten gesichert werden. Hochrangige Politiker, wie z.B. der Premierminister Wen Jiabao, hatten überdies öffentlichkeitswirksame Auftritte mit HIV-infizierten Patienten, um für größere Akzeptanz dieser Gruppe zu werben.²⁰⁵

Dennoch sind diese positiven Bemühungen mit Vorsicht zu betrachten: Noch immer werden Infektionszahlen beschönigt und weitere betroffene Provinzen nur widerwillig benannt. Tiefgreifende aber notwendige Maßnahmen fehlen noch, so dass es abzuwarten bleibt, ob die veränderte Haltung des Staates nur Symbolcharakter hat oder ob China mit über zehn Jahren Verspätung wirklich den Kampf gegen eine Epidemie aufnimmt, die bereits viele Opfer gefordert hat und in den kommenden Jahren noch fordern wird.

www.yn.xinhuanet.com/ylyfzh/fagui/2004/021001.htm (entnommen am 25.2.2004).

²⁰⁵ Vgl. Watts, Jonathan: *China Faces Up to HIV/AIDS Epidemic*. In: *The Lancet*, 362, 9400, 13. Dez. 2003, S. 1983.

VI. Auswirkungen des WTO-Beitritts auf den chinesischen Arbeitsmarkt

Hans H. Bass

China trat im Dezember 2001 der Welt-handelsorganisation bei. Der vor über zwanzig Jahren eingeschlagene Kurs der sukzessiven Öffnung des Landes gegenüber der Weltwirtschaft wurde damit konsequent weitergeführt. Schon im Zuge der Beitrittsverhandlungen kam es zur weiteren Liberalisierung der Importe von Gütern, Dienstleistungen und Kapital. So sank der durchschnittliche Importzollsatz – nicht die einzige, aber eine leicht messbare Importbarriere – für verarbeitete Waren von 1992 bis 2000 von 42,4 % auf 16,2 %.²⁰⁶ Für die kommenden Jahre sind weitere substanzielle Marktöffnungen Chinas vereinbart: Der gebundene Importzollsatz (d.h. die vereinbarte Zollobergrenze) für PKW beispielsweise wird von 51,9 % (Dezember 2001) schrittweise bis Juli 2006 auf 25,0 % gesenkt.²⁰⁷ Hinsichtlich der Dienstleistungsimporte ging China im Rahmen der GATS-Optionen (Subsektoren und Handelsmodi)²⁰⁸ eine Reihe von Verpflichtungen ein, die den Unternehmen aus den WTO-Partnerländern freien Marktzugang und Inländergleichbehandlung garantieren.

Im Gegenzug verbessert der WTO-Beitritt die Zutrittsmöglichkeiten chinesischer Exporteure zu den Märkten der anderen Mitgliedsstaaten. Weitere Schritte werden in den nächsten Jahren folgen, da einige Länder, beispielsweise Mexiko, aber auch die EU, noch relativ lange Anpassungszeiten und spezifische Schutzmechanismen (die teilweise bis 2013 greifen können) gegen-

über Leichtindustrieprodukten, insbesondere Textilien, Schuhen und Bekleidung aus China durchsetzen konnten.

Die meisten ökonomischen Simulationen²⁰⁹ prognostizieren, dass Chinas weitere weltwirtschaftliche Integration einen deutlichen Beitrag zur Wohlstandssteigerung leiste (gemessen etwa am realen Kaufkraftzuwachs), sowohl in China als auch weltweit – in völliger Übereinstimmung mit den volkswirtschaftlichen Vorstellungen von den Vorteilen der internationalen Arbeitsteilung und der umfassenden Zielsetzung der WTO²¹⁰. Der gesamtwirtschaftliche Nettoeffekt des WTO-Beitritts für China wird mit einer Steigerung des realen Wirtschaftswachstums um etwa einen Prozentpunkt bei konstantem oder sogar leicht steigendem volkswirtschaftlichen Beschäftigungsvolumen beziffert.

Unter sozialen Gesichtspunkten freilich sind diese Aussagen nur von untergeordneter Bedeutung. Die WTO-Mitgliedschaft führt nämlich zu unterschiedlichen Veränderungen in den Chancen von Unternehmen, Regionen und Arbeitskräften. "Sozialer Sprengstoff" entsteht vor allem dadurch, dass es selbst bei steigendem gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsvo-

²⁰⁶ World Bank. World Development Indicators 2001 resp. 2002, Washington D.C.: The International Bank for Development and Reconstruction.

²⁰⁷ WTO. Protocol of Accession, China:

<<http://www.wto.org/>>; WTO. Accession Tariff Schedule <<http://europa.eu.int/>>

²⁰⁸ Das GATS (General Agreement on Trade in Services), neben GATT und TRIPS eine der drei Säulen der WTO, sieht zwar vor, dass Mitgliedsländer nur in mindestens einem Dienstleistungssubsektor und mindestens einem Handelsmodus eine Importliberalisierung begründen – vertraut aber auf eine inhärente Dynamik des Prozesses.

²⁰⁹ UNCTAD. Trade and Development Report 2002: Developing Countries in World Trade, New York / Geneva 2002, S. 147 f. und Schüller, Margot. Die Auswirkungen von Chinas WTO-Beitritt auf Asien und die Weltwirtschaft, in: Draguhn, W. (Hg.), Chinas und Japans Bedeutung für Ostasien und die Weltwirtschaft, Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg, Nr. 368, Hamburg 2003, S. 44-59 referieren die wesentlichen Studien. Bei insgesamt positivem Nettoeffekt zählen nach allgemeiner Ansicht China selbst, die USA, die EU und Japan, aber auch die Niedrigeinkommensländer Indochinas zu den Gewinnern des chinesischen WTO-Beitritts, während etwa Indien und Indonesien Verluste hinnehmen müssen.

²¹⁰ Das "Agreement Establishing The World Trade Organization" von 1994 formuliert als Ziele: "raising standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income and effective demand, and expanding the production of and trade in goods and services, while allowing for the optimal use of the world's resources in accordance with the objective of sustainable development". <<http://www.wto.org/>>

lumen zu einer Verschärfung von bereits bestehenden entwicklungs- und transformationsbedingten "mismatches" auf dem Arbeitsmarkt kommt, d.h. zu einem weiteren Auseinanderklaffen von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage in qualifikatorischer und/oder regionaler Hinsicht. Anders als in den Standardsimulationsmodellen dargestellt, sind sektorale und regionale Transfers von "redundanten" Arbeitskräften an neu entstehende Arbeitsplätze mit hohen sozialen Kosten und zeitlichen Verzögerungen belastet. Vereinfacht ausgedrückt: der soziale Sprengstoff wird nicht allein dadurch entschärft, wenn einem am Rande des Existenzminimums lebenden Bauern in Shanxi in einigen Jahren zwei neue Arbeitsplätze im Finanzsektor in Guangdong zur Verfügung stehen.

Hinzu kommt, dass Unternehmen nicht nur in Abhängigkeit von der Branche, sondern auch in Abhängigkeit von der Betriebsgröße und der Eigentumszuordnung in unterschiedlicher Weise von den liberalisierungsinduzierten Veränderungen betroffen sind – und in der Folge Mikrosicherungsnetze, vor allem in staatseigenen Großbetrieben, in Frage gestellt werden, ohne dass durch den selben Prozess für die Verlierer hinreichend schnell und umfangreich Kompensationen entstünden. Die chinesische Arbeitseinheit, die *danwei* alter Prägung, gewährleistete eine Absicherung der Lebensrisiken auf betrieblicher Ebene (Mikrosysteme) entsprechend dem Versorgungsprinzip ("Fünf Garantien", "Eiserner Reistopf"). Die Systemtransformation wird im Endergebnis zu einer sozialen Absicherung auf volkswirtschaftlicher Ebene (Makrosystem) entsprechend dem Versicherungsprinzip führen.²¹¹ Dass das neue System noch keine hinreichende soziale Sicherung ermöglicht, sieht man hinsichtlich des Erwerbslosigkeitsrisikos allein schon daran, dass 2003 in den Städten nach offiziellen Angaben 8 Mill. Arbeitslose registriert sind, aber nur 4,15 Mill. Men-

schen Lohnersatzleistungen aus dem nationalen Arbeitslosenfonds bezogen.²¹²

Für die Entschärfung des sozialen Sprengstoffes sind daher Form und Tempo von aktiven Anpassungsprozessen (Migration, Qualifikation) ebenso entscheidend wie der politische Wille, eine Passivierung von Arbeitskräften durch Transferzahlungen abzusichern (auch aus volkswirtschaftlichen Wohlstandsgewinnen der WTO-Mitgliedschaft). Dass die chinesische Regierung diese Herausforderungen annimmt, beispielsweise in der umfassenden Erläuterung ihrer Vorgehensweise in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im White Paper "China's Employment Situation and Policies"²¹³ gibt – bei aller Kritik im Detail – Anlass zum Optimismus.

Die folgenden Ausführungen zeichnen ein genaueres Bild der Entwicklungslinien des chinesischen Arbeitsmarktes sowie der sektoralen und regionalen Auswirkungen des WTO-Beitritts.

1. Entwicklungslinien des chinesischen Arbeitsmarktes

Der chinesische Arbeitsmarkt kann durch einige große Entwicklungslinien charakterisiert werden:

(1) *Demographisch bedingte Zunahme des Arbeitskräfteangebots.* Das Erwerbspersonenpotenzial, d.h. die potenziell erwerbstätige Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren, beträgt etwa 910 Millionen

²¹² Information Office of the State Council, White Paper "China's Employment Situation and Policies". Peoples Daily Online, 26.04.2004 <<http://english.peopledaily.com.cn/>>

²¹³ Es handelt sich der Absicht nach um eine pragmatische Mischung aus Instrumenten mit makroökonomischem Ansatz (gesamtwirtschaftliche Beschäftigungspolitik durch Ausdehnung der Binnennachfrage und aktive Fiskalpolitik), mesoökonomischen Instrumenten (Industriepolitik, Förderung des Kleinbetriebssektors) und arbeitsmarktpolitischen Instrumenten i.e.S. (Qualifikation zur Behebung von Mismatches, effizientere Arbeitsvermittlung, Stützung von flexiblen Arbeitsverhältnissen) verbunden mit einer sozialpolitischen Komponente (passive Arbeitsmarktpolitik durch Garantie von Lohnersatzleistungen einschließlich einer Sozialhilfe als unterstem Sicherungsnetz im Rahmen der "drei Garantien"). Dass es sich hier ganz offensichtlich nicht um einen Ansatz "aus einem Guss" handelt, wird nur Ideologen irritieren; im internationalen Vergleich sind solche synkretistischen Konzepte oft erstaunlich erfolgreich.

²¹¹ Grundsätzlich zu den Unterschieden der Prinzipien sozialer Sicherung etwa Althammer, Jörg / Lampert, Heinz. Lehrbuch der Sozialpolitik, 6. Aufl., Berlin etc. 2001, S. 226 ff.

Menschen (2003) und wächst pro Jahr um netto 8 Millionen Menschen; die Beschäftigtenzahl beträgt 744 Millionen, davon 256 Millionen in städtischen Gebieten.²¹⁴ Die Arbeitslosigkeit liegt, je nach Definition und Quelle, zwischen 4,3 % (Anteil registrierter Arbeitsloser an den städtischen Erwerbsspersonen)²¹⁵ und mehr als 10 % ("Menschen auf der Suche nach Arbeit")²¹⁶.

Da sich die Beschäftigungselastizität des Wirtschaftswachstums derzeit nur auf einen Wert von 0,16 beläuft (gegenüber noch 0,33 im Jahr 1980)²¹⁷, also eine Erhöhung der Wirtschaftsleistung um 1 Prozent heute durch nur 0,16 Prozent mehr Arbeitskräfteeinsatz erzeugt wird, würden diese zusätzlichen Arbeitskräfte rein rechnerisch nur dann absorbiert werden, wenn die chinesische Wirtschaft in jedem Jahr um etwa 5 % wächst. Die Abfederung von neu entstehender Mismatch-Arbeitslosigkeit erfordert entsprechend höheres wirtschaftliches Wachstum.

(2) *Entwicklungsbedingter Strukturwandel der Arbeitskräftenachfrage.* Im Verlauf des wirtschaftlichen Wachstums nimmt die Nachfrage nach Arbeitskräften in der Landwirtschaft und in der arbeitsintensiven Industrie ab und die Nachfrage nach Arbeitskräften in der kapital- und technologieintensiven Industrie sowie im Dienstleistungssektor nimmt zu.²¹⁸ Zwischen 1980

und 2000 sank der Beschäftigtenanteil im Landwirtschaftssektor von 69 % auf 50 %, während der Anteil der Industriebeschäftigten von 18 % auf 22 % nur leicht anstieg und der Anteil der Beschäftigten im tertiären Sektor sich von 13 % auf 28 % mehr als verdoppelte. Ausdruck dieses Prozesses sind die unterschiedlichen sektoralen Beschäftigungselastizitäten des wirtschaftlichen Wachstums: Derzeit wird eine Steigerung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums um 1 % durch einen zusätzlichen Arbeitskräfteeinsatz in der Industrie von nur 0,09 % generiert, aber durch 0,51 % mehr Arbeitskräfte im tertiären Sektor, während in der Landwirtschaft auch bei steigendem gesamtwirtschaftlichen Output der Arbeitskräfteeinsatz weiter abnimmt (um 0,07 % mit jedem Prozent BSP-Wachstum).²¹⁹

(3) *Transformationsbedingter Strukturwandel der Arbeitsplatzlokalisierung.* Die Transformation des Wirtschaftssystems (hinsichtlich der Dimensionen Koordinationsmechanismus und Eigentum an Produktionsmitteln) beinhaltet auch die Freisetzung von Arbeitskräften im Staatssektor und das Entstehen neuer Arbeitsplätze in der privaten Wirtschaft. Die Privatwirtschaft umfasst formale Privatbetriebe, darunter auch die ausländisch-kapitalisierten, sowie die "informelle" Beschäftigung. In den ersten Reformjahren wuchs der private Sektor lediglich additiv zum staatlichen ("schleichende" Transformation): im Dienstleistungssektor seit den 1980er Jahren, in der Industrie seit Anfang der 1990er Jahre. Inzwischen aber sind die ökonomischen Probleme der mit Arbeitskräften überbesetzten und durch betriebszweckfremde soziale Aufgaben belasteten Staatsbetriebe so groß geworden, dass es seit Mitte der 1990er Jahre nicht nur zu Privatisierungen kleinerer Staatsbetriebe kam, sondern auch zu einem Beschäftigungsab-

²¹⁴ National Bureau of Statistics of China. Statistical Communiqué on the 2003 National Economic and Social Development, 26.02.2004 <<http://www.stats.gov.cn/>>

²¹⁵ Information Office of the State Council, White Paper "China's Employment Situation and Policies", loc. cit.

²¹⁶ Tang Jun / Kristin Kupfer (Interview). "China braucht eine aktive Arbeiterklasse", in: die tageszeitung, 27.04.2002.

²¹⁷ Bhalla, A. S. / Qiu Shufang, China's accession to WTO: its impact on Chinese employment, Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, Discussion Paper No. 163, 2002, S. 7; siehe auch Brooks, Ray / Ran Tao, China's labor market performance and challenges, IMF Working Paper 03/210, November 2003, S. 7-10 für ähnliche Schätzungen mit alternativen Methoden.

²¹⁸ Der Übergang von einer Niedrigeinkommensökonomie zu einer Hocheinkommensökonomie ist bislang immer eine Folge von Industrialisierung und Tertiarisierung der Volkswirtschaft gewesen. Allerdings entspricht der Strukturwandel Chinas nicht dem Modell Europas, wo seit dem Ende des 18. Jhdts. deutlich periodisierbar zuerst die Landwirtschaft, dann die Industrie und dann der Dienstleistungssektor in Output und Beschäftigung dominierten (Fourastié-Hypothese). Chinas Entwicklung

entspricht eher dem Modell Japan, bei dem eine abnehmende Bedeutung der Landwirtschaft für die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung sehr früh einherging mit einem dominanten tertiären Sektor. Die derzeitige Verteilung der Beschäftigten in China auf die drei Sektoren entspricht ziemlich genau den Verhältnissen in Japan von 1950.

²¹⁹ Bhalla, A. S. / Qiu Shufang, loc. cit., 2002, S. 10.

bau in den großen Staatsbetrieben (teilweise als "Beurlaubungen" unter Fortbestehen von Elementen sozialer Sicherung: "*xiagang*"). Damit kam es zu einem nicht nur relativen, sondern auch absoluten Bedeutungsverlust der Staatsbetriebe für die Beschäftigung (aktive Transformation). Die Zahl der im Staatssektor Beschäftigten ging von 103 Millionen (1990) auf 69 Millionen (2003) zurück, entsprechend wuchs der städtische Privatsektor auf 43 Millionen Beschäftigte.²²⁰ Der informelle Sektor – interessanterweise ein Begriff, der in staatlichen Dokumenten, wie dem White Paper von 2004, nicht vorkommt, sondern nur in der Erwähnung hochflexibler Arbeitsverhältnisse durchschimmert – soll bis zu 45 % der städtischen Arbeitsplätze umfassen.²²¹

(4) *Wachstumsungleichgewichte und Binnenmigration*. Ungesteuerte wirtschaftliche Wachstumsprozesse führen sektoral und regional zu Wachstumsungleichgewichten ("unbalanced growth"²²²) und demographisch zu Entleerungs- und Zuwanderungsräumen. Denn in Wachstumsregionen entstehen vermehrt neue Unternehmen und bestehende Unternehmen wachsen dort überproportional, weil sie von benachbarten Unternehmen durch vereinfachte Beschaffung und erleichterten Absatz Nutzen ziehen, technische Neuerungen dort leichter diffundieren, und die entstehenden wirtschaftlichen Verdichtungsräume ("cluster") die klügsten und initiativsten Köpfe anziehen ("brain gain"). Diese Prozesse können durchaus verbunden sein mit sozialen Nettokosten für die Gesamtwirtschaft,

²²⁰ Information Office of the State Council, loc.cit.

²²¹ Li Lixu. "Feizhenggui jiuye pojie woguo jiuye nanti" [Informelle Beschäftigung löst Beschäftigungsprobleme in China], in: *Jingji Guanli*, Bd. 15 (2003), S. 58-60. Li argumentiert, dass Beschäftigung im informellen Sektor als transitorische Beschäftigung für die Landflüchtlinge und die ehemaligen Arbeitskräfte aus Staatsunternehmen besonders geeignet sei, dem Sektor aber die öffentliche Akzeptanz fehle, weshalb sein Entwicklungspotenzial brachliege.

²²² Eine theoretische Erklärung liefert die Neue Wachstumstheorie, die von steigendem Grenzertrag und steigenden Skalenerträgen bei der Anwendung des Produktionsfaktors "Wissen" ausgeht: anders als bei den drei konventionellen Produktionsfaktoren (Arbeit, Boden, Kapital) führt ein höherer Einsatz von Wissen nicht zu abnehmenden, sondern zu steigenden zusätzlichen Erträgen.

entstehend aus dem "brain drain" in den Entleerungsräumen einerseits und Integrationsproblemen in den Verdichtungsräumen andererseits. In China hat man diesem "natürlichen" Prozess von regional und lokal ungleichmäßiger Entwicklung (Verschärfung des West-Ost-Gefälles resp. Urbanisierung) zwischen 1949 und 1978 politisch immer wieder entgegengewirkt ("hin-auf in die Berge, hinunter in die Dörfer") – seither bricht sich die den ökonomischen Gesetzmäßigkeiten folgende Migration umso stärker Bahn. Schätzungen sprechen von derzeit landesweit 100 Millionen Arbeitsmigranten.²²³

Der WTO-Beitritt Chinas wird diese Entwicklungen in ihren sozialen Konsequenzen zum Teil entschärfen, zum Teil jedoch verschärfen. Dies wird im Folgenden differenzierter dargestellt.

2. Sektorspezifische Auswirkungen der Handelsliberalisierung

Verstärkung der Importkonkurrenz und Erweiterung der Exportmöglichkeiten sind die beiden grundlegenden Mechanismen, durch die der WTO-Beitritt auf die chinesische Volkswirtschaft einwirkt.

Kurzfristig kann Importkonkurrenz zu einer Verdrängung der bisherigen Anbieter (und der dort bestehenden Arbeitsplätze) durch ausländische Anbieter führen. Aber der verstärkte Wettbewerb ist auch eine "Produktivitätspeitsche", die einheimische Unternehmen zu effizienterer Produktion zwingt. Da Effizienzsteigerung in der Regel auf der Ersetzung von Arbeit durch Kapital beruht, kann man generell von einer Verstärkung der Tendenz zu steigendem Volkseinkommen bei sinkender Zahl der Beschäftigten ausgehen – aber auch von einer langfristigen Sicherung der Arbeitsplätze in denjenigen Unternehmen, die sich im Wettbewerb behaupten konnten. Auf der anderen Seite schaffen die vom WTO-Beitritt ausgehenden exportseitigen Wachstumsimpulse für die neu auf den Arbeitsmarkt tretenden Jugendlichen Beschäftigungschancen, insbesondere,

²²³ Tang Jun / Kristin Kupfer (Interview). loc. cit.

wenn das Ausbildungssystem und andere Elemente des Nationalen Innovationssystems rasch auf die veränderten Arbeitsmarktanforderungen reagieren²²⁴. Neue Arbeitsplätze entstehen in diesem Zusammenhang vornehmlich in den Boomregionen an der Küste und in den Städten, und dort fast ausschließlich im Privatsektor.²²⁵ Damit verstärken sich die Impulse für den sektoralen und regionalen Strukturwandel und erhöhen die Mismatch-Arbeitslosigkeit. Schließlich führen etwaige neue Absatzchancen durch den WTO-Beitritt auch zu einer Schwächung des Staatssektors – und damit seiner Mikro-Sozialsicherungssysteme – da Staatsbetriebe, auch branchenbedingt, im Export weit weniger engagiert sind als Unternehmen aus dem privaten Sektor.

Das Mischungsverhältnis zwischen diesen Prozessen ist von Sektor zu Sektor unterschiedlich. Branchen mit negativen Nettoeffekten für die Beschäftigung sind auf Grund unterschiedlicher Kriterien wie folgt identifiziert worden:

- Heutige Nettoimportposition (d.h. bereits heute nur geringe Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen dieser Branchen): Telekommunikation, Elektronik, Präzisionsinstrumente, Automobilbau;²²⁶
- Überdurchschnittlich hohe staatliche Stützung: Automobile, Telekommunikation, Finanzdienstleistungen, Versicherungen sowie nicht-wettbewerbsfähige Altindustrien: Stahl, Kohle, sowie die Landwirtschaft;²²⁷

²²⁴ Xu Tianshu / Zhou Haixia / Liu Yajie, "Jiaru shimao zuzhi dui daxuesheng jiuyede yingxiang ji duice" [Der WTO-Beitritt und die Beschäftigung von Universitätsstudenten – Auswirkung und Gegenmaßnahmen], Journal of Liaoning Provincial College of Communications, Vol. 5, No. 2, June 2003 plädieren in diesem Zusammenhang auch für neue Ausbildungsziele (u.a. Überblickswissen, Kreativität).

²²⁵ Siehe auch: Lu Ming et al., Employment restructuring during China's economic transition, Monthly Labor Review, August 2002, S. 25-31, <<http://www.bls.gov/>>

²²⁶ Zheng Bo, "WTO, shou jingzheng jingji yu zhongguode jiuye" [Die WTO, wettbewerbsfähige Wirtschaft und Chinas Beschäftigung], Shanghai Jingji Yanjiu, No. 10, 2002.

²²⁷ Shen Lei, "Jiaru WTO dui Shanghaishi jiuye yingxiangde tongji fenxi" [Statistische Analyse der Auswirkungen des

- Hohe Kapitalintensität: Metall, Automobilbau, Maschinenbau, Telekommunikation, Getreide.²²⁸
- Stellung im volkswirtschaftlichen Lebenszyklus: Sunset-Industries wie Kohle, Stahl, Automobil gegenüber Sunrise-Industries, insbesondere Dienstleistungen.²²⁹

Betrachtet man die Branchen der traditionellen Sektoreneinteilung, so ergibt sich das nachstehende Bild.

2.1 Landwirtschaft

Der Agrarsektor ist in der Vor-WTO-Zeit von der Handelsliberalisierung weitgehend ausgespart worden, so dass die WTO-induzierten Veränderungen hier nun besonders drastisch eingreifen²³⁰: Einfuhrzollsenkungen, Abschaffung von Staatshandelsmonopolen und Exportsubventionen. Die chinesische Landwirtschaft, die mit relativ viel Arbeitskraft, aber relativ wenig Anbaufläche produziert, wird auf mittlere Sicht vor allem solche landwirtschaftlichen Produkte wettbewerbsfähig herstellen können, die den reichlich vorhandenen Produktionsfaktor Arbeit besonders stark nutzen (wie Fisch, Gemüse, Obst, Blumen), während flächenintensiv hergestellte Agrarprodukte,

WTO-Beitritts auf die Beschäftigung in Shanghai], Shanghai Zonghe Jingji, No. 2, 2002.

²²⁸ Diese Gruppierung beruht auf der Überlegung, dass sich durch die außenwirtschaftliche Liberalisierung eine Wirtschaftsstruktur durchsetze, die solche Produkte vermehrt herstellt und in den internationalen Austausch bringt, die den reichlich vorhandenen Produktionsfaktor (hier: einfach qualifizierte Arbeit) überdurchschnittlich stark nutzt (Heckscher-Ohlin-Theorem). Siehe Wang Yanzhong, "Jiaru WTO dui zhongguo gongye jiuyede yingxiang ji duice" [Auswirkungen von Chinas WTO-Beitritt auf die Beschäftigung in der Industrie und Gegenmaßnahmen], in: Zhongguo Gongye Jingji, No. 5, Mai 2002.

²²⁹ Xie Man / Chen Zhongchang / Liu Yan, "Jiaru WTO dui Chongqing laodong jiude yingxiang fenxi" [Analyse der Auswirkungen des WTO-Beitritts auf die Arbeitskraftbeschäftigung in Chongqing], Chongqing Gongxue xueyuan bao / Journal of Chongqing Institute of Technology, No. 3, Juni 2002, pp. 105-107.

²³⁰ Siehe Anderson, Kym / Huang Jikun / Ianchovichina, Elena, Long-run impacts of China's WTO accession on farm-nonfarm income inequality and rural poverty, World Bank Policy Research Working Paper 3052, May 2003; Bhalla, A. S. / Qiu Shufang, The Employment impact of China's World Trade Organisation accession, London [u.a.]: Routledge Curzon, London and New York 2004, S. 71-85.

wie Getreide, Baumwolle oder Zucker, billiger importiert werden können. Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass die auf absehbare Zeit noch bestehenden hohen Transportkosten innerhalb Chinas eine weitere Zunahme der Nahrungsmittelimporte verhindern könnten.

Die negativen Auswirkungen des Strukturwandels haben vor allem die Bauern in den mittleren und westlichen Provinzen zu tragen, die nämlich im innerchinesischen Vergleich einen komparativen Vorteil bei der Produktion von Getreide und Baumwolle haben, diese Produkte aber im internationalen Vergleich dennoch zu teuer herstellen, als dass sie ohne spezifische Subventionen (durch überhöhte staatliche Ankaufspreise) mit den Weltmarktkonkurrenten mithalten könnten. Da in Übereinstimmung mit den WTO-Prinzipien Exportsubventionen für Agrarprodukte eingestellt werden müssen, werden auch chinesische Baumwollimporte an Weltmarktanteil und damit auch an Beschäftigungspotenzial verlieren.²³¹

Die chinesische Landwirtschaft ist im internationalen Vergleich allerdings noch stark selbstversorgend – nur etwa 30 Prozent der Produktion wird durchschnittlich vermarktet – und im großen und ganzen kleinbäuerlich organisiert. Daher wird die am Rande des Existenzminimums lebende ländliche Bevölkerung (etwa ein Viertel der ländlichen Haushalte) von den Auswirkungen des WTO-Beitritts vermutlich eher weniger betroffen.

Erste empirische Darstellungen zeigen, dass es innerhalb des Agrarsektors in den ersten beiden Jahren nach WTO-Beitritt zu einer Anteilsverschiebung der Beschäftigung gekommen ist, ohne dass sich bereits eine völlig neue Situation ergeben hat: Die Produktion von Fisch, Gemüse und Früchte habe mehr Arbeitskräfte beschäftigt, die

Fleischproduktion hingegen weniger. Der Gesamteffekt sei ausgeglichen. Importe von Baumwolle und Getreide haben die heimische Produktion bislang nicht nachhaltig negativ beeinflusst (siehe dazu auch den nächsten Abschnitt!).²³²

Ob die prognostizierte WTO-induzierte Marktentwicklung tatsächlich langfristig zu einem Rückgang der Beschäftigung und folglich zu einem zusätzlichem Migrationsdruck führt, ist offen auch angesichts der arbeitsmarktpolitischen Rückhaltefunktion der Landwirtschaft ("Arbeitsmarktschwamm"). Diese Schwammfunktion trägt dazu bei, dass das Tempo des Strukturwandels eher von der Aufnahmekapazität von Industrie- und Tertiärsektor bestimmt wird (pull-Faktor der Migration), und nicht so sehr von den Verdrängungseffekten, die durch die Importkonkurrenz im Agrarsektor selbst entstehen (push-Faktor der Migration).²³³ Umgekehrt führt eine konjunkturzyklisch abnehmende Beschäftigung im sekundären Sektor, etwa im Baugewerbe, Arbeitskräfte wieder in die Landwirtschaft zurück.²³⁴

2.2 Industrie

Chinas durchschnittliche Protektionsrate für nicht-landwirtschaftliche Waren und Dienstleistungen wurde im Jahr 2000 auf 17 % geschätzt, durch die Wirkung von Zöllen und nicht-tarifären Handelshemmnissen lag der Durchschnittspreis von international handelbaren Gütern in China also um 17 % über dem Weltmarktpreis. Das bedeutet, dass auch Unternehmen auf dem Markt auftreten können, die im internationalen Vergleich ineffizient sind. Mit den höheren Preisen subventionieren die chinesischen Konsumenten den Erhalt von

²³¹ Andererseits besteht aber auch nach dem Beitritt zur WTO durchaus noch Raum für die chinesische Politik, solche Unterstützungszahlungen für die heimische Landwirtschaft zu erhöhen, die nicht zwischen Exportmärkten und heimischen Märkten diskriminieren – von derzeit 2 % des Produktionsvolumens auf die für Entwicklungsländer akzeptierten 10 %.

²³² Lan Haotao. "Zhujian jiashende yingxiang – Jiaru WTO dui woguo nongye yingxiangde geng zongping jia" [Größer werdender Einfluss: Evaluation der durch den WTO-Beitritt eingetretenen Veränderungen für die chinesische Landwirtschaft], in: Guoji Maoyi / Intertrade, No. 261, September 2003.

²³³ Cai Fang / Zhang Chewei. "How to observe the impact of China's entry into the WTO on employment", in: Social Sciences in China, Bd. 23 (2002), 4, S.85-93, hier S. 88.

²³⁴ Cai Fang / Zhang Chewei. Loc. cit., S. 87 mit Daten über sektordifferenzierte Beschäftigungselastizitäten.

Arbeitsplätzen in diesen Unternehmen – ökonomisch ein Ärgernis, sozialpolitisch jedoch vertretbar, zumindest wenn eine Verzögerung, nicht aber eine Verhinderung von Strukturwandel angestrebt wird.

Die durchschnittliche Protektionsrate wird sich bis 2010 auf 9 % verringern.²³⁵ Das Tempo der Reduktion ist in den einzelnen Branchen jedoch unterschiedlich, ebenso auch der dann noch jeweils verbleibende Schutz. Ein hohes Reduktionstempo findet sich etwa für Elektronikartikel, Textilien, Bekleidung und Automobile. Wegen des hohen Ausgangsniveaus werden jedoch auch noch 2010 innerchinesische Preise für Automobile und Bekleidung jeweils etwa 18 % über dem Weltmarktpreisniveau liegen, während Energieträger (prognostizierte Protektionsrate 2010: 0,3 %) oder Elektronikartikel (3,0 %) in China dann nahezu auf dem Weltmarktpreisniveau zu haben sein würden. Mit diesen unterschiedlichen Geschwindigkeiten tragen die Vereinbarungen über Chinas WTO-Mitgliedschaft dem Interesse an einem für Wirtschaft und Gesellschaft verkraftbaren Ausmaß an induziertem Strukturwandel Rechnung. Umgekehrt eröffnet sich der chinesischen Industrie eine Vielzahl von neuen Exportmöglichkeiten.

Das komplexe Verhältnis von Importkonkurrenz und neuen Exportchancen lässt sich am Beispiel der Textil- und Bekleidungsbranche (T/B) aufzeigen²³⁶, die mit etwa 14 % der nicht-landwirtschaftlichen Beschäftigung ein wichtiger Sektor der chinesischen Volkswirtschaft ist (1999: 10 % der Industriebeschäftigten in der Textilbranche, 3,5 % in der Bekleidungsbranche)²³⁷.

²³⁵ Wang/Ma, zitiert in Bhalla, A. S. / Qiu Shufang. China's accession to WTO: its impact on Chinese employment, Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, Discussion Paper No. 163, 2002, S. 2.

²³⁶ Siehe Bhalla, A. S. / Qiu Shufang. loc.cit. 2002 und 2004, sowie Institut Français de la Mode and partners. Study on the Implications of the 2005 Trade Liberalisation in the Textile and Clothing Sector, Consolidated Report, Part 1, Paris: Februar 2004.

²³⁷ ILO. LABORSTA 2004: ISIC 321 und ISIC 322. <<http://www.ilo.org>>

Wegen der in China noch hohen Einkommenselastizität der Nachfrage nach Bekleidung werden durch die Erleichterungen im Zusammenhang mit dem WTO-Beitritt Importe von höherwertiger Bekleidung ("Marken"-Bekleidung) rasch zunehmen. Andererseits gibt es auch in China bereits Produktion höherwertiger Bekleidung, oft in Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung. Der bessere Absatz von Bekleidung würde auch Importe von Textilien induzieren, die anderenorts, z. B. in Indien, günstiger produziert werden können.

Umgekehrt entstehen für chinesische Unternehmen neue internationale Absatzmöglichkeiten. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass das Auslaufen der Quotenregelung 2005 nur ein Element innerhalb eines komplexen Prozesses ist: Zwar entlastet allein der Wegfall der Quotakosten chinesische Lieferanten um 10 bis 20 Prozent.²³⁸ Aber zum einen ist nur ein Viertel der chinesischen Textilexporte derzeit überhaupt von Quotenregelungen betroffen. Zum anderen ist gerade in der T/B-Branche mit neuen Wettbewerbern aus Asien zu rechnen, für die ja das Auslaufen des Textil/Bekleidungs-Abkommens (Agreement on Textiles and Clothing, ATC) und die Re-Integration von Textilien und Bekleidung in das universale Welthandelsregime der WTO ebenfalls Vorteile bringt. Drittens schließlich bedeutet eine grundsätzliche Liberalisierung des Welthandels mit T/B nicht, dass es nicht von Fall zu Fall erhebliche Schranken gibt ("contingencies"), darunter von besonderer Bedeutung für China die Anti-Dumping-Maßnahmen, denen chinesische Unternehmen wegen ihrer teils aggressiven Preissetzungspolitik besonders häufig ausgesetzt sind, aber auch die safeguard-clause, die für vier bis acht Jahre Schutzmaßnahmen gegen eine "Importflut" ermöglicht, die einen Industriezweig substanziell bedroht. So erwartet man, dass die USA auch 2005 ihre Märkte

²³⁸ Jungbauer, Silvia. "Textilgigant China – eine Herausforderung für die deutsche Textil- und Modebranche", in: Jahrbuch der Textil- und Modeindustrie, 2003, S. 12-15, hier S. 12.

nicht schutzlos der (chinesischen) Konkurrenz freigibt.²³⁹

Der Gesamteffekt all dieser Tendenzen ist schwierig zu prognostizieren. Entsprechend weit gehen die Schätzungen auseinander (siehe Tabelle 1).

In absoluten Zahlen sind dies 200.000 bis 700.000 neue Arbeitsplätze.

Allgemein wird angenommen, dass es zu einer Strukturverschiebung vom Subsektor Textilien zum Subsektor Bekleidung kommen wird. Da Textilien eher in staatseigenen Unternehmen produziert werden, führt die Liberalisierung des Außenhandels mit Textilien und Bekleidung dann nicht nur zu einer Veränderung der Branchenstruktur, sondern auch zu einer weiteren Verschiebung der Gewichte zwischen privatem und staatlichem Sektor.

Tabelle 1: Auswirkungen des WTO-Beitritts auf die Beschäftigung im Textil- und Bekleidungssektor Chinas, verschiedene Schätzungen.

Prognosezeitraum (Quelle)	1995-2005 (Ianchovichina 2000)	1995-2010 (Wang 1999)
Branche		
Textil	- 19 %	+ 6 %
Bekleidung	+ 66 %	+ 39 %

Quelle: nach Bhalla, A. S. / Qiu Shufang. The Employment impact of China's World Trade Organisation accession, London [u.a.]: Routledge Curzon, London and New York 2004, S. 98.

Empirisch lassen sich diese Überlegungen bislang nur teilweise validieren: Importe an Textilien stiegen 1997 bis 2002 nur um 6 %, Importe an Bekleidung im selben Zeitraum um 21 %. Tatsächlich konnten chinesische Unternehmen aus der T/B-Branche aber ihre Exporte beträchtlich steigern und zwar bei Textilien von 1997 auf 2002 um 49 %, bei Bekleidung um 30 %, so dass jetzt 14 % des Weltexportes an Textilien aus

China kommt (gegenüber 9 % im Jahre 1997) und 21 % des Weltexportes an Bekleidung (gegenüber 18 % fünf Jahre zuvor)²⁴⁰. Potenziellen Konkurrenten, wie Indien und Indonesien, gelang keine derartige Expansion. Beispielsweise stiegen Indiens Anteile an den Weltexporten von Textilien im selben Zeitraum lediglich von 3 % auf 4 %. Allerdings sank in den zurückliegenden Jahren der RCA-Indikator²⁴¹ für T/B aus China – bei Textilien von 3,2 im Jahre 1995 auf 2,7 im Jahre 2002, bei Bekleidung von 5,3 auf 4,1 – während er in anderen asiatischen Ländern anstieg, so in Pakistan und Bangladesch.²⁴² Dies lässt darauf schließen, dass China auf mittlere Sicht komparative Vorteile in diesem Sektor verliert und die Schätzungen hinsichtlich der Arbeitsmarkteffekte wohl doch zu optimistisch sind.

Und schließlich gibt es durch die Entfesselung der Marktkräfte auch spekulative Entwicklungen frühkapitalistischer Manner, die für die Arbeitnehmer enorme Risiken implizieren. In Erwartung eines höheren Absatzes auf den Weltmärkten haben 2003 Investitionen in chinesischen Textilfabriken gegenüber dem Vorjahr um 74 % zugenommen – mit entsprechenden Rückwirkungen auf die Baumwollpreise und die Baumwollproduktion (Flächenausdehnung von 12 % in 2003 und 22 % in 2004). Auch staatliche Interventionen (Erhöhung der Baumwollimportquoten) zur Stabilisierung des Preisniveaus fanden statt. So gab es in 2004 eine Rekordernte bei Baumwolle – und gleichzeitig Rekordzuwachsraten bei den Baumwollimporten. Die daraufhin fallenden Preise wiederum haben Textilfabriken zu Unterbre-

²⁴⁰ Eigene Berechnung nach WTO, Statistics Database <<http://www.wto.org>>

²⁴¹ RCA: Revealed Comparative Advantage. Die Anwendung dieses Indikators geht von der Überlegung aus, dass bei unverzerrtem Außenhandel ein im Verhältnis zu den Welthandelsanteilen überdurchschnittlicher Exportanteil eines Landes bei einem Produkt oder einer Produktgruppe offenlegt, dass diese Volkswirtschaft hier einen komparativen Vorteil hat. Ein RCA-Wert von 2 bedeutet, dass das Produkt X im Export von Land A einen doppelt so hohen Anteil hat als im Welthandel aller Länder.

²⁴² Eigene Berechnung nach WTO, Statistics Database <<http://www.wto.org>>

²³⁹ Institut Français de la Mode and partners. loc. cit.

chungen des Produktionsprozesses veranlasst: in Erwartung noch weiter fallender Inputpreise!²⁴³

2.3 Tertiärer Sektor

Der Dienstleistungssektor, ohnehin der Sektor mit dem größten entwicklungsbedingtem Wachstums- und Beschäftigungspotenzial, ist wohl auch derjenige Sektor, der in Hinblick auf die Beschäftigung vom WTO-Beitritt Chinas am meisten und umfassend profitieren wird. International handelbare Dienstleistungen (etwa Finanzdienstleistungen oder Tourismus) werden durch den Prozess dynamisierter Liberalisierung, wie er im GATS intendiert ist, verstärkt importiert und ineffiziente heimische Anbieter verdrängen. Da aber die Dienstleistung produzierenden Personen in der Regel nicht aus dem Ausland kommen (bzw. in diesem Handelsmodus zumindest erhebliche Einschränkungen vorgesehen sind), entstehen im Verdrängungsprozess *uno actu* neue Arbeitsplätze – ob sie quantitativ die alten Arbeitsplätze ersetzen, ist damit allerdings nicht gesagt. So sind internationale Einzelhandelsketten sicherlich weniger beschäftigungsintensiv als staatseigene Güterverteilungsstellen. Die nicht-handelbaren Dienstleistungen (etwa Kleinhandel oder persönliche Dienstleistungen, zum Teil im informellen Sektor), werden in einer wachsenden Volkswirtschaft jedoch zweifellos zusätzliche Arbeitsplätze generieren können.

3. Ausländische Investitionen in China

Mehr noch als die Integration in den Weltmarkt war der Motor von Chinas weltwirtschaftlicher Integration bislang der Zustrom von Direktinvestitionen aus dem Ausland.²⁴⁴ Der WTO-Beitritt Chinas wird

wegen verbesserter Exportchancen chinesischer Produkte auch weiter ausländisches Kapital in das Land bringen. Die Öffnung der Dienstleistungssubsektoren gegenüber dem Ausland zieht auch importseitig Investitionen in kommerzielle Präsenz nach sich. Geht man davon aus, dass junge Arbeiterinnen in der Textilindustrie an der Küste mit monatlich etwa 600 RMB ein zehnfach höheres Einkommen erzielen können als in ihren Herkunftsdörfern, so könnte man den Zustrom ausländischen Kapitals als wesentlichen Motor der Armutsreduzierung und damit der Entschärfung sozialer Probleme ansehen – selbst wenn nur ein kleiner Teil des Verdienstes im modernen Sektor in die Herkunftsregionen transferiert würde. Tatsächlich argumentieren Mainstream-Ökonomen in jüngster Zeit, dass Wachstum *direkt* armutsreduzierend wirke²⁴⁵ und insbesondere ausländische Direktinvestitionen einen unmittelbaren armutsreduzierenden Effekt hätten.²⁴⁶

Detailliertere empirische Studien²⁴⁷ zeigen allerdings, dass ADI nicht einmal notwendigerweise ein "trickle down" von Wohlstandseffekten ermöglichen, geschweige denn einen "direkten" Effekt. Ein Durchsickern des Wohlstandsimpulses hänge nämlich von besonderen Faktoren ab, etwa der Einkommenselastizität der Nachfrage nach heimischen und importierten Produkten, sowie von dem Verhältnis zwischen Konsum und Sparen der Beschäftigten. Da in China sowohl der Konsum ausländischer Waren mit besonderem Prestige besetzt ist als auch die Sparquote im internationalen Vergleich hoch ist, sind Sickereffekte des wirtschaftlichen Wachs-

²⁴³ "Cotton in China. Soft landing. The trouble with commodity booms." *The Economist*, July 3, 2004, S. 73.

²⁴⁴ Ausländische Direktinvestitionen sind grenzüberschreitende Investitionen eines Unternehmens mit dem Ziel, Einfluss auf das Management einer Unternehmung in einem anderen Land auszuüben. Üblicherweise gilt heute ein Kapitalanteil von 10 % als Schwellenwert zur Abgrenzung von Portfolioinvestitionen, die das operative Geschäft nicht direkt zu beeinflussen suchen.

²⁴⁵ Dollar, D. / Kraay, A. *Growth is good for the poor*, World Bank, WP # 2587, <<http://www.econ.worldbank.org/>>, 2001. Vgl. kritisch zu dieser Sicht Wohlmuth, Karl. Chancen der Globalisierung – für wen?, in: Bass, Hans H. und Melchers, S., *Neue Instrumente zur sozialen und ökologischen Gestaltung der Globalisierung*, Münster: Lit-Verlag Münster 2004, S. 15-80.

²⁴⁶ "In short, foreign direct investment remains one of the most effective tools in the fight against poverty." Hadjimichael, B. / Aaron, C. / Klein, M. *Foreign Direct Investment and Poverty Reduction*, World Bank Working Paper, #2613, 2001 <<http://www.econ.worldbank.org/>>.

²⁴⁷ Vgl. te Velde, D. W. / Morrissey, O. *Foreign Direct Investment: Who Gains?*, odi Briefing Paper, 2002.

tums auf die Armen wahrscheinlich eher gering. Eine explizite Politik zur Reduktion der Armut würde deshalb alles andere als überflüssig sein.

Unter sozialen Gesichtspunkten wird man die aus dem vermehrten Zustrom ausländischer Investitionen resultierende wachsende Lohnspreizung ferner auch deshalb kritisch sehen, weil sie zumindest in kurzer Sicht die soziale Kohärenz einer Gesellschaft gefährden kann und die pull-Faktoren für Binnenmigration erhöht, ohne die sozialen Kosten ins Kalkül einzubeziehen.

4. Fazit

Chinas Beitritt zur WTO und die damit verbundene weitere Liberalisierung der Außenwirtschaft geschah nach zwei Jahrzehnten anhaltenden wirtschaftlichen Wachstums, welches teilweise auf einer Transformationsdividende, teilweise auf Kapitalimporten als Folge früherer außenwirtschaftlicher Liberalisierung basiert. Dies unterscheidet China von anderen Entwicklungsländern, die ihre Außenwirtschaft von der Importsubstitution zur Weltmarktöffnung umstellten. Die Bedingungen sind daher günstig, dass eine insgesamt wachsende Volkswirtschaft die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung ausschöpfen und zugleich die entstehenden Strukturprobleme kompensieren kann. Entscheidend ist aber, dass die sozialen Herausforderungen politisch angenommen werden: aktive, qualifikationsorientierte Arbeitsmarktpolitik, aktive Regionalpolitik, Anerkennung des informellen Sektors / Kleingewerbesektors und die Förderung von ländlicher Industrialisierung sowie eine soziale Absicherung des Anpassungsprozesses sind relevante Politikfelder.

Literatur

"Cotton in China. Soft landing. The trouble with commodity booms." *The Economist*, July 3, 2004, S. 73.

[China] Information Office of the State Council, White Paper "China's Employment Situation and Policies". Peoples Daily Online, 26.04.2004.

<<http://english.peopledaily.com.cn>>

Althammer, Jörg / Lampert, Heinz. Lehrbuch der Sozialpolitik, 6. Aufl., Berlin etc. 2001.

Anderson, Kym / Huang Jikun / Ianchovichina, Elena. Long-run impacts of China's WTO accession on farm-nonfarm income inequality and rural poverty, World Bank Policy Research Working Paper 3052, May 2003.

Bhalla, A. S. / Qiu Shufang. China's accession to WTO: its impact on Chinese employment, Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, Discussion Paper No. 163, 2002.

Bhalla, A. S. / Qiu Shufang. The Employment impact of China's World Trade Organisation accession, London [u.a.]: Routledge Curzon, London and New York 2004.

Brooks, Ray / Ran Tao. China's labor market performance and challenges, IMF Working Paper 03/210, November 2003.

Cai Fang / Zhang Chewei. "How to observe the impact of China's entry into the WTO on employment", in: *Social Sciences in China*, Bd. 23 (2002), 4, S.85-93.

Dollar, D. / Kraay, A. Growth *is* good for the poor, World Bank, WP# 2587, 2001 <www.econ.worldbank.org/>

Hadjimichael, B. / Aaron, C. / Klein, M. Foreign Direct Investment and Poverty Reduction, World Bank Working Paper, #2613, 2001 <www.econ.worldbank.org/>

ILO. LABORSTA (2004) <<http://laborsta.ilo.org/>>

Institut Français de la Mode and partners. Study on the Implications of the 2005 Trade Liberalisation in the Textile and Clothing Sector, Consolidated Report, Part 1, Paris: Februar 2004.

Jungbauer, Silvia. "Textilgigant China – eine Herausforderung für die deutsche Textil- und Modebranche", in: *Jahrbuch der Textil- und Modeindustrie*, 2003, S. 12-15.

Lan Haotao. "Zhujian jiashende yingxiang – Jiaru WTO dui woguo nongye yingxiangde geng zongping jia" [Größer werdender Einfluss: Evaluation der durch den WTO-Beitritt eingetretenen Veränderungen für die chinesische Landwirtschaft], in: *Guoji Maoyi / Intertrade*, No. 261, September 2003.

Li Lixu. "Feizhenggui jiuye pojie woguo jiuye nanti" [Informelle Beschäftigung löst Beschäftigungsprobleme in China], in: *Jingji Guanli*, Bd. 15 (2003), S. 58-60.

- Lu Ming et al., Employment restructuring during China's economic transition, Monthly Labor Review, August 2002, S. 25-31, <<http://www.bls.gov/>>
- National Bureau of Statistics of China. Statistical Communiqué on the 2003 National Economic and Social Development, 26.02.2004, <<http://www.stats.gov.cn/>>
- Schüller, Margot. Die Auswirkungen von Chinas WTO-Beitritt auf Asien und die Weltwirtschaft, in: Draguhn, W. (Hg.), Chinas und Japans Bedeutung für Ostasien und die Weltwirtschaft, Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg, Nr. 368, Hamburg 2003, S. 44-59.
- Shen Lei. "Jiaru WTO dui Shanghaishi jiuye yingxingde tongji fenxi" [Statistische Analyse der Auswirkungen des WTO-Beitritts auf die Beschäftigung in Shanghai], Shanghai Zonghe Jingji, No. 2, 2002.
- Tang Jun / Kristin Kupfer (Interview). "China braucht eine aktive Arbeiterklasse", in: die tageszeitung, 27.04.2002.
- te Velde, D. W. / Morrissey, O. Foreign Direct Investment: Who Gains?, odi Briefing Paper, 2002.
- UNCTAD. Trade and Development Report 2002: Developing Countries in World Trade, New York / Geneva 2002.
- Wang Yanzhong. "Jiaru WTO dui zhongguo gongye jiuyede yingxiang ji duice" [Auswirkungen von Chinas WTO-Beitritt auf die Beschäftigung in der Industrie und Gegenmaßnahmen], in: Zhongguo Gongye Jingji, No. 5, Mai 2002.
- Wohlmuth, Karl. Chancen der Globalisierung – für wen?, in: Bass, Hans H. und Melchers, S., Neue Instrumente zur sozialen und ökologischen Gestaltung der Globalisierung, Münster: Lit-Verlag Münster 2004, S. 15-80.
- World Bank. World Development Indicators (verschiedene Jahrgänge), Washington D.C.: The International Bank for Development and Reconstruction.
- WTO, Accession Tariff Schedule <<http://europa.eu.int/>>
- WTO. "Agreement Establishing The World Trade Organization" von 1994 <<http://www.wto.org/>>
- WTO. Protocol of Accession, China, <<http://www.wto.org/> >
- WTO. Statistics Database <<http://stat.wto.org/>>
- Xie Man / Chen Zhongchang / Liu Yan. "Jiaru WTO dui Chongqing laodong jiude yingxiang fenxi" [Analyse der Auswirkungen des WTO-Beitritts auf die Arbeitskraftbeschäftigung in Chongqing], Chongqing gongxue xueyuan bao / Journal of Chongqing Institute of Technology, No. 3, Juni 2002, pp. 105-107.
- Xu Tianshu / Zhou Haixia / Liu Yajie. "Jiaru shimao zuzhi dui daxuesheng jiuyede yingxiang ji duice" [Der WTO-Beitritt und die Beschäftigung von Universitätsstudenten – Auswirkung und Gegenmaßnahmen], Journal of Liaoning Provincial College of Communications, Vol. 5, No. 2, June 2003.
- Zheng Bo. "WTO, shou jingzheng jingji yu zhongguode jiuye" [Die WTO, wettbewerbsfähige Wirtschaft und Chinas Beschäftigung], Shanghai Jingji Yanjiu, No. 10, 2002.

VII. Antworten aus Beijing: „Die Sozialpolitik der chinesischen Regierung“

Barbara Darimont

1. Einführung

Gegenwärtig sehen sich viele Staaten durch die Globalisierung mit sozialen Fragen konfrontiert, wie z. B. Deutschland, das eine geschichtlich gewachsene Sozialversicherung besitzt. Die meisten Nationen suchen im Zeitalter des globalen Wirtschaftstransfers Lösungsmöglichkeiten im Bereich der sozialen Sicherung in anderen Ländern – so auch die V. R. China.

Der Begriff Sozialpolitik ist trotz wissenschaftlicher Diskussion nicht genau definiert. Er umfasst eine Vielzahl von Bereichen, wie z. B. Arbeitsrecht, Arbeitsschutz, Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik, Wohnungspolitik usw.²⁴⁸ Dieser Beitrag beschränkt sich auf die Kernbereiche der Sozialpolitik: Sozialversicherung und Sicherung des Existenzminimums.

2. Grundlagen der Sozialpolitik und des Sozialrechts

In der Verfassung²⁴⁹ von 1982 ist festgelegt, dass die Bürger der V. R. China das Recht auf materielle Unterstützung seitens des Staates und der Gesellschaft im Alter, in Krankheitsfällen oder bei Arbeitsunfähigkeit haben. Dies ist jedoch eher als Programmsatz denn als subjektives Recht zu verstehen.

Abkürzungsverzeichnis:

C. a. = China aktuell, Monatszeitschrift, Hamburg; CD = China Daily, englischsprachige Tageszeitung, Beijing; CR = Chinas Recht (Übersetzungen chinesischer Gesetzestexte hrsg. von *Frank Münzel*); FZRB= Rechtstageszeitung (Fazhi Ribao), Beijing; GGB = Guowuyuan Gongbao (Amtsblatt des Staatsrats der V. R. China); RMB = Renminbi Yuan (chinesische Währung); SCMP = South China Morning Post, englischsprachige Tageszeitung, Hongkong; ZSBGQ = Arbeitsbuch und Gesamtwerk zur chinesischen Sozialversicherung, (Zhongguo Shehui baoxian gongzuo quanshu), Verlag für chinesische Statistiken, Beijing 1995.

²⁴⁸ Grundlagen der Sozialpolitik, Bd. 1, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv, Baden-Baden, 2001, S. XIII und S. 100f.

²⁴⁹ Zhongguo Renmin Gongheguo xianfa, RMRB vom 17.3.1999; dt. Übersetzung von *Heilmann, Sebastian* in: C. a. März 1999, S. 270ff.

Im Jahr 1986 wurde im 7. Fünfjahresplan festgelegt, dass ein neues System der sozialen Sicherung zu errichten sei.²⁵⁰ Dieser Fünfjahresplan forderte dazu auf, verschiedene Projekte zu initiieren und Erfahrungen zu sammeln.²⁵¹ Im Jahr 1993 wurden dann mit dem „Beschluss des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas über einige Fragen zur Errichtung einer sozialistischen Marktwirtschaft“²⁵² die grundsätzlichen sozialpolitischen Ziele genannt:

„Ein System sozialer Sicherung wird auf mehreren Ebenen errichtet. Die Reform der Unternehmen und Einheiten mit Wirtschaftscharakter wird vertieft und die soziale Stabilität geschützt. Das System der sozialen Sicherung umfasst die Sozialversicherung, die soziale Hilfe, die soziale Wohlfahrt, Arbeitsplatzzuteilung für Kriegsversehrte und genossenschaftliche Hilfe sowie eine Sicherung durch individuelle Kapitalakkumulation. Die Politik der sozialen Sicherung wird vereinheitlicht sowie die Verwaltung verrechtlicht. Das Niveau der sozialen Sicherung wird der Entwicklung des Bruttosozialprodukts unseres Landes und der Belastungsfähigkeit in allen Bereichen angepasst. Die Richtlinien der sozialen Sicherheit für die städtische und ländliche Bevölkerung sollen weiterhin Differenzen aufweisen. Genossenschaftliche Hilfe wird gefördert. Das kommerzielle Versicherungswesen wird entwickelt und als Ergänzung zur Sozialversicherung gesehen.“

Diese Grundsätze der chinesischen Sozialpolitik haben bis in die Gegenwart Bestand. Viele der im Folgenden darge-

²⁵⁰ Beijing Rundschau vom 29.4.1986, S. XXIX.

²⁵¹ *Wu, Yiming*, Projekte und Implementierung der sozialen Sicherheit (*Shehui baozhang de xiangmu yu shishi*), Nanjing 2000, S. 4.

²⁵² *Zhonggong Zhongyang guanyu jianli shehui zhuyi shichang jingji tixi ruogan wenti de jueding* – vom 14.11.1993, RMRB vom 17.11.1993; dt. Übersetzung in: C. a. 1993, S. 1084ff.

stellten politischen und rechtlichen Richtlinien bestehen daher nur auf dem Papier.

3. Soziale Unterstützung

Seit Gründung der V. R. China im Jahr 1949 wurde die Armut auf dem Land mit speziellen Programmen teils erfolgreich bekämpft.²⁵³ Die Reformen in der Landwirtschaft, die eine stärkere Eigenverantwortung der Bauern mit sich brachten, haben in den letzten Jahr mehr Risiken auf die Landbevölkerung übertragen. Besonders drastisch ist die Entwicklung im Gesundheitswesen. Nur noch ungefähr 10 % der Landbevölkerung sind über das ehemalige System der Gesundheitsversorgung abgesichert. Das Armutsrisiko aufgrund von Krankheiten, deren Heilung nicht bezahlbar ist, steigen auf dem Land drastisch.²⁵⁴

In den Städten hat aufgrund von Arbeitslosigkeit und der wachsenden Zahl alter Menschen, deren Rente unter dem Existenzminimum liegt, die Armut zugenommen. Laut Angaben des Ministeriums für zivile Angelegenheiten liegt die Zahl der Städter, die arm sind, bei 19,3 Millionen. Nach Daten aus Kreisen chinesischer Wissenschaftler sollen es bereits 31 Millionen sein.²⁵⁵ Von chinesischen Soziologen wird seit Anfang der 90er Jahre von einem „neuen Problem der Armut“²⁵⁶ gesprochen, weil die Stadtbevölkerung unter der Planwirtschaft versorgt und Armut nicht offensichtlich war. Seit Mitte der 90er Jahre wird ein System zur Existenzsicherung aufgebaut.

Soziale Unterstützung (*shehui jiuji* oder *shehui jiuzhu*) ist nach chinesischer Auffassung ein System sozialer Sicherung, bei

dem die Gesellschaft und der Staat Mitgliedern der Gesellschaft, die nicht in der Lage sind, ihr Existenzminimum zu sichern, das Lebensnotwendigste gewährleisten.²⁵⁷ Städter, deren Mindestlebensunterhalt nicht gesichert ist, erhalten Existenzsicherung. Mit dem Fünf-Garantien-System (*wubao*) wird auf dem Land Alten, Behinderten und Minderjährigen, die weder unterhaltspflichtige Angehörige noch eigene Einkünfte haben oder nicht mehr arbeitsfähig sind, Essen, Kleidung, Wohnraum, medizinische Versorgung und ein Begräbnis garantiert. Diese Wohlfahrtsleistungen obliegen vornehmlich den dörflichen Kollektiven.²⁵⁸ Das Fünf-Garantien-System soll allmählich in ein Sozialhilfesystem für die ländliche Bevölkerung (*nongcun zuidi shehuo baozhang zhidu*) umgewandelt werden.²⁵⁹

3.1. Soziale Absicherung der Landbevölkerung

Erste Projekte wurden zur sozialen Absicherung der Landbevölkerung seit 1992 in der Provinz Shandong und seit 1994 in verschiedenen Provinzen (z. B. Shanxi, Zhejiang, Hebei, Hunan, Hubei und Guangdong) durchgeführt.²⁶⁰ Diese anfänglichen Projekte sollen in eine national einheitliche Politik münden. Allerdings wurde bisher noch keine nationale rechtliche Regelung für die Existenzsicherung erlassen. Nach offiziellen Angaben erhalten ungefähr drei

²⁵³ C. a. 1997, S. 970; C. a. 1999, S. 575; *Zhu, Ling*, Poverty Alleviation During Transition in China, in: *Poverty, Income Distribution and Well-Beings in Asia During the Transition*, hrsg. von *Lu, Aiguo/ Montes, Manuel*, New York 2002, S. 114ff.

²⁵⁴ *Shi, Tanjing*, Untersuchung zum Recht der Sozialen Sicherheit (*Shehui baozhang fa yanjiu*), Verlag für Recht, Beijing 2000, S. 177.

²⁵⁵ SCMP vom 5.8.2002.

²⁵⁶ *Tang, Jun*, Das letzte Sicherheitsnetz (*Zuihoude anquanwang*), in: *Chinesische Sozialwissenschaften (Zhongguo shehui kexue)*, Heft 1 aus 1998, S. 117ff.

²⁵⁷ *Lin, Yi*, Pension System Reform in China, Sedgwick Noble Lowndes Verlag, Croydon/ England 1997, S. 296.

²⁵⁸ Siehe „Regeln über die Arbeit der Versorgung mit den fünf Garantien auf dem Land“ (*Nongcun Wubao gongyang gongzuo tiaoli*) vom 23.1.1994, GGB 1994, S. 12ff.; vgl. *Exner, Mechthild*, Die soziale Sicherung für den Fall der Invalidität in der Volksrepublik China; in: *Invalditätssicherung im Rechtsvergleich*, hrsg. von *Reinhard, Hans-Joachim* und andere, Baden-Baden 1998, S. 31f.

²⁵⁹ Beijing Rundschau; Quelle:

<http://www.bjrundschau.com/2003-41/2003.41-china-2.htm> (besucht am 8.10.2003).

²⁶⁰ Vgl. *Doje Cering*, Praxis und Untersuchung des chinesischen Systems zur Existenzsicherung (*Zhongguo zuidi shenghuo baozhang zhidu yanjiu yu shilu*), Beijing 2001, S. 226ff.

Millionen Personen Hilfe zur Existenzsicherung für die ländliche Bevölkerung.²⁶¹

Die Normen für die Unterstützung werden von den einzelnen Regionen unterschiedlich und entsprechend der wirtschaftlichen Verhältnisse festgelegt. Beispielsweise sind in der Stadt Shanghai 32.000 Personen hilfsbedürftig. Das entspricht einem Prozentsatz von 1,6 % der Bevölkerung. Während in der Provinz Yunnan nur 24.000 Personen und damit nur 0,1 % der Bevölkerung diese Hilfe erhalten.²⁶²

In der Provinz Guangdong liegt die Hilfe zur Existenzsicherung bei 3.000 RMB/pro Person/pro Jahr (ungefähr 307 Euro), während es in der Provinz Qinghai nur 108 RMB (ungefähr 11 Euro) sind.²⁶³ In diesen Zahlen spiegelt sich wieder, dass die Leistungen abhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des jeweiligen Gebietes sind. Die verschiedenen Provinzen wenden unterschiedliche Modelle an, die hier nicht im Einzelnen behandelt werden.²⁶⁴

3.2. Sozialhilfe für Städter

Die Sozialhilfe für Städter ist in den letzten Jahren reformiert und mit den „Regeln zur Sicherung des Mindestlebensunterhalts der städtischen Wohnbevölkerung“²⁶⁵ vom 29.9.1999 auf eine nationale rechtliche Grundlage gestellt worden. Träger der Sozialhilfe sollen danach die Volksregierungen der verschiedenen Ebenen sein. Sie bestimmen den lokalen, finanziellen Maßstab zur Existenzsicherung und die Höhe der Sozialhilfe.²⁶⁶

²⁶¹ Shi, Zhengxin, Bericht über die chinesische Wohlfahrt und gesellschaftliche Entwicklung (*Zhongguo shehui fuli yu shehui jinbu baogao*), Beijing 2002, S. 128.

²⁶² Shi, Zhengxin, a. a. O. (Fn. 261), S. 129.

²⁶³ Shi, Zhengxin, a. a. O. (Fn. 261), S. 130.

²⁶⁴ Vgl. Shi, Zhengxin, a. a. O. (Fn. 261), S. 131.

²⁶⁵ *Chengshi jumin zuidi shenghuo baozhang tiaoli – Guofa* [1999] Nr. 271, GGB 1999, 1453ff.; dt. Übersetzung von Darimont, Barbara in: CR 29.9.1999/1.

²⁶⁶ Ende 2001 lagen die städtischen Existenzminima in östlichen Gebieten bei ca. 300 RMB im Monat und in westlichen Regionen bei 140 RMB. Teilweise kann jedoch keine Sozialhilfe ausgezahlt werden, weil das lokale Budget dazu nicht ausreicht. Vgl. SCMP vom 5.8.2002 und Shi, Zhengxin, a. a. O. (Fn. 261), S. 95.

Leistungsvoraussetzung ist, dass der Empfänger ein Einkommen unter dem lokalen Existenzminimum bezieht oder gar keines hat. Ferner darf der Leistungsempfänger nach dem Subsidiaritätsprinzip nicht anderweitig – beispielsweise durch unterhaltspflichtige Ehepartner oder Kinder – ein Recht auf Unterhaltszahlungen haben.²⁶⁷ Der Bedürftige muss selbst tätig werden und einen Antrag auf Existenzsicherung bei der entsprechenden Behörde bzw. beim Einwohnerkomitee stellen, wo seine persönliche Situation kontrolliert wird.

Eine fragwürdige Regelung ist, dass die Lokalregierungen allein für die Finanzierung der Existenzsicherung verantwortlich sein sollen, denn einige Lokalregierungen werden hierzu kaum willens und möglicherweise auch finanziell nicht in der Lage sein.²⁶⁸ Das führt dazu, dass Hilfsbedürftige in verschiedenen Regionen unterschiedlich hohe Hilfen erhalten. Gegenwärtig gewähren 17 Provinzen, autonome Regionen und regierungsunmittelbare Städte entsprechend der oben angeführten Regeln Hilfe zur Existenzsicherung, während 14 Provinzen, autonomen Regionen und regierungsunmittelbare Städte diese rechtlichen Vorschriften bis zum Jahresende 2002 noch nicht umgesetzt haben.²⁶⁹

Die Hilfe zur Existenzsicherung hat in den letzten Jahren an Bedeutung zugenommen. 11,7 Millionen Menschen erhielten Ende des Jahres 2001 Existenzsicherung. Im Vergleich zum Vorjahr, in dem 5,4 Millionen Existenzsicherung gewährt wurde, war das eine Steigerung von 191 %²⁷⁰. Die Inanspruchnahme der Existenzsicherung wird mit wachsender Arbeitslosigkeit steigen.

²⁶⁷ Qin, Youtu/ Fan, Qirong, Recht der sozialen Sicherheit (*Shehui baozhang fa*), Verlag für Recht, Beijing 1997, S. 328.

²⁶⁸ Jiang Yue, Einführung in das Recht der Sozialen Sicherheit (*Shehui baozhang fa gailun*), Verlag für Recht, Beijing 1999, S. 55.

²⁶⁹ Shi, Zhengxin, a. a. O. (Fn. 261), S. 90.

²⁷⁰ Shi, Zhengxin, a. a. O. (Fn. 261), S. 86.

4. Überblick über die städtische Sozialversicherung

Im Rahmen des Übergangs von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft wird auch das Sozialversicherungssystem in der V. R. China seit Ende der 80er Jahre reformiert, da es sich bei der ehemaligen Sozialversicherung um eine reine „Betriebsversicherung“ handelt,²⁷¹ die nun unter den Bedingungen einer Marktwirtschaft nicht mehr praktikabel ist.

Hauptziele bei der Umgestaltung dieses ehemaligen Sozialversicherungssystems sind:

- den versicherten Personenkreis zu erweitern
- die Arbeitnehmer zu mehr Eigenverantwortung zu motivieren und sie eigene Beiträge zahlen zu lassen
- die Staatsbetriebe und damit die Staatskasse zu entlasten
- eine vom Unternehmen unabhängige Sozialversicherung zu errichten, um den Arbeitsmarkt flexibler zu gestalten und den Staatsbetrieben mehr Möglichkeiten zur Wettbewerbsfähigkeit zu verschaffen, die ihnen bislang durch übermäßige soziale Kosten verwehrt waren.

Um diese Ziele zu erreichen, hat sich der chinesische Staat in dem „Arbeitsgesetz der V. R. China“²⁷², das am 1.1.1995 in Kraft trat, verpflichtet, ein System der Sozialversicherung zu errichten (Art. 70). Insgesamt sieht das Arbeitsgesetz fünf Zweige der Sozialversicherung vor, Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung, Unfall- bzw. Berufskrankheitsversicherung sowie Mutterschaftsversicherung.²⁷³ Für alle Zweige sind rechtliche Regelungen erlassen worden, so dass die Grundkonzeption deutlich ist. Allerdings bestehen erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten. Auch an einer Koordinierung der einzelnen Sozialversicherungszweige mangelt es bisher. Laut dem Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit

wird es dreißig bis vierzig Jahre dauern bis ein funktionsfähiges Sozialversicherungssystem etabliert sein wird.²⁷⁴

4.1. Geltungsbereich der Sozialversicherung

Das Arbeitsgesetz gilt theoretisch für alle Arbeitnehmer. Das bedeutet, dass nur Arbeitskräfte, die einen Arbeitsvertrag gemäß dem Arbeitsgesetz besitzen, als Arbeitnehmer gelten. Ferner existieren verschiedene Sonderregelungen. Der versicherte Personenkreis ist für die einzelnen Versicherungszweige unterschiedlich geregelt. In der Unfallversicherung gehören ab 1.1.2004 alle Beschäftigten – selbst Wanderarbeiter – zum Kreis der Versicherten.²⁷⁵

Die eigentliche Schwierigkeit für die ländlichen Arbeitnehmer besteht darin, eine legale Arbeitsbeziehung bzw. einem Arbeitsvertrag mit dem Arbeitgeber zu erhalten, damit sie überhaupt in den Genuss der Sozialversicherung kommen können. Für eine derartige legale Anstellungen benötigen sie die verschiedensten Genehmigungen und Bescheinigungen, deren Erstellung zusammen genommen viel Zeit und bis zu drei Monatslöhne kosten kann, wie z. B. die vorläufige Wohngenehmigung (*zhanxing zhu zheng*) bzw. den Wanderarbeiterausweis (*liudong renkou zheng*), die Arbeitsgenehmigung (*jiuye zheng*) und für Frauen ein Geburtenplanungszertifikat (*jihua shengyu zheng*).²⁷⁶ Soweit sich die Wanderarbeiter überhaupt über die umständlichen Verfahren unterrichten können, lohnen sich für sie angesichts ihrer unsicheren und schlecht bezahlten Arbeitsplätze oft die Kosten der Verfahren nicht.²⁷⁷ Nach neusten Umfragen haben nur 22,4 % der ländli-

²⁷⁴ Wang, Mengkui, *Restructuring China's Social Security System*, Beijing 2002, S. 84.

²⁷⁵ Art. 2 der „Regeln über die Unfallversicherung“ (*Gongshang baoxian tiaoli*), RMRB vom 6.5.2003.

²⁷⁶ Vgl. *Zhongguo nianqing bao* (China Youth Daily), chinesischsprachige Tageszeitung, Beijing, vom 22.2.2002.

²⁷⁷ Vgl. Schulze, Walter (2000), *Arbeitsmigration in China 1985-1995: Strukturen, Handlungsmuster und Probleme unter besonderer Berücksichtigung der Zuwanderung in Großstädte des Perflussdeltas*, Institut für Asienkunde, Hamburg 2000, S. 269ff. und S. 358ff.

²⁷¹ Zur Historie siehe: Shi, Tanjin, a. a. O. (Fn. 254), S. 85ff.

²⁷² *Zhongguo Renmin Gongheguo laodongfa*, GGB 1994, S. 678ff., dt. Übersetzung von Münzel, Frank in: CR 5.7.1994/2.

²⁷³ Art. 70 des Arbeitsgesetzes von 1994.

chen Arbeitnehmer einen schriftlichen Arbeitsvertrag abgeschlossen. Da sie keinen Arbeitsvertrag haben, können sie auch keinen Rechtsschutz in Anspruch nehmen und keine Sozialversicherungsleistungen einklagen.²⁷⁸

In der Krankenversicherung setzt sich der Kreis aus allen Beschäftigten in Staatsorganen und in der Wirtschaft zusammen, während in der Renten- und Arbeitslosenversicherung nur Wirtschaftsunternehmen integriert werden. Ferner sind öffentliche Institutionen (*shiye danwei*) und deren Arbeitnehmer versicherungspflichtig, wenn die Institution nach Art eines Wirtschaftsunternehmens geführt wird, d. h. gewinnorientiert arbeitet. Auch die Richtlinie für die Mutterschaftsversicherung von 1994 gilt nur für Wirtschaftsunternehmen und ist für diese nicht unmittelbar verpflichtend.

Tabelle 1: Zahlen von Versicherten aus dem Jahr 2002:

Versicherung	Versicherte
Rentenversicherung	111,28 Millionen Arbeitnehmer; 36,08 Millionen Rentner
Krankenversicherung	94 Millionen
Arbeitslosenversicherung	101,82 Millionen
Unfallversicherung	44,06 Millionen
Mutterschaftsversicherung	34,88 Millionen

Quelle:

<http://www.molss.gov.cn/tongji/gb/GB2002.htm>
(besucht am 12.11.2003).

Beamte und Armeeingehörige werden von der Sozialversicherung nicht erfasst. Für sie sollen eigene Sozialversicherungssysteme errichtet werden. Allerdings ist dieser Punkt strittig und wird diskutiert.²⁷⁹

Eine Vorstellung über den Umfang der versicherten Personen vermittelt Tabelle 1.

4.2. Organisation und Verwaltung

Im Jahr 1993 wurden landesweit Sozialversicherungsbehörden (*shehui baoxian bumen*) errichtet, die sich mit allen Bereichen der Sozialversicherung befassen. Oberstes Verwaltungsorgan der Sozialversicherungsbehörden ist das Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit, das im Jahr 1998 aus dem ehemaligen Arbeitsministerium entstanden ist. Bis heute ist keine rechtlich verbindliche Regelung über die Organisation der Sozialversicherung verabschiedet worden. Größtenteils werden Sozialleistungen gegenwärtig noch von den Staatsbetrieben verwaltet und an die Arbeitnehmer und Rentner direkt ausbezahlt. Es erweist sich als ausgesprochen problematisch, dass die Aufteilung der Verantwortung zwischen Unternehmen, lokaler Regierung und Zentralregierung nicht geklärt ist.²⁸⁰

Die Kommunistische Partei²⁸¹ legte ausdrücklich fest, dass die allgemeine Verwaltung und die Verwaltung der Sozialversicherungsfonds getrennt erfolgen müssen, aber bisher haben die Sozialversicherungsorgane alle Funktionen von der Verwaltung bis hin zur Kontrolle inne.²⁸² Auf diese Weise liegt die gesamte Administration und Überwachung im Ermessen der Behörden für Arbeit und soziale Sicherheit. Dieser Umstand fördert den Machtmissbrauch und besonders die Verschwendung

²⁷⁸ Pei, Baoxia, Probleme des Schutzes der Rechte und Interessen von ländlichen Arbeitern und deren Lösungsmöglichkeiten, in: Shehui baoxian yanjiu (Untersuchungen über die Sozialversicherung), Heft 5/2003, S. 40.

²⁷⁹ He, Ping, Eine Jahrhundertauswahl – Systemstruktur der chinesischen sozialen Sicherheit (*Shiji juezi – zhongguo shehui baozhang tixi guojia*), Beijing 2000, S. 56ff.

²⁸⁰ Wang, Mengkui, a. a. O. (Fn. 274), S. 109.

²⁸¹ Punkt 28 des „Beschlusses des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei über einige Fragen zum Aufbau des Systems der sozialistischen Marktwirtschaft“ (*Zhonggong Zhongyang guanyu jianli shehui zhuyi shichang jingji tizhi ruogan de wenti de jue ding*) vom 14.11.1993, Auszüge in: Wang, Dongjin, System der chinesischen sozialen Sicherung (*Zhongguo shehui baozhang zhidu*), Verlag für Unternehmensverwaltung, Beijing 1998, S. 3f.

²⁸² Lin, Yi, a. a. O. (Fn. 257), S. 65.

der Fonds.²⁸³ Laut Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit soll daher in allen Sozialversicherungszweigen ein Art Selbstverwaltung eingeführt werden. Zunächst ist dies für die Unfall- und Mutterschaftsversicherung vorgesehen.²⁸⁴

4.3. Rentenversicherung

Im Grundsatz verfolgt die V. R. China in der Rentenversicherung das sogenannte „Drei-Säulen-Modell“. Dabei soll die Alterssicherung aus einer staatlichen, einer betrieblichen Rentenversicherung und einer privaten Zusatzversicherung bestehen. Sowohl die betriebliche als auch die private Alterssicherung stehen jedoch erst am Beginn ihrer Entwicklung. Bei der staatlichen Rentenversicherung wurde das Konzept der Weltbank übernommen, das ein Teilkapitaldeckungsverfahren vorsieht.²⁸⁵ Mit dem „Beschluss des Staatsrats über die Errichtung eines einheitlichen Grundrentenversicherungssystems für Beschäftigte in Unternehmen“²⁸⁶ (im Folgenden Rentenreform von 1997) vom 16.7.1997 wurde dieses Verfahren für die V. R. China national einheitlich festgelegt.

Die staatliche Rente unterteilt sich in eine Solidarrente bzw. Grundrente, bei der Rentenansprüche aus einem Solidarfonds gewährt werden, und in eine individuelle Rente, die aus einem nominellen individuellen Konto gespeist wird, auf dem der Versicherte seine Beiträge zuvor angespart hat. Die Solidarrente wird vom Staat und den Unternehmen finanziert und ist im Umlageverfahren organisiert, während die Beiträge für die individuellen Konten nur von den Arbeitnehmern gezahlt werden und der Kapitaldeckung dienen. Derzeit beträgt der Beitragssatz für Arbeitnehmer

8 % ihres Lohnes und für den Arbeitgeber maximal 20 % der Gesamtlohnsumme.

Ein großes Problem des Teilkapitaldeckungsverfahrens in China ist die Umsetzung. In der Vergangenheit wurden keine Kapitalstöcke für die gegenwärtigen Renten angelegt, das bedeutet, dass kein Geld für die Bestandsrenten vorhanden ist. Sie sollen über den Solidarfonds durch die jetzigen Beitragszahler finanziert werden.²⁸⁷ Dies führt einerseits dazu, dass die Beiträge für die Unternehmen steigen und teilweise über 30 % der Lohnsumme betragen.²⁸⁸ Andererseits werden die Gelder der individuellen Rentenkonten, die für die zukünftigen Rentner bestimmt sind, dazu benutzt, die derzeit anfallenden Renten zu bezahlen. In der Folge praktiziert die V. R. China im Prinzip kein Teilkapitaldeckungsverfahren, sondern ein Umlageverfahren.

Das Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit gibt an, dass die gesamte fehlende Summe für die Rentenversicherung 190 Mrd. RMB (ungefähr 19,5 Mrd. Euro) beträgt.²⁸⁹ Amerikanische Wirtschaftsberater gehen davon aus, dass das Loch in den chinesischen Rentenkassen sich auf 650 Mrd. Euro beläuft.²⁹⁰ Die offiziellen chinesischen Angaben dürften nur dem absoluten Minimum der tatsächlichen Fehlbeträge entsprechen. Um die Bevölkerung nicht zu beunruhigen, wird die chinesische Regierung keine Daten veröffentlichen, die zeigen, dass die chinesischen Rentenfonds kein Geld mehr enthalten. Da aber die amerikanischen Wissenschaftler eine sehr viel höhere Zahl angeben, ist fraglich, aufgrund welcher Rechenmodelle und Zahlen sie ihre Berechnung durchführten. Vielleicht handelt es sich um Schätzungen.

Die Bestandsrenten sollen durch den Verkauf von Staatseigentum bzw. Staatsbetrieben finanziert werden.²⁹¹ Dabei wird

²⁸³ Shi, Bainian, Untersuchung zum sozialen Rentenversicherungssystem Chinas (*Zhongguo shehui yanlao baoxian zhidu yanjiu*), Verlag für Finanzmanagement, Beijing 1999, S. 164ff.

²⁸⁴ Wang, Mengkui, a. a. O. (Fn. 274), S. 77f.

²⁸⁵ Chow, Nelson, Socialist Welfare With Chinese Characteristics: The Reform of the Social Security System in China, Hongkong 2000, S. 184.

²⁸⁶ Guowuyuan guanyu jianli tongyi de qiye zhigong jiben yanglao baoxian zhidu de jue ding - Guofa [1997] Nr. 26, GGB 1997, S. 1268ff.

²⁸⁷ Wang, Mengkui, a. a. O. (Fn. 274), S. 11.

²⁸⁸ Wang, Mengkui, a. a. O. (Fn. 274), S. 12.

²⁸⁹ Wang, Mengkui, a. a. O. (Fn. 274), S. 75; ähnliche Angaben www.bjrundschau.com/bjreview/g-br/fm/2001.29-br-toteo-q.htm (besucht am 6.2.2002).

²⁹⁰ Süddeutsche Zeitung vom 6.5.2002, S. 28; SCMP vom 10.5.2002.

²⁹¹ Wang, Mengkui, a. a. O. (Fn. 274), S. 29.

von offizieller Seite betont, dass der Anteil bzw. die Summe der zu zahlenden Bestandsrenten nicht allzu hoch ist, da nur ein geringer Teil unter der Planwirtschaft überhaupt einen Anspruch auf Rente erlangt hat.²⁹²

Die allgemeine Leistungsvoraussetzung für den Erhalt der Altersrente ist das Erreichen des Rentenalters. Das Pensionsalter für Frauen liegt bei 50 Jahren, während Männer mit Vollendung des 60. Lebensjahres in Rente gehen.²⁹³ In der Realität werden viele Arbeitnehmer in Frührente geschickt und das durchschnittliche Alter bei Renteneintritt liegt bei ungefähr 51 Jahren.²⁹⁴ Für das Rentenalter gelten noch die Bestimmungen aus dem Jahre 1978.²⁹⁵ Allein das Erreichen des Rentenalters ist noch keine rechtserhebliche Tatsache, die das Arbeitsverhältnis beendet. Zunächst müssen die entsprechenden Formalitäten zur Beantragung der Rente erfüllt werden. Erst dann scheidet der Arbeitnehmer aus dem Berufsleben aus.²⁹⁶

Eine weitere Voraussetzung für den Rentenerhalt ist nach der Reform von 1997 die Erfüllung von Anwartschaftszeiten. Arbeitnehmer, die nach In-Kraft-Treten der Rentenreform mindestens 15 Jahre gearbeitet haben, erhalten eine Solidarrente. Wer unter 15 Jahren erwerbstätig war, bekommt nur die Beiträge, die er auf seinem individuellen Konto akkumuliert hat, und die entsprechenden Zinsen als einmalige Auszahlung.

Im Alter erhält der Versicherte Renten aus dem Solidarfonds und von seinem individu-

ellen Konto. In Relation besteht die Rente zu 2/3 von den individuellen Konten und zu 1/3 aus dem Solidarfonds. Die Solidarrente beträgt gegenwärtig 20 % des lokalen Durchschnittslohns, die der Versicherte bis zum Tod erhält.

Die Höhe der Rente, die aus dem individuellen Rentenkonto gezahlt wird, errechnet sich folgendermaßen: Die Summe des Kontos wird durch 120 geteilt und dieser 120zigste Teil monatlich zehn Jahre lang ausgezahlt. Dies bedeutet, dass ein Arbeitnehmer, der mit 50 oder 60 Jahren in Rente geht, zehn Jahre lang Zahlungen aus dem individuellen Konto erhält. Im Jahr 1999 lag in China die durchschnittliche Lebenserwartung bei 70,2 Jahren.²⁹⁷ Rentner sollen zwar nach zehn Jahren Rentenbezug die Zinsen aus ihrem individuellen Konto erhalten. Reichen diese aber nicht bis zum Lebensende, ist nicht geklärt, ob der Rentner dann nur von den 20 % des Durchschnittslohns der Solidarrente leben soll.²⁹⁸ Eine Anhebung des Anteils aus dem Solidarfonds, der in Zukunft 30 % des lokalen Durchschnittslohnes betragen soll, ist vorgesehen, damit hätten die Renten Existenzsicherungsfunktion.²⁹⁹

4.4. Krankenversicherung

Anfang der 90er Jahre wurden im Bereich der Krankenversicherung verschiedene Pilotprojekte³⁰⁰ durchgeführt, deren Erfahrungen in den am 14.12.1998 verabschiedeten „Beschluss des Staatsrats über die Errichtung eines Grundkrankenversicherungssystems für Beschäftigte in Städten“³⁰¹ einfließen. Den Provinzen und Regionen wird bei der Umsetzung der Krankenversicherung ein größerer Spielraum gelassen als bei der Renten- oder Arbeitslosenversicherung. Die Zentralregierung versucht auf diese Weise, den

²⁹² Wang, Mengkui, a. a. O. (Fn. 274), S. 28.

²⁹³ Art. 1 Satz 1 der „Vorläufige Maßnahme des Staatsrats zur Pensionierung und zum Ausscheiden von Arbeitern“ (Guowuyuan guanyu gongren tuixiu, tuizhi de zanxing banfa) vom 24.5.1978, ZSBGQ, S. 786ff. und der „Vorläufige Maßnahme des Staatsrats zur Versorgung alter und kranker Kader“ (Guowuyuan guanyu anzhi lao ruo bing can ganbu de zanxing banfa) vom 24.5.1978, ZSBGQ, S. 784ff.

²⁹⁴ RMRB vom 9.3.2002.

²⁹⁵ Wu, Yiming, a. a. O. (Fn. 251), S. 48.

²⁹⁶ Art. 26 bis 28 der „Durchzuführenden Detailvorschriften zu den vorläufigen Bestimmungen des Staatsrats über die Regelung des Ruhestands von Arbeitern und [Staats-] Bediensteten“ (Guowuyuan guanyu gongren, zhiyuan tuixiu chuli de zanxing guiding shishi xize caoan) vom 23.4.1958, ZSBGQ, S. 778ff.

²⁹⁷ C. a. 2002, S. 960.

²⁹⁸ Vgl. Ye, Zicheng/ Feng, Jianwei (1997), 15.

²⁹⁹ Wang, Mengkui, a. a. O. (Fn. 274), S. 42 und S. 85.

³⁰⁰ Vgl. ausführlicher: Shi, Tanjing, a. a. O. (Fn. 254), S. 187ff.

³⁰¹ Guowuyuan guanyu jianli chengzhen zhigong jiben yiliao baoxian zhidu de jue ding - Guofa [1998] Nr. 44, GGB 1998, S. 1250ff.

lokalen Besonderheiten entgegenzukommen. Dies führt jedoch zu Konfusionen in Bezug auf Zuständigkeiten und Verwaltung.

Grundsätzlich ist das System der Krankenversicherung ähnlich konzipiert wie das der Rentenversicherung. Der Arbeitgeber zahlt seinen Beitrag in sogenannte Solidarfonds und der Arbeitnehmerbeitrag fließt auf individuelle Konten. Der Arbeitgeberbeitrag liegt gegenwärtig bei 6 % der Lohnsumme, während der Arbeitnehmer 2 % seines Lohnes zahlt.

Die Grundkrankenversicherung soll durch Beiträge der Arbeitnehmer und Unternehmen sowie durch Zinsen des angesparten Kapitals getragen werden. Es ist für die reformierte Krankenversicherung nicht vorgesehen, dass der Staat finanzielle Zuschüsse leistet.

Die Krankenversicherung soll nur eine Grundversorgung gewährleisten. Der Versicherte zahlt meistens Kosten für „kleinere Krankheiten“ von seinem individuellen Konto, während „größere Krankheiten“ vom Solidarfonds getragen werden. Die Definition von „kleinen bzw. großen Krankheiten“ ist in den einzelnen Provinzen unterschiedlich geregelt. In vielen Provinzen wird zwischen ambulant und stationär zu behandelnden Krankheiten differenziert. Oder die kleinen Krankheiten dürfen nur Kosten von ungefähr 2.000 RMB (ca. 250 EUR) verursachen.³⁰²

Der Versicherte hat für Krankenkosten, die das Vierfache des durchschnittlichen Vorjahreslohnes überschreiten, selbst aufzukommen. Das chinesische Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit geht davon aus, dass das Überschreiten dieser Auszahlungshöchstgrenze bei 0,5 % der Versicherten pro Jahr eintreten wird.³⁰³ Diese

Fälle bedeuten nach westlichem Verständnis eine soziale Härte, die jedoch nach der chinesischen Sozialpolitik nicht zu umgehen ist. In der letzten Zeit haben viele Provinzen, autonome Gebiete und regierungsunmittelbare Städte darüber hinaus weitere Beschränkungen festgelegt. In der Stadt Beijing beispielsweise hat der Versicherte bei einem Krankenhausaufenthalt, der Kosten von mehr als 10.000 RMB verursacht, 20 % dieser Kosten von seinem individuellen Konto und, wenn auf dem individuellen Konto kein Geld mehr ist, diese Summe von seinem eigenen Geld zu zahlen. Daher ist die größte Angst vieler alter Menschen krank zu werden und die Krankenkosten nicht zahlen zu können.

Im Rahmen der staatlichen Krankenversicherung erhält der Versicherte Dienstleistungen in bestimmten Krankenhäusern, Apotheken und bei Ärzten, die Verträge mit den Krankenversicherungsträgern schließen. Auch Sachleistungen sind in einem vom Staatsrat festgelegten Umfang vorgesehen. Welche Leistungen vom individuellen Konto und welche vom Solidarfonds übernommen werden, ist in den einzelnen Provinzen, autonomen Regionen und regierungsunmittelbaren Städten unterschiedlich geregelt. In einigen Regionen wird mit einem Solidarfonds gearbeitet, weil die Verwaltungskosten für die individuellen Konten zu hoch wären.³⁰⁴

4.5. Arbeitslosenversicherung

Mit der Reform der Staatsbetriebe und dem Wandel hin zu einer sozialistischen Marktwirtschaft steigt das Problem der Arbeitslosigkeit in der V. R. China. Die Zahl der Arbeitslosen liegt nach offiziellen Angaben bei 4 % der arbeitsfähigen städti-

³⁰² Vgl. beispielsweise für Beijing: Art. 23 der „Vorläufige Maßnahmen über die Teilnahme von Selbständigen und Freiberuflern an der Sozialversicherung in der Stadt Beijing“ (*Beijing shi geti laodongzhe, ziyou zhiyou renyuan canjia shehui baoxian shixing banfa, jinglaoxianfa*) - [1999] Nr. 8; Quelle: http://www.bjldbzj.gov.cn/shehuibaozhang_yaowen/ (besucht am 27.4.2001).

³⁰³ Rechtsabteilung des nationalen Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit (hrsg.), Antworten auf Fragen zur

vorläufigen Verordnung über die Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen und die damit zusammenhängende Politik (*Shehui baoxianfei jiaozheng zanzheng tiaoli ji xiangguan zhengce wenti jieda*), Verlag für moderne Literatur, Beijing 1999, S. 161.

³⁰⁴ Yu, Wei, Conflicts between society's desires and individual responsibility: financing issues in China's urban health insurance reform, in: Social Security Reform – Options for China, hrsg. von Yin, Jason/ Lin, Shuanglin/ Gates, David, Singapur 2000, S. 311f.

schen Bevölkerung.³⁰⁵ Diese Zahlen drücken nicht annähernd die tatsächliche Situation aus, da es sich hierbei nur um die registrierten städtischen Arbeitslosen handelt. Nach inoffiziellen Angaben soll die nationale Arbeitslosenrate längst 10 % überschritten haben. Nicht einbezogen werden bei dieser Berechnung die ausgegliederten Arbeitnehmer von Staatsbetrieben (*Xiagangren*), da sie offiziell noch eine Arbeitsbeziehung zu entsprechenden Staatsunternehmen haben sowie nicht registrierte Personen. Das Forschungszentrum für Entwicklung des Staatsrats geht von einer Arbeitslosenquote zwischen 13 und 15 % aus, bei der die ausgegliederten Arbeitnehmer mit einbezogen sind.³⁰⁶ In einigen Gegenden, wie dem Nordosten Chinas, soll die Quote bei über 25 % liegen.³⁰⁷

Seit Mitte der 80er Jahre wurden zunächst Regelungen erlassen, die nur einen bestimmten Personenkreis, d. h. meistens nur die Arbeitnehmer von Staatsunternehmen, erfassten. Mit der Verabschiedung der „Regeln über die Arbeitslosenversicherung“³⁰⁸ vom 26.12.1999 partizipieren nun alle städtischen Unternehmen – darunter Staats- und Kollektivunternehmen, Betriebe mit ausländischer Investition, Privatbetriebe – sowie öffentliche Organisationen und ihre Beschäftigten an der Arbeitslosenversicherung.

Derzeit zahlen der Arbeitgeber 3 % und der Arbeitnehmer 1 % der Lohnsumme in die Arbeitslosenversicherung ein. Die Mittel dieser Versicherung werden verwandt für: Arbeitslosengelder, Krankenkostenzuschüsse während des Bezugs von Arbeitslosengeld, Bestattungskostenzuschüsse sowie Hinterbliebenenrente im Todesfall des Beziehers von Arbeitslosengeld, für Zuschüsse bei Arbeitsvermittlung und

Schulungen sowie für andere Leistungen, die der Staatsrat festlegt.

Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz in einem Staatsbetrieb verlieren, werden gegenwärtig noch durch ein dreifaches Sicherungsnetz aufgefangen. Zunächst erhalten sie Existenzsicherung für ausgegliederte Arbeitnehmer. In dieser Zeit besuchen sie ein Wiederbeschäftigungszentrum, in dem sie umgeschult werden und das von den Staatsbetrieben finanziert wird. Wenn sie innerhalb von drei Jahren keine neue Tätigkeit finden, wird die Arbeitsbeziehung zum ehemaligen Staatsbetrieb gelöst und sie erhalten Arbeitslosengeld für maximal zwei Jahre und danach Sozialhilfe. In Zukunft sollen die Wiederbeschäftigungszentren geschlossen, dann die Existenzsicherung für ausgegliederte Arbeitnehmer eingestellt werden und nur noch der Status des Arbeitslosen existieren.³⁰⁹

Zum Vergleich der Leistungshöhe dieses „Dreifachen sozialen Sicherungsnetzes“ (*Santiao shehui baozhang xian*) in verschiedenen Städten soll folgende Tabelle 2 dienen, die das Jahr 1999 zur Grundlage hat.

Gegenwärtig erhalten ungefähr 6 bis 7 %³¹⁰ der ausgegliederten Arbeitnehmer und der Arbeitslosen keine Unterstützung, weil gerade die Staatsbetriebe, die marode sind, Arbeitnehmer ausgliedern oder entlassen. Aber diese Unternehmen haben kein Geld, um die Existenzsicherung für ausgegliederten Arbeitnehmer zu zahlen. Sie versuchen ihre finanziellen Lasten auf die lokale Regierung und diese dann wieder auf die Zentralregierung umzuwälzen. Daher kommt es besonders in den Nord-Ost-Provinzen häufig zu Zahlungsrückständen.³¹¹

Laut Zhang Zuoji, dem Minister für Arbeit und soziale Sicherheit, benötigte China für das Jahr 1999 2,7 Milliarden Euro (24,5 Mrd. RMB) für die finanzielle Unterstützung der Arbeitslosen, jedoch belief sich zu diesem Zeitpunkt der zur Verfügung ste

³⁰⁵ SCMP vom 13.02.2002; Statistik des Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit (2002), www.molss.gov.cn/ (besucht am 13.11.2003).

³⁰⁶ Wang, Mengkui, a. a. O. (Fn. 274), S. 58.

³⁰⁷ Xiao, Su, Unemployment threat grows, in: China International Business, Heft November 1999, Beijing, S. 40f.

³⁰⁸ *Shiye baoxian tiaoli - Guowuyuanling* [1999] Nr. 258, GGB 1999, S. 69ff.; dt. Übersetzung von Münzel, Frank in CR 22.1.1999/1.

³⁰⁹ Vgl. Wang, Mengkui, a. a. O. (Fn. 274), S. 102 und S. 135.

³¹⁰ Wang, Mengkui, a. a. O. (Fn. 274), S. 205.

³¹¹ Wang, Mengkui, a. a. O. (Fn. 274), S. 48.

Tabelle 2: Leistungen zur Lebenssicherung

Stadt	Lebenssicherung für ausgegliederte Arbeitnehmer	Arbeitslosengeld	Existenzsicherung für Städter (Sozialhilfe)
Beijing	284 RMB/Pers./mtl.	291 bis 354 RMB/Pers./mtl.	273 RMB/Pers./mtl.
Shanghai	318 RMB/Pers./mtl.	297 bis 432 RMB/Pers./mtl.	280 RMB/Pers./mtl.
Guangzhou	442 RMB/Pers./mtl.	395 RMB/Pers./mtl.	300 RMB/Pers./mtl.
Xian	230 RMB/Pers./mtl.	219 RMB/Pers./mtl.	156 RMB/Pers./mtl.
Chengdu	185 RMB/Pers./mtl.	192,85 RMB/Pers./mtl.	156 RMB/Pers./mtl.

Quelle: Wang, Dongjin, Reform und Entwicklung des System der sozialen Sicherheit in China (Zhongguo shehui baozhang zhidu de gaige yu fazhan), Verlag für Recht, Beijing 2001, S. 17

hende Betrag nur auf 2,16 Mrd. Euro (19,5 Mrd. RMB). Von diesen 2,16 Mrd. Euro (19,5 Mrd.) wurden 50 % vom Staat, 27 % von der Gesellschaft, d. h. aus den Sozialversicherungsfonds, und 23 % von den Unternehmen aufgebracht.³¹² Eine Erhöhung des Arbeitslosenversicherungsbetrages wird jedoch nicht erwogen.³¹³

Im Forschungszentrum für Entwicklung des Staatsrats wird überlegt, die gegenwärtige Arbeitslosenversicherung in eine Absicherung gegen Arbeitslosigkeit, d. h. mehr oder minder eine Abschaffung der Arbeitslosenversicherung und anstelle dessen eine staatliche finanzierte Sicherung, die der Sozialhilfe gleichkommt, zu etablieren.³¹⁴

4.6. Unfallversicherung

Unter der Planwirtschaft erhielten Arbeitnehmer von Staatsunternehmen bei Arbeitsunfällen die Kosten für medizinische Behandlung erstattet und bei Bedarf Invalidenrente.³¹⁵ Mit den Wirtschafts- und Sozialversicherungsreformen war es notwendig geworden, auch diesen Versicherungszweig umzugestalten. Früher wurden

die Einhaltung von Schutzmaßnahmen vor Berufsunfällen und entsprechende präventive Maßnahmen von den Abteilungen für Arbeitsschutz innerhalb der Staatsbetriebe kontrolliert.³¹⁶ Aber nur Staatsbetriebe und Kollektivbetriebe ergriffen Schutzmaßnahmen und zahlten bei Arbeitsunfällen Krankenkosten und Invalidenrenten. Im Reformprozess haben viele Betriebe ihre ehemalige Sicherheitsverwaltung aus Kostengründen aufgegeben, weil nun staatliche Sicherheitsbehörden für diese Aufgabe zuständig sind. Allerdings sind diese häufig noch nicht etabliert. Dies ist einer der Gründe für die drastische Zunahme von Unfällen am Arbeitsplatz.³¹⁷

Erste Pilotprojekte wurden im Jahr 1988 vom Arbeitsministerium initiiert. Aufgrund der Erfahrungen, die hierbei gewonnen wurden, erließ das Arbeitsministerium im August 1996 die „Vorläufige Maßnahme

³¹² GGB 1999, S. 481 ff.

³¹³ Wang, Mengkui, a. a. O. (Fn. 274), S. 64.

³¹⁴ Wang, Mengkui, a. a. O. (Fn. 274), S. 72.

³¹⁵ Art. 12 der „Arbeiterversicherungsregeln der V. R. China“ (*Zhonghua Renmin Gongheguo laodong baoxian tiaoli*) vom 26.2.1951 in: der revidierten Fassung vom 2.1.1953, in: *Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit*, Enzyklopädie über Gesetze und Vorschriften für Arbeit und soziale Sicherheit der V. R. China 1949-1999, Verlag für Arbeit und soziale Sicherheit in China, Beijing, 1999, S. 309ff.

³¹⁶ Art. 37 und 38 der „Vorläufige Maßnahme über die Unfallversicherung von Arbeitnehmern in Betrieben“ (*Qiyè zhigong gongshang baoxian shixing banfa*) - Laobufa [1996] Nr. 266, in: *Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit*, a. a. O. (Fn. 315), S. 2052ff.

³¹⁷ Im Jahr 2000 starben über 5.000 Bergleute bei Grubenunglücken. Experten gehen sogar von einer Dunkelziffer von jährlich 10.000 Todesfällen in Bergwerken aus. Im ersten Halbjahr des Jahres 2001 wurde nach offiziellen Angaben die Zahl der Unfälle am Arbeitsplatz mit ungefähr 350.000 angegeben; circa 50.000 endeten tödlich. Diese Katastrophen führen zu Protesten und Unmut in der Bevölkerung, so dass die chinesische Regierung versucht, mit rechtlichen Regelungen die Missstände zu beheben. C. a. 2001, S. 729; Ge, Man, Reform und Praxis der Unfallversicherung (*Gongshang baoxian gaige yu shijian*), Chinesischer Verlag für Personalangelegenheiten, Beijing 2000, S. 160.

über die Unfallversicherung von Arbeitnehmern in Betrieben³¹⁸. Am 27.10.2001 wurde das „Gesetz der V. R. China über die Verhütung und Bekämpfung von Berufserkrankungen“³¹⁹ und am 27.4.2003 die „Regeln über die Unfallversicherung“³²⁰ (im Folgenden Unfallversicherungsregeln von 2003) beschlossen, welche die ehemaligen Unfallversicherungsrichtlinien von 1996 ab dem 1.1.2004 ersetzen. In den Unfallversicherungsregeln von 2003 zeigen sich die neuesten Tendenzen und Entwicklungen im chinesischen Sozialversicherungsrecht. Besonders die Erweiterung auf alle Beschäftigten in den Städten ist in der Sozialversicherung ein Novum.

Die Unfallversicherung wird im Umlageverfahren praktiziert und allein von den Unternehmen finanziert. Die Beitragshöhe ergibt sich aus der Branchenzugehörigkeit und der damit verbundenen GefahrenEinstufung. Das Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit setzt in Zusammenarbeit mit weiteren Ministerien je nach Branche Beitragsstufen und Gefahrenstufen in speziellen Regelungen fest.³²¹ Der Beitrag liegt nach der Regelung bei 0,5 bis 2 % der gesamten Lohnsumme eines Unternehmens.³²²

Der Versicherungsschutz erstreckt sich auf Arbeitsunfälle, auf Wegeunfälle und auf Berufskrankheiten. Es werden Heilbehandlungen, Ersatz für Lohnausfall oder Lohnminderung, Abfindungen, Sterbegelder, Pflegegelder, Hinterbliebenenrenten, Maßnahmen zur beruflichen Rehabilitation und medizinische Hilfsgeräte gewährt. Bei einem Arbeitsunfall (*gongshang*) oder einer Berufskrankheit (*zhiyebing*) werden die gesamten Kosten für die medizinische Behandlung und verschiedene Maßnahmen

zur Rehabilitation übernommen.³²³ Bis ein Gutachten über die verbliebene Arbeitsfähigkeit erstellt wird, erhält der Arbeitnehmer monatlich sein ehemaliges Standardgehalt, d. h. den Lohn ohne Zuschüsse und Boni.³²⁴

Wenn eine berufsbedingte vollständige Arbeitsunfähigkeit festgestellt wird, ist frühzeitige Pensionierung möglich. In diesem Fall erhält der Arbeitnehmer lebenslang eine Invalidenrente, die je nach Stufe der Behinderung zwischen 75 und 90 % des ehemaligen, individuellen Lohnes variiert. Auch im Rentenalter erhält der Arbeitnehmer weiter Invalidenrente. Wenn diese niedriger als die Altersrente ist, muss die Invalidenrente aus den Unfallversicherungsfonds bis zur Höhe der Altersrente aufgestockt werden.³²⁵

4.7. Mutterschaftsversicherung

Frauen erhalten bei Mutterschaft und Geburt finanzielle Unterstützung, die durch die „Vorläufige Modellrichtlinie über die Mutterschaftsversicherung von Beschäftigten in Betrieben“³²⁶ vom 14.12.1994 geregelt ist. Die Mutterschaftsversicherung wird von den Unternehmen mit ungefähr 1 % der Lohnsumme finanziert. Diese Versicherung ist für die Unternehmen jedoch nicht verpflichtend. Es heißt nur, daß Unternehmen und deren Arbeitnehmer in Städten und deren Gemeinden die Richtlinie anzuwenden hätten (Art. 2). Demzufolge nehmen die wenigsten Betriebe und damit nur wenige Frauen überhaupt an der Mutterschaftsversicherung teil. Zwar sollte im Jahr 1998 dem Staatsrat ein „Entwurf über die Mutterschaftsversicherung“ vorgelegt werden,³²⁷ jedoch gehört der rechtliche Ausbau der Mutterschaftsversicherung

³¹⁸ *Qiyè zhìgōng gōngshāng bǎoxiǎn shìxíng bānfǎ - Laobufǎ* [1996] Nr. 266, *Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit*, a. a. O. (Fn. 315), S. 2052ff.; vgl. *Shi, Tanjing*, a. a. O. (Fn. 254), S. 127.

³¹⁹ *Zhōnghuá Rénmín Gōnghéguó zhìyèbìng fāngzhì fǎ*, FZRB vom 31.10.2001, S. 2.

³²⁰ *Gōngshāng bǎoxiǎn tiǎoli*, RMRB vom 6.5.2003.

³²¹ Art. 7 und 8 der „Regeln über die Unfallversicherung“ (*Gōngshāng bǎoxiǎn tiǎoli*), RMRB vom 6.5.2003.

³²² *Shi, Tangjin*, a. a. O. (Fn. 254), S. 213.

³²³ Art. 29ff. der „Regeln über die Unfallversicherung“ (*Gōngshāng bǎoxiǎn tiǎoli*), RMRB vom 6.5.2003.

³²⁴ Art. 31 der „Regeln über die Unfallversicherung“ (*Gōngshāng bǎoxiǎn tiǎoli*), RMRB vom 6.5.2003.

³²⁵ Art. 31 der „Regeln über die Unfallversicherung“ (*Gōngshāng bǎoxiǎn tiǎoli*), RMRB vom 6.5.2003.

³²⁶ *Qiyè zhìgōng shēngyù bǎoxiǎn shìxíng bānfǎ - Laobufǎ* (1994) Nr. 504, *Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit*, a. a. O. (Fn. 315), S. 2235f.

³²⁷ *Wang, Dongjin*, a. a. O. (Fn. 281), S. 387.

nicht zu den Schwerpunkten der chinesischen Politik.

5. Fazit

Die Grundlagen für das chinesische System der Sozialversicherung und damit für das Sozialversicherungsrecht sind gelegt. Es ergeben sich erhebliche Divergenzen zwischen der theoretischen Rechtslage und der Umsetzung des Sozialversicherungsrechts.

Von vielen chinesischen Experten für soziale Sicherung wird gefordert, dass die Gesetzgebung zur sozialen Sicherung schneller erfolgen soll, damit die Implementierung der Sozialpolitik forciert werden kann.³²⁸ Wenn aber mögliche Systemwechsel anstehen, wäre es schädlich für

das Rechtsverständnis, zu früh Gegenstände zu regeln, die in absehbarer Zeit wieder geändert werden. Es ist wichtig, den gegenwärtigen Beitragszahler der Sozialversicherung eine rechtliche Garantie auf Sozialleistungen zu gewähren,³²⁹ damit der Staat nicht willkürlich Leistungen ändern kann. Die Verabschiedung eines sozialen Grundrechtskatalogs ist daher sinnvoll und wird hoffentlich bald erfolgen.

Das Konzept für die gesamte Bevölkerung in den Städten und auf dem Land eine Existenzsicherung schaffen zu wollen, ist in diesem Umfang und für ein Entwicklungsland einmalig. Ob es gelingen wird, bleibt abzuwarten.

³²⁸ Wang, Mengkui (2002), S. 154f und S. 161.

³²⁹ Wang, Mengkui, a. a. O. (Fn. 274), S. 122.

VIII. Soziale Frage und soziale Sicherung im urbanen Raum Chinas

Thomas Heberer

Sozialpolitik galt in sozialistischen Gesellschaftsordnungen lange als eine der großen Errungenschaften, mit der kommunistische Parteien ihre Herrschaft legitimierten. Arbeitslosigkeit gab es offiziell nicht, zumal im städtischen Raum jeder Person ein lebenslanger Arbeitsplatz sicher zu sein schien. Neben der Gesundheits- und Altersversorgung umfassten die Sozialleistungen seit den 50er Jahren die Bereitstellung von Wohnraum zu geringen Mieten, die Einrichtung von Kindertagesstätten, die Subventionierung von Gütern des täglichen Bedarfs, Zulagen bei Preiserhöhungen und eine breite Palette von weiteren Sonderzulagen. Die verschiedenen Sozialleistungen wurden über die *Danwei* realisiert, d.h. über die jeweilige Arbeits- oder Wohneinheit. Zweifellos hatte China im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern damit einen hohen Grad an sozialer Absicherung erreicht.

Der ökonomische Umbau der Gesellschaft in Richtung Marktwirtschaft seit Anfang der 80er Jahre hat zu einer Krise des Sozialsystems geführt und zugleich die ökonomische Absicherung von Risiken (Arbeitslosigkeit) notwendig gemacht. Ein Großteil der Staatsbetriebe steht vor dem Ruin, so dass die Betriebe vielfach nicht mehr in der Lage sind, für medizinische Leistungen und Rentenleistungen aufzukommen. Der Staat kann diese Aufgaben schon auf Grund der Mittelknappheit nicht übernehmen, so dass die soziale Versorgung von Teilen der städtischen Bevölkerung zunehmend nicht mehr gewährleistet ist. Dazu kommt die wachsende Arbeitslosigkeit auf Grund von Stilllegungen und Personalabbau. Zwischen 9 und 12 Mio. Personen, die seit 1997 jährlich aus dem Staatssektor ausscheiden, benötigen einen neuen Arbeitsplatz, neben den ohnehin ca. 10-12 Mio. Schulabgängern pro Jahr. Das Wegbrechen der Sozialversorgung auf Grund der Schließung oder Zahlungsunfähigkeit von Staatsunternehmen ist ein wichtiger Grund für die wach-

senden Proteste und Unruhen im urbanen Raum.

Globalisierungsprozesse und WTO-Beitritt könnten die Probleme noch verschärfen. Der Wettbewerb mit ausländischen Unternehmen wird nicht nur einheimische Unternehmen vom Markt verdrängen, er erfordert auch die Reduzierung der Belegschaften, um wettbewerbsfähig bleiben zu können. Auch die mit dem WTO-Beitritt ermöglichten Importe von Agrargütern werden zu einem Abbau von Arbeitsplätzen im Agrarsektor führen. Ob der Wegfall von Arbeitsplätzen durch Ansiedlung neuer Wirtschaftszweige ausgeglichen werden kann, bleibt abzuwarten. Jedenfalls steht der Staat vor neuen sozialen und letztlich auch politischen Herausforderungen. Die Einführung überbetrieblicher Steuersysteme wird daher immer dringlicher.

Soziale Sicherung schien bislang primär ein urbanes Problem zu sein, gerade weil hier eine Vielzahl von Staatsbetrieben still gelegt wurden oder aber zusammenbrachen und die davon Betroffenen plötzlich ohne Arbeit und ohne soziale Absicherung dastehen. Doch auch im ländlichen Raum nimmt die soziale Unsicherheit zu. Zwar waren die Landbewohner im Gegensatz zu den Stadtbewohnern seit jeher benachteiligt, da es für sie keine staatlich finanzierte Gesundheitsversorgung, kein Rentensystem und auch keine sonstigen staatlichen Sozialleistungen gab. Heute können sich immer weniger Bauern die immer teurer werdende Gesundheitsversorgung noch leisten. Wer ernstlich krank wird und der Behandlung bedarf, sieht sich gezwungen, sich die dafür notwendigen Kosten irgendwo zu beschaffen, meist von illegalen, privaten Geldverleihern, die dafür Wucherzinsen verlangen. Zunehmend beklagt die Presse, dass der Hauptgrund für die neuerlich entstehende Armut von Teilen der Landbevölkerung auf eben dieses Phänomen zurückzuführen sei. 95% der neu verarmten Haushalte auf dem Land sollen chinesischen Berichten zufolge auf-

grund von Krankheiten in die Armutzone abgerutscht sein.

Die ungleiche Behandlung von Stadt- und Landbewohnern kommt u.a. in der Tatsache zum Ausdruck, dass der Staat für die soziale Wohlfahrt der ca. 170 Mio. Stadtbewohner allein im Jahr 1978 5,1 Mrd. Yuan ausgab (1 Yuan= derzeit ca 0,10 €), für die 790 Mio. Landbewohner indessen nur 230 Mio. Yuan. Im Verlauf der 80er Jahre verschlechterte sich dieses Verhältnis von 1:22 zuungunsten der Landbevölkerung auf 1:63 im Jahre 1984.³³⁰ Bis zum Jahre 2000 hatte sich wenig daran geändert. 70% der Bauern verfügten in jenem Jahr über lediglich 20% der Gesundheitseinrichtungen (80% befanden sich im städtischen Raum). Gab der Staat 12 Yuan pro Kopf für die Gesundheitsversorgung der Landbewohner aus, so 44 Yuan pro Kopf für die der Städter, wobei sich diese Schere zunehmend vergrößert.³³¹

In den 60er Jahren bemühte sich der Staat um die Einführung eines Systems genossenschaftlicher Gesundheitsversorgung im ländlichen Raum, um zumindest eine medizinische Grundversorgung sicherzustellen. Die Altersversorgung hingegen war traditionell Aufgabe der Familie, primär der Söhne, da Töchter, im Gegensatz zu Söhnen, in andere Familien heirateten und nicht mehr für die Versorgung der betagten Eltern zuständig waren. Diese Sachlage erklärt u.a. den vorrangigen Wunsch nach Söhnen im ländlichen Raum.

Diese einleitenden Ausführungen verdeutlichen, dass die soziale Frage gegenwärtig eine der brennendsten Fragen in China ist. Ein Bericht der Organisationsabteilung des Zentralkomitees der KPCh weist darauf hin, dass u.a. die wachsende soziale Unsicherheit ein Kernfaktor für soziale Unruhen darstellt.³³² Die Brisanz sozialer Unsicherheit als Zündstoff für soziale Unruhen hat die Parteiführung inzwischen erkannt. Die vom XVI. Parteitag im November 2002 gewählte neue Führung sieht in der Sozial-

politik eine Kernfrage für die Legitimität des politischen Systems sowie der Kommunistischen Partei. Von daher bemüht sie sich um die Einführung neuer bzw. die Reform bestehender sozialer Sicherungssysteme.

Sozialpolitik oder soziale Sicherung umfasst Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung sowie Sozialhilfe („Gewährung des Mindestlebensunterhaltes“, *dibao*), darüber hinaus auch soziale Wohlfahrt (Behinderte, Kranke, Alte) und soziale Kontrolle (Aufsicht über Vorbestrafte und Drogenabhängige).

In dem folgenden Beitrag wollen wir uns zunächst mit dem Stand sozialer Sicherung im ländlichen bzw. im städtischen Raum beschäftigen. Sodann wollen wir uns in unserer Darstellung beispielhaft auf zwei zentrale Felder konzentrieren: auf die Reorganisation der städtischen Wohnquartiere sowie auf den Privatsektor. Die Reorganisation der Wohnviertel zielt, unter Bedingungen wachsender Arbeitslosigkeit und zunehmender sozialer Unsicherheit auf neue Formen sozialer Kontrolle und sozialer Sicherung ab. Soziale Sicherungssysteme gibt es bislang nur für Beschäftigte im Staatssektor. In dem seit den 80er Jahren florierenden und sich rasch ausweitenden Privatsektor, inklusive des informellen Sektors (*self-employment* auf Grund von Arbeitslosigkeit oder zur Sicherung des Lebensunterhaltes), fehlen Momente sozialer Sicherung bislang weitgehend.

Gesundheitsversorgung

Bereits in den 50er Jahren wurde mit dem Aufbau eines sozialen Netzes für die Beschäftigten in staatlichen Unternehmen und Ämtern begonnen. Dies umfasste Krankheits- und Unfallfürsorge, Geburtshilfe und Mutterschutz, Versorgung bei Arbeitsunfähigkeit, Altersversorgung u.a. Sozialleistungen. Ende 1999 gab es amtlichen Angaben zufolge einen Arzt auf 616 Einwohner. Damit nimmt China eine Spitzenposition in Asien ein und liegt etwa auf dem Niveau von Ländern mit mittlerem Einkommen. Allerdings gibt es gravierende

³³⁰ Vgl. Pei Minxin 1991, S. 149.

³³¹ Vgl. Xiangzhen Luntan (Ländliches Forum) 11-22/2003, S. 4ff.

³³² Zhonggong zhongyang zuzhibu ketizu 2001.

Unterschiede zwischen Stadt und Land sowie zwischen den Regionen.

Im ländlichen Raum wurden ab Mitte der 60er Jahre Ansätze zu einer kooperativen Gesundheitsversorgung geschaffen. Diesem System zufolge leisteten die darin versicherten Bauern in einem Dorf einen finanziellen Eigenbeitrag, der gemeinsame „Wohlfahrtsfonds“ steuerte den Restbetrag zur Finanzierung der unentgeltlichen Versorgung bei. Durch ein Netz von „Landärzten“, die früher „Barfußärzte“ hießen und in der Behandlung lokal häufig auftretender Krankheiten ausgebildet wurden, sollte seit Mitte der 60er Jahre die ländliche medizinische Versorgung ausgebaut werden. Dieses System gibt es heute nur noch in wohlhabenden Dörfern. In ärmeren ist die medizinische Versorgung problematisch, zumal der Staat nicht in der Lage ist, die Kosten für die Krankenversorgung auf dem Land zu tragen. Lokal gibt es staatliche Zuschüsse und für bedürftige Landbewohner die „Fünf Garantien“. Diesen „Garantien“ zufolge sollen Kranke, Waisenkinder, Kinderlose und Verwitwete vom Dorf kostenlos Nahrung, Kleidung, Brennmaterial, Ausbildung für die Kinder und Bestattung erhalten.

Die Minderung der Rolle der Kollektive und die Stärkung der bäuerlichen Haushalte im Rahmen der Landwirtschaftsreform machten sich in der ländlichen Gesundheitsversorgung bemerkbar. Teilweise wollten die Bauern nicht mehr für die Finanzierung gemeinsamer medizinischer Leistungen aufkommen. Gesundheitsstationen wurden aufgelöst oder die Barfußärzte wandten sich einträglicheren Tätigkeiten zu. 1970 soll es für 85% der Landbewohner eine medizinische Absicherung in der einen oder anderen Form gegeben haben, Ende der 80er Jahre nur noch für 7%. Für die Besserverdienenden steht eine wachsende Zahl von Privatärzten zur Verfügung, ansonsten bieten viele Personen private Dienste als Ärzte an, die dafür überhaupt nicht ausgebildet wurden. Vorerorts tauchen daher traditionelle Heiler und Schamanen auf, welche die Lücken im ländlichen Raum füllen helfen. Dies gilt besonders in Armuts- und Minderheitenge-

bieten. In Meigu, einem Kreis mit überwiegendem Bevölkerungsanteil der ethnischen Minderheit der Yi in der südwestchinesischen Provinz Sichuan, betätigten sich im Jahr 2000 rund 6.000 traditionelle Heiler, bei einer Bevölkerung von rund 150.000 Menschen.³³³ Die Rückkehr solcher Heiler hat auch mit dem Verfall des Gesundheitswesens im ländlichen Raum und mit den hohen Kosten medizinischer Behandlung zu tun. An Hochschulen ausgebildete Ärzte wollen zudem nicht im ländlichen Raum tätig sein, weil dort die Arbeitsbedingungen schwierig und die Einkommen niedrig sind. Von daher fördert der Staat auch den Einsatz von Ärzten für traditionelle Medizin, die in der Regel keine akademische Ausbildung besitzen, sondern eine Lehre absolviert haben, kostengünstiger arbeiten und im ländlichen Raum leichter einsetzbar sind. Und deshalb billigt er auch wieder die Tätigkeiten traditioneller Heiler, die zuvor jahrzehntelang verfolgt wurden.

Mit der Dekollektivierung reduzierten sich auch die vorher von den Kollektiven wahrgenommenen sozialen Aufgaben, verschärften sich die Unterschiede zwischen Stadt und Land in Quantität und Qualität der Gesundheitsversorgung erneut. Das System der „Fünf Garantien“ wird von den Dörfern immer weniger praktiziert. Die Krankenversorgung für ärmere Bevölkerungsteile ist zum Teil nicht mehr gewährleistet. Die Ausweitung marktwirtschaftlicher Prozesse hat also nicht allen Vorteile gebracht. Überhaupt drohen in Planwirtschaften, die sich im Übergang zu einem Mehr an Markt befinden, die sozialen Dienste gegenüber der Produktion ins Hintertreffen zu gelangen. Das neue Ziel der Gewinnmaximierung lenkt die zur Verfügung stehenden staatlichen Geldmittel noch stärker in den Produktionssektor, zum Nachteil des Sozialwesens. Dies zeigte sich in den letzten Jahren auch in der VR China.

Private Mediziner und Hebammen sind seit einigen Jahren ein wachsender Faktor in

³³³ Laut Informationen von Funktionären des Kreises Meigu in Meigu im September 2002.

der ländlichen Gesundheitsversorgung. Die finanziell Bessergestellten können sich eine qualifizierte Behandlung leisten, für die Ärmere hat sich die Versorgung dramatisch verschlechtert. Zurzeit bemüht sich der Staat um eine Wiederbelebung des genossenschaftlichen Gesundheitssystems im ländlichen Raum. In 18% der Dörfer, vor allem in den wohlhabenden, soll ein solches System existieren. Dort werden die notwendigen Zahlungen aus den Dorfeinkommen getätigt. In ärmeren Regionen müssen die Mitglieder 0,5-1% des Pro-Kopf-Nettoeinkommens in den genossenschaftlichen Fonds einzahlen. Die Auszahlungen richten sich dann nach der jeweils eingezahlten Summe.

In den staatlichen und kollektiven Betrieben hat die Kostenexplosion im Gesundheitswesen viele Unternehmen in finanzielle Schwierigkeiten gebracht. Allein die Behandlungskosten für leichtere Krankheiten wie Erkältungen hatten sich in den 90er Jahren gegenüber zehn Jahren zuvor verzehnfacht, die für schwerere Krankheiten sogar vervierzigfacht. Die Gründe dafür sind u.a. im allgemeinen Preisanstieg und in höheren Arzneimittelpreisen zu suchen. Daher wurden eine Selbstbeteiligung der Beschäftigten an den Gesundheitskosten und Prämien für diejenigen eingeführt, die den pro Kopf festgelegten Konto-Betrag nicht in Anspruch nehmen.

Inzwischen wurde die Krankenversicherung von den Betrieben grundsätzlich reformiert. Das derzeit vorherrschende System sieht vor, dass die Unternehmen 6% der Gesamtlohnsumme in einen Fonds einzahlen, die Beschäftigten 2% ihres Lohnes bzw. Gehalts auf Individualkonten. Auf diese Weise werden individuelle Versicherungskonten gebildet. Die Unternehmen legen Obergrenzen für die Ausgaben für Gesundheitsversorgung fest. Wird diese Grenze überschritten, so müssen die jeweiligen Beschäftigten einen Teil dieser Kosten selbst tragen. Die Krankenversicherung soll die Grundversorgung sicherstellen, wobei die Beschäftigten zugleich Zusatzversicherungen abschließen sollen.

Doch auch mit einer Selbstbeteiligung stehen die Beschäftigten im Staatssektor immer noch wesentlich besser da als Bauern, Individualwirtschaftende oder Beschäftigte im nicht-staatlichen Sektor, die für ihre Behandlungskosten weitgehend selbst aufkommen müssen. Zugleich wächst die Zahl derer, die sich eine Behandlung nicht mehr leisten können. Dies betrifft neben den genannten Gruppen vor allem Rentner und Arbeitslose. Einer Erhebung in der Stadt Shenyang zufolge gaben 51% aller befragten Rentner an, ihre Gesundheitsversorgung sei nicht gewährleistet.³³⁴

Ein weiteres Problem stellt die immer weiter um sich greifende Korruption im Gesundheitswesen dar. Wer die Ärzte und Krankenschwestern nicht schmiert, muss mit schlechten oder eingeschränkten Leistungen rechnen. Gute Ärzte stehen in der Regel nur für zahlungskräftige Kunden zur Verfügung.

Altersversorgung

Wie die Gesundheits-, so bleibt auch die Altersversorgung bisher weitgehend auf die staatlichen und einen Teil der Kollektivbetriebe beschränkt. Auf dem Land ist in der Regel die Familie dafür zuständig. Wo dies nicht möglich ist, sollen die Dörfer diese Aufgaben im Rahmen der oben erwähnten „Fünf Garantien“ wahrnehmen. Allerdings sind diese zunehmend nicht mehr dazu bereit oder in der Lage.

Auch die Renten wurden seit den 50er Jahren von den einzelnen Betrieben gezahlt. Der steigende Anteil von Rentnern an der Gesamtbevölkerung belastete die Unternehmen allerdings beträchtlich. Dies hängt auch mit der Alterung der Gesellschaft zusammen, die sich in China schneller vollzieht als im Weltdurchschnitt. Im Jahr 2000 waren über 10% der Bevölkerung über 60 Jahre alt. Absolut problematisch dürfte es zwischen 2025 und 2040 werden, wenn zwischen 20 und 25% der Bevölkerung älter als 60 sein werden. Wie dann die

³³⁴ Laut Information am Institut für Soziologie der Liaoning Akademie der Wissenschaften, Shenyang, 12.3.2003

Altersversorgung finanziert werden soll, weiß bislang niemand.

Die Betriebe werden durch die Rentenzahlungen unterschiedlich belastet. Ältere Unternehmen mit einer großen Zahl von Rentenempfängern müssen einen enorm hohen Kostenanteil für Renten aufwenden, neuere Betriebe mit jungem Personalbestand sind nur in geringem Maße belastet. Die Reform des Rentensystems soll hier einen Ausgleich schaffen, indem die Unternehmen einen bestimmten Anteil der Lohnsumme in eine Versicherung einzahlen, die dann die Rentenzahlungen übernimmt. Es setzt sich gegenwärtig ein Modell durch, nach dem 20% der Gesamtlohnsumme in einen Fonds eingezahlt und so Rentenkonten für die Arbeitnehmer gebildet werden. Die Fonds werden von städtischen Behörden verwaltet. Die Beschäftigten haben 4% ihres Lohnes bzw. Gehalts in den Fonds einzuzahlen. Anspruch besteht nach frühestens 15 Jahren Beitragszahlung.

Die Renten sind in der Regel sehr niedrig. Die enormen Preissteigerungen in den letzten Jahren und die Zunahme des Prämienanteils an den Gesamteinkommen der Beschäftigten, der auf den Grundlohn und damit auf die Rente nicht angerechnet werden, bewirken, dass Renten häufig kaum zum Leben reichen und viele Rentner verarmen. Zahlreiche Rentner versuchen daher über eine Tätigkeit im Privatsektor ihre Renten aufzubessern. Im Jahr 2000 hat die politische Führung die rechtzeitige und vollständige Auszahlung der Renten und die Zahlungen in voller Höhe zu Zielen der Altersversorgung erklärt. Ein Großteil der Betriebe, so war zu vernehmen, leiste bislang noch nicht die vorgeschriebenen Abgaben an die Rentenkasse und/oder sei nicht in der Lage, für die erforderlichen Rentenzahlungen aufzukommen.

Im Hinblick auf die Rentenrücklagen macht sich auch das Moment der Korruption bemerkbar. So hat der zentrale Rechnungshof vor einigen Jahren ermittelt, dass in der ersten Hälfte des Jahres 1999 rund 20 Mrd. Yuan (ca. 2 Mrd. Euro) in dunkle Kanäle oder auf Privatkonten von Funktio-

nären geflossen sind. Das Staatliche Kohleamt allein hatte mehr als 900 Mio. Euro an Rentenrücklagen mißbräuchlich verwendet, weitere Staatsinstitutionen rund 150 Mio. Euro. Selbst die Parteizeitung *Renmin Ribao* schätzte, dass im ersten Halbjahr 1999 etwa 117,4 Mrd. Yuan (ca. 11,74 Mrd. Euro) veruntreut oder mißbräuchlich verwendet worden sind.³³⁵

Arbeitslosenversicherung

Mittlerweile können Betriebe Entlassungen vornehmen und in Konkurs gehen. Ein neues Anstellungssystem sieht reguläre Einstellungen nur noch über befristete Arbeitsverträge vor. Diese Verträge können nach Ablauf verlängert werden oder nicht. Über die bestehende Jugendarbeitslosigkeit (Schulabgänger) hinaus hat sich durch Betriebsschließungen und Personalabbau in den letzten Jahren die Zahl der Erwerbslosen deutlich erhöht. Daher wurde die Einführung einer sozialen Absicherung der Arbeitslosen, d.h. eine Arbeitslosenversicherung, zunehmend dringlicher. Über 95% aller Staatsbetriebe hatten sich bis Mitte der 90er Jahre diesem System angeschlossen, allerdings erhielt auf Grund der Mittelknappheit nur ein Bruchteil der Erwerbslosen Arbeitslosengeld. Auch liegen die Zahlungen häufig unter den festgelegten Obergrenzen. Die Reduzierung auf den Grundlohn, der häufig nur einen Teil des Einkommens ausmacht (neben Prämien und Zulagen) bedeutet meist schon einen Schritt in die Armut. Überdies sollen derzeit im Durchschnitt nur rund 40% des letzten Lohnes ausgezahlt werden.

Die in den 90er Jahren eingeführte Regelung gilt bislang nur für die im Staatssektor Beschäftigten. Für den Bezug von Arbeitslosengeld sollen folgende Voraussetzungen vorliegen: (a) Der Betrieb ging in Konkurs; (b) zur Abwendung eines Konkurses war die "Freisetzung" von Arbeitskräften notwendig; (c) die Verträge von Vertragsarbeitern liefen aus oder wurden gekündigt; (d) Entlassung. Die Versiche-

³³⁵ Vgl. China Info Flash, ed. by the Delegation of German Industry and Commerce, 3/2000, S. 2.

rungsleistungen setzen sich aus der Abführung der Betriebe an den Versicherungsfonds, den Bankzinsen für bereits eingezahlte Gelder und aus lokalen Finanzzuschüssen zusammen. Die Einnahmen aus der Arbeitslosenversicherung werden nicht nur für die Zahlung von Arbeitslosengeld verwendet, sondern auch zur Abdeckung medizinischer Grundversorgung, für Sozialhilfeleistungen für Bedürftige und für Wiedereingliederungs- bzw. Umschulungsprogramme.

Seit 1999 sind von allen Unternehmen Arbeitslosenbeiträge (ca. 2% der Gesamtlohnsumme) in einen Fonds einzuzahlen. Die Beschäftigten tragen mit 1% ihres Lohnes bzw. Gehalts dazu bei. Wer mindestens ein Jahr lang Beiträge gezahlt hat, kann Leistungen in Anspruch nehmen. Nach fünf Jahren Einzahlung hat man ein Anrecht auf 12 Monate Zahlung von Arbeitslosengeld, nach zehn Jahren auf 18 Monate.

Es dürfte allerdings noch geraume Zeit bis zur Installierung eines landesweiten, funktionstüchtigen Arbeitslosenversicherungssystems dauern. Bisher sind die Mittel für reguläre Arbeitslosengelder nicht vorhanden. Der Staat vermag lediglich eine Art Beihilfe zur Lebenshaltung zu geben. Ein höheres Maß an Arbeitslosigkeit würde den Staatshaushalt erheblich belasten. Das Fehlen einer funktionstüchtigen Arbeitslosenversicherung ist zugleich ein wichtiger Grund für die Bedenken der Bevölkerung gegenüber der Beschäftigungsreform.

Lokal gibt es durchaus unterschiedliche Regelungen. Teilweise kommen die ursprünglichen Unternehmen weiter für Zulagen und medizinische Versorgung auf. Der Arbeitslose kann ein bis zwei Jahre einkommensteuerfrei einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachgehen und sich dann entscheiden, ob er endgültig aus dem Betrieb ausscheidet. Die dahinter stehende Idee ist, Arbeitslose zu selbständiger Erwerbstätigkeit zu animieren, um die

Arbeitslosenquote und die daraus resultierende soziale Belastung zu vermindern.³³⁶

Die soziale Notwendigkeit der Reorganisation städtischer Wohnviertel³³⁷

Nach Angaben des chinesischen Ministerpräsidenten Wen Jiabao erhielten Ende 2003 22,35 Mio. Stadtbewohner „Unterstützung zur Absicherung des Existenzminimums“ (*dibao*). 9,2 Mrd. Yuan (920 Mio. Euro) seien 2003 aus dem zentralen Haushalt dafür zur Verfügung gestellt worden.³³⁸ Die regionalen und lokalen Behörden haben ebenfalls entsprechende Gelder dafür bereit zu stellen. Nach Angaben des Ministeriums für Zivilverwaltung, das u.a. für die Reorganisation der urbanen Wohnviertel und soziale Sicherung zuständig ist, sollen 2003 allerdings wesentlich mehr (die Rede ist von bis zu 45 Mio. Menschen) Sozialhilfe bzw. Zuschüsse zum Lebensunterhalt erhalten haben. Zuständig dafür sind die Ämter für Zivilverwaltung (*minzhengju*). Die Kontrolle der Bedürftigkeit und die Auszahlung erfolgt gegenwärtig überwiegend durch die Einwohnerkomitees der neu gebildeten Wohnquartiere (*shequ*).³³⁹

Im Verlauf der Wirtschaftsreformen und der sie begleitenden Liberalisierung hat sich der Charakter dieser Wohnquartiere grundlegend verändert. Traditionelle Gemeinschaften wie z.B. die oben genannten „Betriebseinheiten“ (*Danweis*), die nicht nur für Arbeitsplätze, sondern auch für das gesamte Paket sozialer Sicherung zuständig waren, zerfielen zum Teil auf Grund

³³⁶ Einen guten Überblick über die neuere Entwicklung im Sozialsystem gibt Zhang Junhua 2003. Eine ausführliche chinesische Darstellung findet sich in Renmin Ribao (Volkszeitung), 20.4.2002.

³³⁷ Dazu grundsätzlich: Heberer 2003b.

³³⁸ Bericht über die Arbeit der Regierung, vorgetragen auf der 2. Plenartagung des 10. Nationalen Volkskongresses, abgedruckt in Renmin Ribao, 17.3.2004.

³³⁹ Der Abschnitt über die *Shequ* basiert auf ersten Ergebnissen aus einem von der DFG geförderten Forschungsprojekt zum Thema „Städtische und ländliche Wahlen in der VR China“, das der Verfasser gemeinsam mit Gunter Schubert (Universität Tübingen) in China durchführt sowie auf drei Fallstudien im Rahmen des Projektes in Shenyang (Februar/März 2003), Chongqing (Juli/August 2003) und Shenzhen (Februar/März 2004).

von Betriebsschließungen oder Unternehmenszusammenbrüchen. Relativ homogene Wohnstrukturen, basierend auf dem Zusammenleben der Beschäftigten eines Betriebes, begannen sich aufzulösen. Durch den Kauf bzw. Verkauf von Wohnraum und Wohnungswechsel hat sich die Zusammensetzung der Bewohnerschaft grundsätzlich verändert. Händler, Handwerker und Unternehmer aus dem ländlichen Raum mieten oder kaufen sich ein, so dass ältere Wohnviertel mittlerer Qualität häufig ganz unterschiedliche soziale Gruppen beherbergen. Dazu kommt die Differenzierung der Wohnquartiere. Neben einfachen Wohnvierteln findet man in den Städten immer mehr teure oder luxuriöse Wohnanlagen, die häufig durch hohe Mauern oder Zäune abgeschirmt sind und deren Zugänge von Wachpersonal bewacht werden.

Zudem versucht der Staat, staatliche Aufgaben auf die „Selbstverwaltungsebene“ der Wohnviertel zu übertragen, um konflikthafte Problemfelder vor allem im sozialen Bereich auf der Grundebene austragen und lösen zu lassen. So sind soziale Sicherungsmaßnahmen nicht mehr von den Straßenbüros (den untersten staatlichen Einheiten) aus zu steuern und zu regeln. Konflikte sollen nun direkt auf der Wohnviertelebene behandelt und gelöst werden, um den Staat zu entlasten und von höheren Organen kommende Beschlüsse für die Bewohner akzeptabler zu machen. Zugleich wurden Aufgaben der Verbesserung des Wohnumfeldes und der -infrastruktur, der Freizeitgestaltung und der sozialen Fürsorge auf diese Ebene verlagert.

Zeichneten sich die traditionellen Wohnviertel häufig durch eine gewisse Identität aus, weil sich die Bewohner aus Arbeits- und Wohnzusammenhängen kannten, so ist mittlerweile die Anonymität in die Viertel eingezogen. Viele Bewohner kennen höchstens noch ihre unmittelbaren Nachbarn. Die mangelnde Identifizierung der Bewohner mit diesen diversifizierten Vierteln begünstigt das Anwachsen sozialer Probleme. Vereinzelt, psychische Probleme, Selbstmorde, Drogenkonsum, Kriminalität, Gewalt in der Familie u.a. soziale

Problemfelder haben in den letzten Jahren signifikant zugenommen. Der allgemeine Verfall bzw. Wandel der Werte begünstigt ebenfalls soziale Devianz.

Seit den 50er Jahren wachten Einwohnerkomitees über Ordnung und Sicherheit in ihren Wohnvierteln. Diese Komitees, deren Reputation unter der Bevölkerung relativ gering war, und bei deren Mitarbeitern es sich überwiegend um ältere Personen (vornehmlich Rentnerinnen) und Hausfrauen mit geringem Bildungsgrad handelte, vermochten den neuen Anforderungen (soziale Sicherung, Bevölkerungsfluktuation) nicht mehr gerecht zu werden. Die Erodierung der *Danwei*-Strukturen, die Zunahme flotierender Bevölkerung, das Anwachsen von Arbeitslosigkeit und städtischer Armut sowie fehlende Organisationsstrukturen für Privatwirtschaftende waren die wichtigsten Gründe. Dazu kamen der Zerfall der Familien und Werte sowie die Erodierung sozialer und öffentlicher Sicherheit.

Ende der 90er Jahre wurde eine Umstrukturierung der Einwohnerkomitees vorgenommen. Jeweils mehrere von ihnen wurden zu größeren *Shequ* zusammengelegt. Auch dadurch wurde die weit verbreitete Wohnorganisation nach *Danweis* aufgebrochen. *Shequs* beherbergen nun ganz unterschiedliche Personengruppen und umfassen auch die Betriebe, Ämter und Schulen in einem Wohnviertel.³⁴⁰ Eine solche Atomisierung der Bewohnerschaft erschwert zugleich die soziale Kontrolle.

Der Begriff *Shequ* lässt sich am ehesten mit Gemeinde oder Gemeinwesen übersetzen und bezeichnet ein geographisch abgegrenztes Wohngebiet³⁴¹ (eine Nachbarschaft), wobei intendiert ist, dass die Bewohner eine gemeinsame Identifikation in Bezug auf ihr Viertel entwickeln, gemeinsame Interessen und Bedürfnisse haben und formulieren, auf der Basis der Freiwilligkeit sich für die Umsetzung der Interessen und Bedürfnisse einsetzen und ein solidarisches und kooperatives Verhältnis zueinander entwickeln sollen.

³⁴⁰ Vgl. dazu auch Li/Chen 2002, S. 310ff.

³⁴¹ Die Abgrenzung ist in der Regel durch einen Zaun sowie separate Eingänge kenntlich gemacht.

Das Gesetz zur Organisation von Einwohnerkomitees von 1989 weist diesen Komitees im Prinzip zwei große Aufgabenfelder zu: a) Unterstützung der Regierung beim Schutz der gesellschaftlichen Stabilität und b) Dienst- und Sozialleistungen für die Bewohner. Allerdings gibt es lokal durchaus unterschiedliche Vorstellungen davon, was die Hauptaufgaben eines *Shequ* sein sollen. Die Spannbreite reicht von reinen Verwaltungs- und Kontrollaufgaben, über Wohlfahrt, Sozialfürsorge, Geburtenplanung, Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten, Sicherstellung hygienischer Verhältnisse, Organisation von Freizeitaktivitäten und Einübung von Disziplin bis hin zu Formen der Partizipation und Selbstverwaltung der Bewohner. Ein zentrales Problem stellt jedoch die mangelnde Beteiligung und das fehlende Interesse vieler Bewohner an der Arbeit der *Shequ*-Komitees dar.

Organisation *Shequ*: Shenyang und Chongqing als Fallbeispiele³⁴²

Verwaltungsorganisation

Shequs stellen eine Zusammenlegung der Verwaltungssektoren mehrerer Einwohnerkomitees dar. Geleitet werden die Wohnviertel von einem Nachbarschaftsviertel- oder Einwohnerkomitee. Daneben existiert ein „Komitee zur Beratung öffentlicher Angelegenheiten“, das beratende und (gegenüber dem Einwohnerkomitee) kontrollierende Aufgaben besitzt. Es setzt sich sowohl aus Honorationen, die im *Shequ* wohnen (wie Abgeordnete lokaler Volkskongresse oder Politischer Konsultativkonferenzen) als auch aus namhaften Vertretern der Bewohnerschaft sowie der *Danweis* auf dem Territorium des Viertels zusammen.

Die *Shequ*-Einwohnerkomitees müssen von den Bewohnern direkt oder indirekt (durch

Vertreterversammlungen der Bewohner) gewählt werden. Die Kandidatenauswahl erfolgt allerdings durch bzw. nach Bestätigung durch die Straßenbüros. Es sind häufig Personen ohne feste Arbeit, die sich auf solche Ausschreibungen bewerben. Der 36jährige Fachhochschulabsolvent Liu Donghui z.B. wurde nach erfolgreicher Prüfung zum Kandidaten erklärt und nach der Wahl für zunächst drei Jahre eingestellt. Solche Personen bezeichnet man als „durch Auswahl angestellte Mitglieder“ (*zhaopin*). Im Komitee selbst war er für die Sozialhilfe verantwortlich (*dibao gongzuo*), eine der schwierigsten und konfliktträchtigsten Tätigkeiten. Die entsprechenden Personen müssen nicht unbedingt im *Shequ* wohnen, sondern können auch aus anderen Wohngebieten stammen.

Auch erfahrene Kader im Ruhestand von außerhalb eines Wohngebiets werden (häufig ohne Wahlen) in die Einwohnerkomitees eingebaut. Im Beidakou-*Shequ* im Shenyanger Heping-Stadtbezirk leitete z.B. ein Mann in Personalunion das Einwohner- und das Parteikomitee. Er war zuvor Direktor einer Außenhandelsfirma gewesen. Obwohl er sich formell auf diese Stelle beworben habe, erklärte er, habe ihn die Partei realiter hierher geschickt. Obgleich er diese Aufgabe nicht habe übernehmen wollen, habe ihn die Partei dazu gedrängt. Man habe in diesem Arbeiterviertel mit 6.200 Bewohnern, hoher Arbeitslosigkeit (1.020 Personen) und einem hohen Anteil an geistig und körperlich Behinderten (152 Personen) keine geeigneten Personen für das Komitee finden können. Seine Tätigkeit sei, so erklärte er, im höchsten Maße konfliktbeladen. Er müsse sich häufig Beleidigungen und Beschimpfungen anhören und dabei doch ruhig bleiben. Viele Leute würden hier ihren Dampf ablassen, obgleich dieser sich nicht gegen ihn persönlich oder gegen das Einwohnerkomitee richte, sondern gegen die Regierung schlechthin. Noch einmal würde er eine solche Aufgabe nicht übernehmen, und er würde auch nicht für eine weitere Amtsperiode zur Verfügung stehen.

³⁴² Die Situation in Shenzhen unterschied sich von der in Shenyang und Chongqing insofern, als Shenzhen eine neue Einwanderungsstadt, hier die Zahl der Arbeitslosen und der Sozialhilfeempfänger relativ gering ist und von daher im Zentrum der Aufgaben der Einwohnerkomitees eher die Faktoren Geburtenplanung und öffentliche Sicherheit stehen.

Abbildung 1:

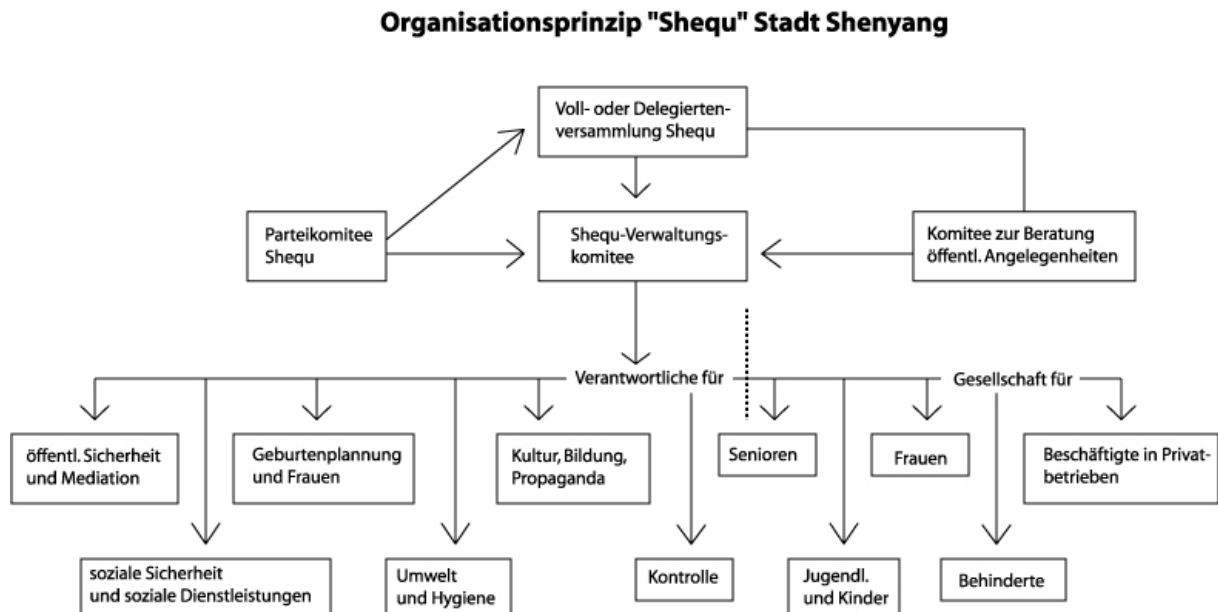


Schaubild: Heberer.

Die Regierung habe viele Aufgaben auf das Einwohnerkomitee verlagert, ohne die dafür notwendigen Mittel bereit zu stellen.

Unterhalb der Einwohnerkomitees gibt es sowohl Verantwortliche für einzelne Aufgabenfelder als auch sachorientierte Vereine. Die Zahl solcher Vereine erreicht teilweise beträchtliche Ausmaße. Allerdings handelt es sich in der Regel nicht um Gründungen von Seiten der Bewohnerschaft, sondern um von oben initiierte. Entsprechend gab die Leiterin des Jianbei Einwohnerkomitees in Chongqing an, sie habe insgesamt 36 Führungsfunktionen inne, primär die der jeweiligen Vereinsvorsitzenden.³⁴³

Abbildung 1 verdeutlicht die Organisationsstruktur am Beispiel der Stadt Shenyang.

Die Komitees erledigen weniger Selbstverwaltungs- als staatliche Aufgaben wie Geburtenplanung, Rentenzahlungen, Prüfung

der Voraussetzungen für Sozialhilfe (*dibao*) Bearbeitung von Renten- und Behindertenanträgen, Streitschlichtung, Scheidungsanträge, Fürsorge für Kranke, Behinderte, Drogenabhängige und Vorbestrafte, psychologische Beratung (wie z.B. nach Selbstmordversuchen). Kontinuierlich werden ihnen neue Aufgaben übertragen wie die Führung der Personalakten der Bewohner, von der amtlichen Parteizeitung *Renmin Ribao* (Volkszeitung) sogar als „wichtige Aufgabe des *Shequ*-Aufbaus“ bezeichnet, oder die Aufsicht über Personen, die zu Bewährungsstrafen verurteilt wurden.³⁴⁴ Unterschiedliche Politiker und unterschiedliche Regionen formulieren überdies, je nach Sachlage, ihre eigenen Schwerpunkte der *Shequ*-Arbeit. So hat der Gouverneur der Provinz Liaoning im Jahre 2003 die Lösung des Beschäftigungsproblems zur Hauptaufgabe der Nachbarschaftsviertel erklärt, was den Bedingun-

³⁴³ Gespräch am 29.7.03. Zu den Vereinen in den Nachbarschaftsvierteln vgl. u.a. Wang/Yang 2003.

³⁴⁴ Vgl. z.B. *Renmin Ribao* 5.9. und 15.9.03.

gen hoher Arbeitslosigkeit in jener Provinz Rechnung tragen mag.³⁴⁵

Die Führung im Viertel übt allerdings das Parteikomitee des *Shequ* aus. In 90% der *Shequs* in Shenyang bestand im Jahre 2003 Personalunion zwischen Parteisekretärin und Leiterin des Verwaltungskomitees und überwiegend auch zwischen Partei- und Verwaltungskomitee. Einmal soll auf diese Weise eine mögliche Konkurrenz zwischen zwei Amtsträgern, wie wir sie so häufig auf der Dorfebene finden, verhindert werden; andererseits wären bei Existenz von zwei separierten Organisationen die Kosten zu hoch.

Die hohe Zahl der Arbeitslosen unter Parteimitgliedern weist darauf hin, dass Parteimitgliedschaft kein Privileg mehr ist. In Shenyang waren im Jahre 2003 von den 113 Parteimitgliedern des Nachbarschaftsviertels Daqing-Straße 27 arbeitslos (24,8%), im Yongfeng-*Shequ* 124 von 466 Parteimitgliedern (26,6%), im *Shequ* Chang'anjie 138 von 308 Parteimitgliedern (44,8%).³⁴⁶

Zu den Aufgaben der Parteiorganisationen gehören inzwischen auch soziale Belange. Parteimitglieder sollen die geringe Zahl freiwilliger Helfer in den Wohnvierteln kompensieren helfen. Die Folge ist, dass sie auf diese Weise in erheblichem Maße belastet werden. Sie müssen an allen Aktivitäten im Wohnviertel teilnehmen, Propagandaarbeit unter den Bewohnern leisten und Sozialfürsorgeaufgaben erfüllen. Einmal im Monat ist „Parteiaktivitätstag“, wobei die Teilnahme Pflicht ist. Auch bei Reinigungs- und Aufräumarbeiten oder (in Shenyang) beim Schneeschippen sind Parteimitglieder als erste gefragt. Überdies musste sich jedes Parteimitglied um ein bis zwei arme Familien kümmern und sich gemeinsam mit diesen Gedanken über eine Lösung von deren Armutspröblem machen. Da viele Bewohner den *Shequ*-Aktivitäten

eher kritisch bis ablehnend gegenüberstehen und den Versuch der Einbeziehung in öffentliche Aktionen als lästig empfinden, sind die Mobilisierungstätigkeiten der Partei keineswegs immer einfach zu leisten. Solche zusätzlich zu erbringenden Gemeinschaftsaufgaben bei gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit von Parteimitgliedern bewirken, dass neue Mitglieder kaum noch zu rekrutieren sind. In Yongfeng war im Jahre 2002 nur ein einziges neues Mitglied angeworben worden, in Zhongshan Erlu (Chongqing) kein einziges.

Entscheidend, so argumentierten viele der von uns Befragten, seien jedoch nicht Wahlen, sondern herausragende LeiterInnen, d.h. Personen, die sich für die Belange eines Wohnviertels und seiner Bewohner mit hohem Engagement einsetzen. Entsprechend bewerteten die von uns befragten Bewohner die Arbeit der *Shequ*-Leitungen aufgrund des Einsatzes solcher Leiterinnen bzw. Leiter. Li Jun, die Parteisekretärin und Leiterin des Verwaltungskomitees von Yongfeng, war eine Frau Ende 50 mit großer Erfahrung. Obgleich sie aufgrund eines Unfalls teilbehindert und nicht bei bester Gesundheit war, war sie unermüdlich im Einsatz. Interviews wie auch eigene Beobachtungen zeigten, dass sie sich über Gebühr für das Viertel einsetzte und sich bemühte, Bewohnern jedwede Hilfe und Unterstützung zukommen zu lassen. Um einige Beispiele zu geben: Das Suchen von Heiratspartnern, die Beschaffung von Geschäftslizenzen, Finanzierung eines Studiums, Versorgung alleinstehender Bewohner im Krankenhaus, Betreuung von Alten und Kranken oder einfach nur Zuhören, wenn jemand Probleme hat, haben Frau Li ein hohes Maß an Prestige im Viertel verschafft.³⁴⁷ Dies stellte sich abgeschwächt, aber ähnlich, auch in den anderen von uns besuchten *Shequs* dar. Eine Bewohnerin von Yongfeng drückte dies mit den Worten aus: „Der Erfolg dieses *Shequs* hängt mit dem bedingungslosen Einsatz von Li Jun zusammen und nicht unbedingt mit Wahlen.“³⁴⁸ Allerdings kann eine Leite-

³⁴⁵ Zhongguo Minzheng, 5/03, S. 27.

³⁴⁶ Offiziell beschäftigt umfasst Personen mit regulärer Beschäftigung, aber auch solche, die noch eine Danwei haben, aber freigestellt wurden (*xiaogang*), in der Tat ebenfalls ohne Arbeit sind, obwohl sie, zumindest partiell, noch ein Grundgehalt beziehen.

³⁴⁷ Li Jun 2001 und 2003.

³⁴⁸ Interview am 3.3.03.

rin sich nicht auf sich selbst stützen, sondern benötigt für eine erfolgreiche Arbeit ein Netz von Aktivistinnen und Aktivisten, von aktiven Parteimitgliedern und Parteilosen. Von daher entscheiden in der Tat Personen und weniger Wahlen über die Effizienz der Arbeit eines Viertels. Allerdings gibt es hier Unterschiede zwischen Altersgruppen. Während Ältere überwiegend der Meinung waren, der Erfolg eines *Shequs* hänge von einem *daitouren* ab, von einem persönlichen Vorbild, das mit gutem Beispiel vorangehe, und nicht von Wahlen, waren Jüngere damit nicht einverstanden, sondern sprachen sich für die Verbesserung des Wahlsystems aus.

Shequ und soziale Sicherung

Eine der zentralen Aufgaben dieser Wohnquartiere ist, vor allem in den ehemals schwerindustriellen Zentren, die Organisation eines Minimums an sozialer Sicherung. Die Unruhen unter Arbeitslosen haben in den letzten Jahren stetig zugenommen. Dies war der Grund für die Einführung von Sozialhilfe durch den Staat. Die Überprüfung der Bedürftigkeit und die Vergabe der Mittel, die von den Ämtern für Zivilverwaltung zur Verfügung gestellt werden, wurden den Einwohnerkomitees übertragen. Der Staat entledigte sich damit dieser brisanten Aufgabe. Eine Verlagerung auf spezifische Ämter im Sinne unserer Sozialämter hätte möglicherweise hohen sozialen Zündstoff impliziert. Man stelle sich vor, Tausende oder Zehntausende von Menschen würden sich tagtäglich vor diesen Ämtern versammeln, um Sozialhilfe zu beantragen bzw. abzuholen. Solche bürokratischen und bürgernah organisierten Ämter hätten jeweils die Bedürftigkeit zu überprüfen und gegebenenfalls abzulehnen. Derartige Orte der Versammlung könnten sich dann schnell zu Orten entwickeln, von denen Proteste und Zusammenrottungen ausgehen. Möglicherweise würden solche Behörden auch der Korruption Vorschub leisten. Von daher scheinen die Überlegungen, die Vergabe der Sozialhilfe „bürgernah“ in die

Wohnquartiere der Betroffenen hinein zu verlagern, durchaus sinnvoll zu sein.

Folgende Kriterien müssen erfüllt sein, damit eine Person Sozialhilfe erhalten kann:

- Arbeitslos oder „von der Arbeit freigestellt“ (*xiagang*), arbeitsunfähig, auf Bewährung entlassene Strafgefangene, Drogenabhängige
- Weniger als 205 Yuan monatliches Einkommen (Shenyang, Chongqing)
- Keine Anbindung an eine *Danwei*, die für den Lebensunterhalt aufkommen kann
- Keine Existenz von Bankguthaben
- Geringes Einkommen der Eltern, Ehepartner oder Kinder
- Kein Besitz von: Eigentumswohnungen, Silber-/Goldschmuck, Telefon, Mikrowelle, neuer Wohnungseinrichtung, Klimaanlage o.ä.
- Regelmäßige Teilnahme an Arbeitspflichten und Sitzungen im Wohnviertel.

Am Beispiel eines *Shequ* in Shenyang wollen wir die Zusammensetzung sozialer Problemgruppen verdeutlichen:

Tabelle 1: Nachbarschaftsviertel Daqing-Straße, Shenyang

Einwohner: 6.200

Davon:

- Arbeitslose 420 (6,8%)
- Von Arbeit „Freigestellte“ 600 (9,7%)
- Rentner 800 (12,9%)
- Behinderte 152 (2,5%)

davon: „Sozialhilfeempfänger“ 744 (= 12 %)

Quelle: Eigene Erhebung,

Besonders brisant ist die oben erwähnte Arbeitslosigkeit unter Parteimitgliedern, die sich teilweise als noch gravierender darstellt als die der parteilosen Bevölkerung. Von daher verwundert es nicht, dass sich betroffene Parteimitglieder in den Interviews äußerst kritisch über die gegenwärtige Politik der Partei äußerten.

Lange schon seien sie, argumentierten viele, Parteimitglieder. Nun seien nicht nur sie selbst, sondern auch ihre Kinder, zum Teil sogar die Enkel, arbeitslos und auf Sozialhilfe angewiesen. Die Partei habe ihre alten Mitglieder, die ihr viele Jahre lang treu gedient hätten, ebenso vergessen wie die Arbeiterklasse insgesamt.

Was die Einstellung gegenüber der Berufsperspektive anbelangt, so gab es signifikante Unterschiede zwischen Arbeitslosen im Nordosten (Shenyang) und im Südwesten (Chongqing). Im Nordosten war die Mehrheit der Befragten der Meinung, der Staat sei verpflichtet, ihnen einen neuen und angemessenen Arbeitsplatz im Staatssektor zur Verfügung zu stellen. Darauf würden sie warten. Im Südwesten (Chongqing) hingegen war die Mehrheit der Meinung, wenn man ihnen die Voraussetzungen für eine selbständige Tätigkeit schaffe (z.B. durch einen Standplatz oder Arbeitsgeräte), würden sie sich selbständig machen.

Das vorrangige Bedürfnis der Menschen nach sozialer Sicherheit überlagert gegenwärtig noch den Versuch, mehr Menschen für eine freiwillige Beteiligung an gesellschaftlichen und sozialen Aufgaben zu motivieren. Soziale Sicherung vor Partizipation ließe sich das treffend charakterisieren. Dies drückt sich auch darin aus, dass die Bewohner der städtischen Wohnviertel nur wenig über die Wahlen zu den Einwohnerkomitees wissen und sich insgesamt kaum dafür interessieren. Auch ist die Zahl der Freiwilligen, die bereit sind, sich in ihrem Wohnviertel sozial zu engagieren, sehr gering. Es sind primär die sozial Schwachen und Parteimitglieder, die sich mobilisieren lassen. Die Mobilisierung erfolgt weniger auf der Basis von Freiwilligkeit und Selbsthilfe, sondern aufgrund materieller (bei Sozialhilfeempfängern) oder organisatorischer Abhängigkeit (Parteimitglieder). Frauen bilden die Mehrzahl der Freiwilligen.³⁴⁹

Die Hauptfunktion der Einwohnerkomitees besteht also in der Verwaltung der sozial

Schwachen. Damit werden dort Aufgaben übernommen, die in Deutschland z.B. von Vereinen, kirchlichen Organisationen, Behörden (Arbeits-, Sozialamt) oder der Volkshochschule getragen werden. Alternative Träger von Wohlfahrt und Sozialem fehlen bislang in China. Die große Bevölkerungszahl legt überdies nahe, soziale Aufgaben direkt in die Wohngebiete hinein zu verlagern.

Die Einwohnerkomitees sind mit der Vielfalt an Aufgaben z.T. völlig überlastet. Ökonomisch gesehen, ist die Arbeit der Einwohnerkomitees für den Staat hingegen kostengünstig. Qualifizierte junge Leute werden für die Komitees angeworben und sind bereit, mangels ausreichender Arbeitsplätze oder auf Grund organisatorischer Verfügungen (Parteidisziplin) mit relativ geringen Gehältern in den Einwohnerkomitees zu arbeiten. Wer schlecht arbeitet, dessen Vertrag wird nicht erneuert bzw. der wird nicht wiedergewählt. Dies erzeugt ein hohes Maß an Druck auf die Mitarbeiter der Komitees, Druck auch dahingehend, zur Lösung sozialer Probleme vor Ort beizutragen.

Der Schwerpunkt der Arbeit der Komitees liegt auf Wohlfahrtsarbeit und sozialer Fürsorge (Unterstützung von Kranken, Sozialhilfeempfängern, Arbeitslosen, Behinderten), Geburtenplanung und Organisation von Freizeitaktivitäten sportlicher und kultureller Art, überwiegend für Ältere. Ansätze zu einer Jugendarbeit gibt es bislang kaum. Die Aktivitäten sind aufgrund von Geldmangel ohnehin eingeschränkt. Wie gering das kommunitaristische Denken ausgeprägt ist, zeigen zahlreiche Beispiele: Wenn Bewohner z.B. einen Kurs (Englisch- oder Tanzkurs) selbst bezahlen mussten, dann wollte niemand mehr daran teilnehmen.

Insgesamt gesehen, geht es (noch) nicht um Partizipation, sondern um die grundlegende Lebenssicherung. Wer ohne Arbeit ist, über kein Einkommen verfügt, den interessieren Wahlen nicht. Wer an den Aktivitäten der *Shequs* partizipiert oder partizipieren muss, tut dies, um an soziale Leistungen besser herankommen zu

³⁴⁹ Zu dieser Problematik vgl. u.a. Xie Zexian 2003.

können (Herstellung von sozialen Beziehungen) oder weil ihm sonst die Sozialhilfe gestrichen wird.

Die Bewohner haben nicht gelernt, eigene Forderungen zu stellen oder vorzutragen oder die Arbeit der Komitees zu bewerten. Die Frage, wie ein „gutes“ oder „ideales“ *Shequ* aussehen sollte, konnte im Prinzip kaum jemand beantworten. Es fehlen Vergleichsmöglichkeiten, überdies sind die Menschen zu sehr mit ihren eigenen Problemen und deren Lösung beschäftigt. Bei der Problemlösung erwarten sie vom *Shequ* kaum Hilfestellung. Wie ein Befragter äußerte: „Für uns am Wichtigsten sind zwei Punkte: die Ausbildung unserer Kinder und möglichst nicht krank werden“.

Soziale Sicherung und Privatsektor³⁵⁰

Eine Tätigkeit im privaten Sektor ist für viele Stadt- und Landbewohner häufig die einzige Beschäftigungsalternative. Allein mehr als 100 Millionen Menschen haben sich im informellen Sektor selbständig gemacht (*self-employed*). Doch auch größere Privatunternehmen werden zu einer immer wichtiger werdenden Beschäftigungsquelle.

Der Privatsektor wurde Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre wieder zugelassen. Seit Ende der 80er Jahre entstanden auch wieder größere und große Unternehmen auf privatwirtschaftlicher Basis. Während es für den staatlichen Sektor detaillierte Regelungen über Arbeitsschutz und Sozialleistungen gibt, fehlen solche Bestimmungen für den Privatsektor bislang. Schätzungsweise 90% der Betriebe operieren mittlerweile privat und 40% der Beschäftigten sind inzwischen in privaten oder privatähnlichen Unternehmen tätig. Weder im Privatsektor noch in der großen Zahl ländlicher Unternehmen gibt es bisher ein System sozialer Sicherung. Der Staat hat sich mit Regelwerken bislang zurückgehalten, wo Sozialleistungen existieren, gehen sie auf die Initiative einzelner Unternehmer zurück.

Unsere Untersuchungen belegen, dass betriebliche Rentenregelungen meist nur für leitende Fachkräfte (Manager, Ingenieure) vereinbart werden. Für die übrigen Beschäftigten gab es in keinem der von uns untersuchten Unternehmen solche Regelungen. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Charakter der derzeitigen Arbeitsverhältnisse (bäuerliche Saisonarbeiter, hoher Fluktuationsgrad, temporärer Charakter von Arbeitsverhältnissen) die Einführung einer Sozialversicherung für Privatunternehmen erheblich erschwert. Den Beschäftigten, die überwiegend wieder in den Agrarsektor zurückkehren und ein Beschäftigungsverhältnis im Privatsektor nur als temporäre Verdienstmöglichkeit ansehen, ist an Arbeitslosen- und Rentenversicherung weniger gelegen als an medizinischer Versorgung.

Private Unternehmer sehen durchaus die Notwendigkeit sozialer Leistungen für ihre Beschäftigten (s. Tabelle 2).

In der Realität sieht dies allerdings anders aus. Unseren Untersuchungen zufolge erhielten im Falle eines Arbeitsunfalls 70% ihren Lohn nur noch eingeschränkt oder nicht mehr, ein Viertel hatten die Behandlungskosten selbst zu tragen. Bei Erkrankungen zahlten nur 12,9% der Privatbetriebe die entsprechenden Kosten. Altersvorsorge gab es höchstens vereinzelt und auch dann nur für wenige Fachkräfte.

Selbst wenn die Antworten in Tab. 2 taktischer Natur gewesen sein sollten (um nicht den Eindruck von „Ausbeutern“ zu erwecken), so zeigt das Antwortverhalten doch, dass sich die Unternehmer überwiegend der Notwendigkeit sozialer Absicherung bewusst sind und im Prinzip Handlungsbedarf von Seiten des Staates besteht. Allerdings gibt es regionale Unterschiede. In entwickelteren Regionen stimmte ein größerer Prozentsatz der befragten Unternehmer der Notwendigkeit einer Einführung von Sozialversicherungsleistungen zu. Dort war der Aufbau eines Sozialversiche-

³⁵⁰ Dazu detaillierter: Heberer 2001, S. 280ff. und 2003a, S. 233ff.

Tabelle 2: Sollten private Unternehmer zumindest teilweise soziale Leistungen für ihre Beschäftigten garantieren?

	<i>Ja</i>	<i>%</i>	<i>Nein</i>	<i>%</i>
Arbeitslosenversicherung	130	73,0	48	27,0
Rentenversicherung	153	86,0	25	14,0
Krankenversicherung	170	95,5	8	4,5

Quelle: Eigene Erhebung.

rungssystems auch am Weitesten gediehen. Arbeitsverhältnisse waren langfristiger und stabiler, zumal viele der Arbeitskräfte im Privatsektor bereits die Landwirtschaft aufgegeben hatten und Vollzeitarbeiter geworden waren. In durchschnittlich oder gering entwickelten Gebieten war das Gros der Arbeitskräfte allerdings noch in der Landwirtschaft verwurzelt. Als Arbeiter-Bauern waren sie primär als Saisonarbeiter tätig und kehrten während der landwirtschaftlichen Hochsaison in ihre Dörfer zurück.

Interessanterweise sprach sich ein höherer Prozentsatz an ländlichen Unternehmern für die Einführung von Sozialversicherungsleistungen aus. Ein Grund könnte darin liegen, dass 86,9% der Arbeitnehmer in ländlichen Unternehmen aus dem gleichen Dorf, der gleichen Gemeinde oder dem gleichen Kreis wie die Unternehmer stammen und verschiedenste Beziehungen zwischen ihnen bestehen. Dies mag ein stärkeres Verantwortungsgefühl der ländlichen Arbeitgeber bewirken. 75% der Beschäftigten in städtischen Unternehmen stammten dagegen aus anderen Regionen als die Arbeitgeber. Diese Arbeitsverhältnisse sind weniger personalisiert und in der Regel temporär, so dass die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung durch die Unternehmensinhaber geringer ist.

Die eher zögerliche Haltung des Staates, der appelliert und kritisiert, aber nur schwache Durchsetzungskraft entwickelt, verstärkt den Eindruck, dass die politische Führung die frühkapitalistischen Verhältnisse im Interesse wirtschaftlicher Entwicklung, der Förderung des privaten und kollektiven ländlichen Wirtschaftssektors,

der Verringerung von Armut und der Produktion von billigen Exportprodukten durchaus duldet. China scheint damit an den „ostasiatischen Weg“ anzuschließen, d.h. hohe soziale und menschliche Kosten im Arbeitssektor im Interesse von „Entwicklung“ billigend in Kauf zu nehmen.

Unter Wanderarbeitern und -arbeiterinnen haben sich mittlerweile zum Teil informelle landsmannschaftliche Organisationen auf Grund gemeinsamer geografischer Herkunft gebildet, die als Interessenorganisationen agieren und durchaus mit Unternehmern verhandeln, notfalls Anliegen von Angehörigen ihrer Gruppe mit Gewalt oder Androhung von Gewalt durchsetzen. In Orten größerer Konzentration von Wanderarbeitern (wie in Sonderzonen) sind teils Untergrundgewerkschaften entstanden, die ihren Mitgliedern einen gewissen Schutz bieten und soziale Leistungen einfordern. Sie werden von den Unternehmern durchaus als Verhandlungspartner akzeptiert, weil sie Konflikte zu kanalisieren vermögen. Der intendierte Lebensmittelpunkt der meisten Migranten und Migrantinnen (Heimatdorf bzw. -gemeinde), der hohe Fluktuationsgrad und die Angst vor dem Verlust oftmals knapper Arbeitsplätze erschweren allerdings Organisation und Interessenvertretung der Beschäftigten in Privatbetrieben. Im städtischen Raum dagegen, wo mehr Arbeitsplätze zur Verfügung stehen, vermögen informelle Interessenorganisationen wie Landsmannschaften eher Schutz zu bieten und sogar zur Vermittlung neuer Arbeitsplätze beizutragen.

Tabelle 3: Sollten die folgenden Sozialleistungen zumindest teilweise vom Arbeitgeber getragen werden? (in %)

	<i>Ja</i>	<i>Nein</i>
Arbeitslosenversicherung	72,2	27,8
Rentenversicherung	83,7	16,3
Krankenversicherung	92,4	7,6

Quelle: Eigene Erhebung.

Soziale Pflichten: Unternehmer und Staat

Unsere Untersuchungen zeigen überdies, dass große Unternehmerrmehrheiten durchaus dafür sind, dass Sozialleistungen zumindest partiell von den Unternehmen getragen werden:

Ein solches Antwortverhalten scheint nahezulegen, dass Unternehmer ein Bewusstsein für soziale Verpflichtungen besitzen. So waren 84,2% der Befragten der Meinung, Unternehmer sollten sich nicht nur um die Geschäftsführung, sondern auch um gesamtgesellschaftliche und soziale Fragen kümmern.

Unsere Untersuchungen belegen auch, dass Unternehmer ihre soziale Verpflichtung durchaus begreifen und nicht unbedingt nach dem Staat rufen. Mehr als 80% der befragten Unternehmer lehnten die Auffassung ab, für soziale Belange sei in erster Linie der Staat verantwortlich. Lediglich größere Unternehmer erhofften sich eine Entlastung durch den Staat, wohl weil sie bei der größeren Zahl von Beschäftigten eine zu große Belastung durch Sozialkosten fürchteten und glaubten, durch die Schaffung von Arbeitsplätzen bereits ihren sozialen Verpflichtungen weitgehend nachgekommen zu sein.

Von daher widerlegen die Ergebnisse im Prinzip die Behauptung, Privatunternehmer seien reine „kapitalistische Ausbeuter“, die nur an Profit dächten. Vielmehr kommt darin durchaus das Gefühl einer Verantwortung gegenüber der Gesellschaft zum Ausdruck. Der Unternehmer begreift

sich als Teil der Gesellschaft, der sich sozialem Verhalten verpflichtet sieht.

Unsere Frage, ob Sozialleistungen erst gewährt und die Arbeitsbedingungen erst verbessert werden könnten, wenn der Unternehmer gut verdiene, fand keine Mehrheit. Die absolute Mehrheit der befragten Unternehmer war der Meinung, es sei an der Zeit, Arbeitsbedingungen und Sozialleistungen für die Beschäftigten schon jetzt zu verbessern (52,0%), und nur geringe Prozentsätze hielten dies aufgrund der gegenwärtigen Unternehmenskapazitäten für verfrüht. Immerhin nahezu ein Drittel hielten die Bedingungen dafür nur bedingt für gegeben und sprachen sich für eine schrittweise Umsetzung aus. Die Bereitschaft der Unternehmer auf dem Land war dabei stärker ausgeprägt als in den Städten.

Fazit

Soziale Sicherung ist gegenwärtig ein zentraler Faktor für die Stabilisierung des politischen Systems und die Legitimierung der Parteiherrschaft. Weil ein soziales Netz und zivilgesellschaftliche Organisationen (z.B. NGOs) als sozial begleitende Faktoren bislang weitgehend fehlen, bemüht sich der Staat um eine stärkere Anbindung der Sozialprobleme an die Wohnviertel der Betroffenen. Diese sind dadurch hoffnungslos überfordert, so dass auf Dauer neue Instrumente sozialer Sicherung gefunden werden müssen, solange jedenfalls die Sozialversicherung noch in den Kinderschuhen steckt. Was den ländlichen Raum anbelangt, so bleibt dieser bislang sich noch weitgehend selbst überlassen.

Tabelle 4: Bewerten Sie folgende Aussage: „Unternehmer kümmern sich nur um die wirtschaftliche Leistung des Unternehmens, soziale Leistungen sind Angelegenheit des Staates“

	<i>Völlig richtig</i>		<i>Zum Teil richtig</i>		<i>Falsch</i>	
	<i>Anzahl</i>	<i>%</i>	<i>Anzahl</i>	<i>%</i>	<i>Anzahl</i>	<i>%</i>
<i>Gesamt</i>	10	5,6	18	10,2	149	84,2
Provinz:Zhe-jiang	5	7,2	7	10,1	57	82,6
Henan	3	5,0	5	8,3	52	86,7
Gansu	2	4,2	6	12,5	40	83,3
Stadt	5	4,6	11	10,2	92	85,2
Land	5	7,2	7	10,1	57	82,6
Großunternehmer	4	7,4	7	13,0	43	79,6
Kleinunternehmer	6	4,9	11	8,9	106	86,2

Quelle: Eigene Erhebung.

Eine Folge dessen ist, dass Teile der Landbevölkerung versuchen, der sozialen Verarmung durch Arbeit in den Städten und den damit erhofften höheren Einkommenschancen zu entgehen. Soll der Landflucht entgegengewirkt, das Bevölkerungswachstum weiter erfolgreich eingedämmt werden, muss sich der Staat auch Gedanken über das Sozialsystem im ländlichen Raum machen. Auch die soziale Frage im Privatsektor ist gleichsam ein Bauernproblem, weil das Gros der Arbeitskräfte in diesem Sektor aus dem ländlichen Raum stammt. Hier pflanzt sich nur fort, was auch im Agrarsektor gilt: Die medizinische und Altersversorgung der ländlichen Bevölkerung wird als individuelle und (noch) nicht als staatliche Aufgabe begriffen. Die Kontinuität dieses Problems könnte die Landbevölkerung zu einem destabilisierenden Faktor werden lassen, der nicht nur die urbanen Räume überflutet, sondern sich auch in sozialer Unzufriedenheit zunehmend Luft macht. Die eingangs genannte Studie der Organisationsabteilung des Zentralkomitees hat dies durchaus erkannt. Für nachhaltige Lösun-

gen fehlen derzeit allerdings die notwendigen Finanzmittel.

Literatur:

- Adam, Erfried/von Hauff, Michael/John, Marei (2002), eds., *Social Protection in Southeast & East Asia*, Singapore.
- Cheng Yushen (2002), *Zhongguo chengshi shequ fazhan yanjiu* (Studien zur Entwicklung der städtischen *Shequ* in China), Shanghai.
- Deng Minjie (2002), *Chuang xin shequ* (Neue *Shequ* schaffen), Beijing.
- Doji Cairang (2002), Hrsg., *Chengshi shequ jianshe duben* (Reader zum Aufbau städtischer *Shequ*), Beijing.
- Heberer, Thomas (2001), *Unternehmer als strategische Gruppen: Zur sozialen und politischen Funktion von Unternehmern in China und Vietnam*, Hamburg.
- Heberer, Thomas (2003a), *Private Entrepreneurs in China and Vietnam. Social and Political Functioning of Strategic Groups*, Leiden 2003.
- Heberer, Thomas (2003b), *Die Reorganisation städtischer Wohnviertel im Lichte kommunitaristischer und partizipativer*

- Vorstellungen, in: China aktuell, Oktober, S. 1223-1240.
- Heberer, Thomas (2003c), Das politische System der VR China im Prozess des Wandels, in: Derichs, Claudia/Heberer, Thomas, Hrsg., Einführung in die politischen Systeme Ostasiens, Opladen et al., S. 19-121.
- Heilmann, Sebastian (2002), Das politische System der Volksrepublik China, Wiesbaden.
- Huang Xu (2002), Hrsg., Chengshi fazhan zhong de shequ jianshe (Aufbau von *Shequ* im Zuge der Stadtentwicklung), Beijing.
- Lei Jieqiong (2001), Hrsg., Zhuanxing zhong de chengshi jiceng shequ zuzhi (Die städtische Basisorganisation *Shequ* im Zuge der Transformation), Beijing.
- Li Jun (2001), Hrsg., Yongfeng shequ gongzuo jianbian (Kurzer Überblick über die Arbeit des Yongfeng Wohnviertels), Shenyang.
- Li Jun (2003), Hrsg., Shequ gongzuo de shijian (Praktische Erfahrungen der *Shequ*-Arbeit), Shenyang.
- Li Li (2002), Chengshi shequ jianshe lilun yu shijian yanjiu (Studien zur Theorie und Praxis des Aufbaus städtischer *Shequ*), Shenyang.
- Li Rong (2002), Quanmian tuijin chengshi shequ jianshe yao licu jumin zizhi, shequ zhuban (Die vollständige Durchführung des Aufbaus städtischer *Shequ* muss auf der Selbstverwaltung der Bewohner und der Verantwortlichkeit der *Shequ* basieren), in: *Shequ*, 8, S. 9-10.
- Liang Qidong (2002), Hrsg., Shequ fazhan yanjiu baogao (Bericht über die Erforschung der *Shequ*-Entwicklung), Shenyang.
- Liang Qidong/Wang Xin/Wu Shendong (2002), Hrsg., Shequ jianshe jingyan jicui (Sammlung von Erfahrungen beim *Shequ*-Aufbau), Shenyang.
- Pei Minxin (1991), When Reform Becomes Revolution: Regime Transition in China and the Soviet Union, 1979-1990, Cambridge/Mass.
- Pei Minxin (1997), "Creeping" Democratization in China, in: Diamond, Larry/Plattner, Marc F./Chu, Yun-han/Tien, Hung-mao, eds., Consolidating the Third Wave Democracies: Regional Challenges, Baltimore et al, S. 213-227.
- Renmin Ribao (Volkszeitung), Beijing.
- Tao Tiesheng (2002), Hrsg., Shequ guanli gailun (Überblick über *Shequ* Verwaltung), Shanghai.
- von Hauff, Michael (2002), The Relevance of Social Security for Economic Development, in: Adam, Erfried/von Hauff, Michael/John, Marei, eds., Social Protection in Southeast & East Asia, Singapore, S. 15-20.
- Wang Shijie/Yang Qiaozan (2003), Tanzhe shequ zhongjie zuzhi (Über die Mittlerorganisationen in den *Shequ*), in: Zhongguo Minzheng, 3, S. 21-22.
- Xie Zexian (2003), Xingzhenghua quxiang, fazhan shequ zhiyuan fuwu de zhuyao zhangai (Tendenz zur Verwaltisierung: wichtiges Hindernis für die Entwicklung freiwilliger Dienstleistungen in *Shequ*), in: Shehui (Gesellschaft) 1, S. 4-8.
- Xu Yongxiang, Shequ fazhan lun (Über *Shequ* Entwicklung), Shanghai.
- Zhang Junhua (20003), Der Aufbau eines sozialen Sicherheitssystems in der VR China – eine kritische Betrachtung, 2 Teile, in: China aktuell, Juli 2003, S. 866-875 und China aktuell, August 2003, S. 986-997.
- Zhao Hongwen (2003), Tizhi chuangxin: shequ jianshe de qianda dongli (Systemerneuerung: mächtige Antriebskraft für den Aufbau von Nachbarschaftsvierteln), in: Zhongguo Minzheng (Chinas Zivilangelegenheiten), 1, S. 29-30.
- Zhonggong zhongyang zuzhibu ketizu (Arbeitsgruppe der Organisationsabteilung des ZK der KPCh), Hrsg., 2000-2001 Zhongguo diaocha baogao. Xin xingshi xia renmin neibu maodun yanjiu (Untersuchungsbericht China in den Jahren 2000-2001. Untersuchung der Widersprüche im Volk unter den neuen Bedingungen), Beijing.
- Zhongguo Minzheng (Zivilangelegenheiten Chinas), Beijing.
- Zhou Wenjian/Ning Feng (2001), Hrsg., Chengshi shequ jianshe gailun (Abriss des städtischen *Shequ*-Aufbaus), Beijing.

IX. Das Altersrentensystem in der VR China

Caroline Heuer

Einleitung

Die chinesische Verfassung räumt in Art. 45 jedem Bürger das Recht auf staatliche Hilfe im Alter ein und verpflichtet den Staat, die dafür nötigen Maßnahmen zu ergreifen. Inwieweit dieser Anspruch bisher und zukünftig erfüllt werden kann, ist unter anderem Gegenstand des folgenden Beitrags.

Die Diskussion um das Alterssicherungssystem der Volksrepublik China wurde in der vergangenen Dekade immer wieder aufgegriffen und durch Reformversuche der chinesischen Regierung angeheizt. China sieht sich zwei großen Herausforderungen bzgl. des Altersrentensystems gegenüber. Zum Einen wird es mit der langfristigen Aufgabe der Versorgung einer voranschreitend alternden Gesellschaft konfrontiert. Zum Anderen gilt es, Renten sowohl heute für künftige Bezieher als auch für derzeitige Rentner zu sichern.

Als ein Vermächtnis der Planwirtschaft, in der die Staatsunternehmen (SOE) die Renten finanzieren mussten, sind SOEs durch hohe Rentenbelastungen gezeichnet.³⁵¹ Im Zuge der Wirtschaftsreformen wurde die Beschäftigung in diesen Unternehmen reduziert, so dass die Anzahl der Rentner im Verhältnis zu der der Beschäftigten in Staatsunternehmen stieg. Ferner sind manche Unternehmen nicht nur aufgrund der hohen finanziellen Belastung durch Rentenauszahlungen nicht kompetitiv. Renten können teilweise bereits heute nicht oder nur verspätet ausgezahlt werden.³⁵² Der folgende Beitrag gibt einen

Überblick über die Entwicklung der Rentensysteme in der Volksrepublik und legt die Grundzüge des derzeitigen Systems ebenso wie den verbleibenden Handlungsbedarf dar. Zunächst werden grundlegende, relevante Daten vorgestellt. Anschließend wird nach einer kurzen Darstellung wesentlicher Elemente eines Rentensystems auf die drei differenten Alterssicherungssysteme der VR China eingegangen. Im ersten Schritt wird das urbane System in Unternehmen, dann jenes für die ländliche Bevölkerung und zuletzt jenes für Regierungsangestellte skizziert. Aufgrund der Vielfalt der Herausforderungen einer effektiven Etablierung eines Rentensystems, der regionalen Spezifika und der Systemgestaltungsfreiheit auf Provinzebene werden in dem Beitrag lediglich die Grundzüge des heutigen Systems dargestellt. Bei der gesamten Darstellung ist es wesentlich, zwischen dem per Gesetz geforderten und dem tatsächlich in die Realität umgesetzten Rentensystem zu differenzieren.

1. Darstellung der Datenlage

Eine Darstellung des Rentensystems der Volksrepublik China und seiner Veränderung in den vergangenen Jahren erfordert einen grundlegenden Überblick über die nationale und regionalspezifische Altersstruktur.

Aufgrund der seit zwei Dekaden verfolgten Ein-Kind-Politik wuchs die chinesische Bevölkerung mit einer natürlichen Wachstumsrate von nur 6,5 ‰ auf 1,28 Mrd. im Jahr 2002 an.³⁵³ Dieser Wert variiert regional von 12,8 ‰ in Tibet bis -0,5 ‰ in Shanghai. Landesweit ist die Gruppe der 15-64-Jährigen am ausgeprägtesten (71%). Die über 65-Jährigen summieren sich auf etwa 8% der Bevölkerung, die Gruppe der

³⁵¹Das System der sozialen Sicherung war bis Ende der 1980er Jahre eng an die Arbeitseinheit gebunden. Die ‚Danwei‘ versorgte ihre Mitglieder nicht nur mit einer Wohnung, sondern garantierte medizinische Versorgung und Alterssicherung sowie vor allem einen lebenslangen Arbeitsplatz.

³⁵² Unvollständigen Statistiken zufolge hatten sich bis Mitte 1998 bereits Zahlungsrückstände von 8,7 Mrd. RMB (1,05 Mrd. US\$) angesammelt. Teilweise mussten Rentner über zehn Monate auf die Rentenauszahlung warten. Vgl. Darimont, B. (2000): Zur Neuregelung der Altersversorgung in der VR China. In: ZIAS 2000 S. 133

³⁵³ Vgl. National Bureau of Statistics (2003): China Population Statistics Yearbook. S. 3

unter 14-Jährigen hingegen auf 21%.³⁵⁴ Die Veränderung dieser Anteile in der Bevölkerung während den letzten fünfzig Jahren ist Tabelle 1 zu entnehmen. In diesem Zusammenhang divergieren die verfügbaren Daten über die absolute Höhe. Tendenziell steigt der Anteil der über 65-Jährigen, jener der unter 15-Jährigen jedoch sinkt.

Tabelle 1: Verhältnis der Altersgruppen in der Bevölkerung 1953 – 2002 (%)

Jahr/ Alters- gruppe	0-14	15-64	Über 65
1953	36,28	59,31	4,41
1964	40,69	55,75	3,56
1982	33,59	61,50	4,91
1990	27,69	66,74	5,57
2002	21,29	70,55	8,16

Quelle: National Bureau of Statistics (2003), China Statistical Yearbook. S. 99, China Population Yearbook. S. 16

Der Eindruck einer alternden Bevölkerung verstärkt sich weiterhin in der Betrachtung des Altersabhängigkeitsquotienten, der das Verhältnis der über 65-Jährigen zu der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre) angibt. Dieser betrug 2002 für China 11,6 %, regional schwankt er jedoch von 17,7% in Shanghai bis 7,9% in Qinghai.³⁵⁵ Ein allgemeiner Normwert für eine ‚normale‘ oder für eine überalterte Gesellschaft ist umstritten, dennoch wird häufig der UN-Richtwert von über 7% für den Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung als Signal für eine überalterte Bevölkerung genannt.³⁵⁶ Diese Entwicklung wird durch die sinkende Kinderzahl verstärkt. Bekam 1990 eine Frau noch durchschnittlich 2,1 Kinder, so

beträgt die Zahl 2000 lediglich 1,9 und scheint weiter zu sinken.³⁵⁷

So wünschenswert die Alterung einer Gesellschaft ist, sofern sie Ausdruck geringerer Geburten- und Kindersterblichkeit sowie höherer Lebenserwartung ist, so führt sie zu einer Finanzierungsproblematik eines über Umlage finanzierten Rentensystems. Diese Problematik tritt insbesondere dann zu Tage, wenn der beitragszahlende Teil der Bevölkerung sinkt, die Zahl der Leistungsempfänger jedoch steigt.

2. Überblick über die Entwicklung des Rentensystems in China

2.1. Grundsätzliches

Aufgrund der gebotenen Kürze dieses Beitrags kann eine ausführliche Diskussion über die Gestalt unterschiedlicher Rentensysteme an dieser Stelle nicht geführt werden. Es sei nichtsdestotrotz darauf hingewiesen, dass es allgemein zwischen einem über Umlage finanzierten und einem über Kapitalinvestitionen finanzierten System zu unterscheiden gilt. Die Beurteilung des jeweiligen Systems erfordert unter anderem die Untersuchung von Elementen wie Bevölkerungswachstum, Höhe des Zinssatzes und die Entscheidungsautorität hierüber. Die Funktionsfähigkeit und Stabilität der Finanz- und Kapitalmärkte ist ebenso von Bedeutung wie Faktoren der individuellen Nutzenfunktionen und der kulturellen Eigenheiten der jeweiligen Gesellschaft.

Darüber hinaus muss zwischen beitrags- und leistungsdefinierten Rentensystemen unterschieden werden. Im Rahmen eines beitragsdefinierten Systems geben die Teilnehmer festgelegte Beträge während der Erwerbstätigkeit ab. Die Höhe der Rentenauszahlung wird danach bemessen, welcher Betrag sich in den kapitalinvestierten Konten kumuliert hat bzw. wie hoch die Beiträge der nachfolgenden Generation sind. Im Gegensatz hierzu erhalten in einem leistungsdefinierten System die ehemals Erwerbstätigen eine feste nach

³⁵⁴ Vgl. National Bureau of Statistics (2003): China Population Statistics Yearbook. S. 16

³⁵⁵ Vgl. National Bureau of Statistics (2003): China Population Statistics Yearbook. S. 16

³⁵⁶ Vgl. Krieg, R.; Schädler, M. (1995): Soziale Sicherheit im China der neunziger Jahre. S. 60

³⁵⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt (2002): Länderprofil China. S. 1

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung der VR China (Stand 1995)

Jahr	Anteil der über 60-Jährigen an der städtischen Bevölkerung (%)	Anteil der über 60-Jährigen an der ländlichen Bevölkerung (%)	Lebenserwartung im Durchschnitt Männer*	Lebenserwartung im Durchschnitt Frauen*
1990	8,2	8,7	-	-
1995	8,8	9,5	-	-
2000	9,9	10,8	69,48	74,26
2005	9,4	10,2	71,07	76,10
2010	11,1	12,0	71,99	77,24
2015	13,2	14,3	72,74	78,05
2020	14,6	16,0	k.A.	k.A.

Quelle: in Anlehnung an Zhang, J. (2003): Der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in der VR China- eine kritische Betrachtung (Teil 1), in: China Aktuell Juli 2003 S. 873, * Stand 1999

einer Formel, in die die Anzahl der Erwerbsjahre und die jeweilige Lohngeschichte als Faktoren mit eingehen, berechnete Rentenauszahlung.³⁵⁸

Die derzeitige Altersrentenversorgung in China gliedert sich in drei Systeme. Die Sicherung in den urbanen Unternehmen, die der ländlichen Bevölkerung und jene der Regierungs- und Verwaltungsangestellten existieren parallel.

Verfolgt man die Diskussion um das chinesische Rentensystem, ist unschwer zu erkennen, dass der Fokus sich besonders auf den Teil der Bevölkerung bezieht, der in Unternehmen in städtischen Gebieten beschäftigt ist. Das für diesen Bevölkerungsteil konzipierte Rentensystem besteht heute aus drei Säulen, einer Grundsicherung, einer betrieblichen und einer freiwilligen privaten Zusatzversorgung, die bisher kaum zum Tragen kommt und deswegen hier nicht näher erläutert wird. Die Grundsicherung soll über ein Teilkapitaldeckungsverfahren finanziert werden. Die beiden anderen Elemente sollen über ein reines Kapitaldeckungsverfahren organisiert werden. Es werden die Bezeichnungen

Kapitaldeckung und Teilkapitaldeckung verwendet, obwohl sich im Verlauf des Beitrags zeigen wird, dass sie zwar offiziell eingeführt, bisher jedoch nicht real umgesetzt werden. Die ländliche Alterssicherung ist erst im Aufbau und beruht stark auf einem der Sozialhilfe ähnlichen System. Das System für Regierungs- und Verwaltungsangestellte besteht aus einem reinen Umlageverfahren, wobei die Angestellten keine Beiträge leisten. Die Verantwortung, die Finanzierung und die Organisation der drei Bereiche sind bisher vollkommen eigenständig gestaltet.

2.2. Entwicklung des Rentensystems in urbanen Unternehmen

Die Anfänge der modernen Rentenversorgung in der Volksrepublik China gehen zurück bis 1951. Die damals erlassene ‚Regulierung zur Nationalen Arbeitsversicherung‘ sah eine Rentenversorgung für Arbeitnehmer in Betrieben mit mehr als 100 Beschäftigten vor.³⁵⁹ Die Verantwortung für die Durchführung dieser Regulierung und der allgemeinen staatlichen Sozialpolitik übernahm der Allchinesische Gewerkschaftsbund. Die Aufsicht unterlag dem

³⁵⁸ Vgl. World Bank (1997): China 2020: Old-Age Security. Pension Reform in China. S. 69, Feldstein, M. (1999): Social Security Pension Reform in China. In: China Economic Review. Vol.10, Nr.2, S. 100

³⁵⁹ Vgl. World Bank (1997): China 2020: Old-Age Security. Pension Reform in China. S. 15

Arbeitsministerium.³⁶⁰ Männliche Arbeiter erwarben nach mindestens 25-jährigem Arbeitsverhältnis Rentenansprüche und waren im Alter von 60 Jahren rentenbezugsberechtigt. Weibliche Arbeiter waren bereits im Alter von 55 Jahren rentenbezugsberechtigt. Die durchschnittliche Lebenserwartung bei Geburt betrug zu dieser Zeit 43,1 Jahre für Männer und 46,2 Jahre für Frauen. Das damalige Rentenniveau belief sich auf 50% bis 70% des Standardlohns, abhängig von der Dauer des Arbeitsverhältnisses.³⁶¹ Das damalige System war dementsprechend ein System definierter Bezüge. Diese Regulierung wurde 1958 auf Betriebe mit weniger als 100 Beschäftigten ausgeweitet.³⁶² Das damalige System finanzierte sich aus Beiträgen, die alleinig von der Unternehmensseite gezahlt wurden und 3% der Lohnsumme betragen. Von den gezahlten Beiträgen wurden lediglich 70% für Sozialleistungen verwendet. Die verbleibenden 30% gingen in einen übergeordneten Fonds ein, dessen Verwendungsziel nicht eindeutig formuliert war.³⁶³ Die Zahl der in dem Rentensystem erfassten Empfänger entwickelte sich rapide von 20.000 im Jahr 1952 über 63.000 im Jahr 1956 bis 1966, als 1 Million Leistungsempfänger versorgt wurden.³⁶⁴

Während den Jahren der Kulturrevolution wurden die Verantwortungsbereiche neu geordnet. So hatten nicht mehr das Arbeitsministerium und die Gewerkschaften die Verwaltungskompetenz über die Rentenbeiträge und ihre Auszahlungen, sondern regionale Arbeitsbüros und die Unternehmen selbst.³⁶⁵ Darüber hinaus

resultierte aus den Unruhen während der Kulturrevolution zum Ende des sozialen Umlageverfahrens und zum Ende der Verwendung der Rentenniveaus für andere unternehmerische Zwecke.³⁶⁶

Erst 1978 wurde das fundamentale Recht auf Rentensicherung in zwei Entscheidungen des Staatsrates erneut bestätigt.³⁶⁷ In diesen wurde das Rentenniveau auf 60% für zehn, auf 70% für 15 und auf 75% des Standardlohns für mehr als 20 Arbeitsjahre festgelegt. Diese erhöhte Attraktivität der Alterssicherung führte in den folgenden Jahren unter anderem in Zusammenhang mit der Rückkehr vieler während der Kulturrevolution auf das Land 'Versendeter' oder deren Kinder³⁶⁸ in die Stadt zu einer zunehmenden Mitgliederzahl, wodurch sich das Verhältnis von Beschäftigten zu Rentnern verschlechterte. Hieraus wurden wiederum erhöhte Beitragszahlungen notwendig.

Der Rentnerquotient³⁶⁹ wuchs von 1978 bis 1984 um 9,2 Prozentpunkte (1978: 3,3%; 1984: 12,5%).³⁷⁰ Darüber hinaus wurde das Bruttorentenniveau³⁷¹ zwar leicht gesenkt, doch befand es sich weiterhin auf dem sehr hohen Niveau von 83,2% (im Gegensatz zu 92,4% im Jahr 1978). Aus diesen Gründen stiegen die notwendigen Rentenzahlungen von 1,41 Mrd. RMB im Jahr 1978 auf 8,16 Mrd. RMB im Jahr 1984 an. Aufgrund der weiterhin geltenden Regelung, die Unternehmen vollständig für die Zahlungen der Renten heranzuziehen, waren einige Betriebe, die für eine hohe Zahl ehemals Beschäftigter Rentenzahlungen leisten

³⁶⁰ Vgl. Zhang, J. (2003): Der Aufbau eines sozialen Sicherungsnetzes in der VR China – eine kritische Betrachtung (Teil 1). In: China Aktuell Juli. S. 867

³⁶¹ Vgl. Whiteford, P. (2001): From Enterprise Protection to Social Protection. Social Security Reform in China. S. 3

³⁶² Vgl. World Bank (1997): China 2020: Old-Age Security. Pension Reform in China. S. 15 f.

³⁶³ Vgl. Ce, S.; Williamson, J. (2003): Do Notional Defined Contribution Accounts Make Sense as Part of the Old-Age Security Mix for China. S. 4

³⁶⁴ Vgl. Gong, S.; Hussain, A.; Leisering, L. (2002): People's Republic of China. Old-Age Pensions for the Rural Area: From Land Reform to Globalization. S. 12

³⁶⁵ Vgl. Zhang, J. (2003): Der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in der VR China – eine kritische Betrachtung (Teil 1). In: China Aktuell Juli. S. 868

³⁶⁶ Vgl. World Bank (1997): China 2020: Old-Age Security. Pension Reform in China. S. 16 f.

³⁶⁷ Vgl. Sin, Y. (2000): Annex B7: Country Profile for China. S. 5

³⁶⁸ Bis 1986 hatten Jugendliche das Recht, auf den Arbeitsplatz der Eltern zu folgen. Dies förderte die Bereitschaft der Eltern zu vorzeitiger Pensionierung. Vgl. Krieg, R.; Schädler, M. (1995): Soziale Sicherheit im China der neunziger Jahre. S. 95

³⁶⁹ Anzahl der Rentner im Verhältnis zur Anzahl der Beitragszahler

³⁷⁰ Vgl. Fan J. (2000): Alterssicherung in China. Entwicklungen einer einheitlichen staatlichen Rentenversicherung für die Volksrepublik China. S. 82

³⁷¹ Bruttorentenniveau: durchschnittliche Bruttorente zum durchschnittlichen versicherungspflichtigen Bruttoarbeitsgehalt.

mussten, mit Kosten konfrontiert, die teilweise 50% der Lohnsumme überstiegen.³⁷²

Zusammenfassend ist die chinesische Alterssicherung innerhalb des Systems der sozialen Sicherung in Unternehmen bis in die 1980er Jahre durch folgende Merkmale gekennzeichnet: Zum einen leisteten lediglich Unternehmen Beiträge, die nicht gesetzlich, jedoch de facto verpflichtend waren. Zum anderen war die Alterssicherung bis in die 1980er Jahre hinein keiner eigenständigen Institution zugeordnet. Vielmehr war sie in das Gesamtsystem der sozialen Sicherung eingebunden.³⁷³ Darüber hinaus erreichte sie nur einen Teil der Menschen im Alter. Im Jahr 1987 waren in Städten (inkl. Kleinstädten) nur 63,7% und in Kleinstädten lediglich 56,3% der anspruchsberechtigten Bevölkerung in der Alterssicherung erfasst, so dass ein erheblicher Teil der älteren Bevölkerung auch im Rentenalter erwerbstätig blieb.³⁷⁴

Im Zuge der beginnenden Wirtschaftsreform wurden unter anderem strukturelle Veränderungen derart initiiert, dass jeder Betrieb für Gewinn und Verlust selbstständig verantwortlich war, jedoch weiterhin für die Renten der ehemals Beschäftigten aufkommen musste. Dadurch entstanden Wettbewerbsnachteile für jene Betriebe, die Leistungen an eine hohe Anzahl Rentner erbringen mussten.³⁷⁵

Aufgrund dieser hier nur skizzierten Situation, steigenden Ausgaben für Rentenleistungen, unzureichender Bevölkerungsdurchdringung und des damaligen Verhältnisses von Rentenbeziehern zu Erwerbstätigen und der daraus resultierenden finanziellen Schwierigkeiten wurden seit den 1980er Jahren unterschiedli-

che Rentenmodelle in Provinzen auf einer Probefbasis eingeführt. Ziel dieser Modelle war es, einen finanziellen Ausgleich zwischen mehr und weniger belasteten Unternehmen aufgrund zu leistender Rentenzahlungen zu erreichen und dadurch Risiken zu streuen.

Die Rentenreform der 1980er Jahre (insbesondere der Staatsratsbeschluss 77 von 1986) beinhaltete den Aufbau eines überbetrieblichen Rentenversicherungsfonds (Sozialkonto), in den die Unternehmen zu gleichen Teilen einzahlten, so dass die Rentenlast zwischen den Betrieben aufgeteilt und das Risiko gestreut wurde. Hierbei zahlten die Unternehmen je nach regionaler Regelung 15% - 25% der Lohnsumme der im Betrieb Angestellten. Für Vertragsarbeiter³⁷⁶ wurden lediglich 15% der Lohnsumme abgegeben, da diese einen Eigenanteil von 3% leisten mussten. Bis 1990 hatten offiziell 96% aller chinesischen Kreise und Städte das neue System eingeführt. Es erfasste nach offiziellen Angaben 52 Mio. lebenslang Beschäftigte, 100 Mio. Vertragsarbeiter in sowie 100 Mio. Rentner aus staatlichen Betrieben.³⁷⁷ Neben den durchaus positiv zu bewertenden Merkmalen des Poolings wie bspw. dem sozialen Ausgleich traten bald Unzulänglichkeiten zu Tage, die unter anderem in der Ungleichbehandlung von Vertragsarbeitern und lebenslang Angestellten, in den nur unzuverlässig gezahlten Beiträgen sowie dem engen Geltungsbereich (nur Arbeitnehmer in staatlichen Betrieben) bestanden. Ferner blieben Rentenansprüche bei Arbeitsplatzwechsel ungeklärt sowie Erfassungs- und Kontrollprobleme, die unter anderem zu nur ungenauen Sozialstatistiken führten.³⁷⁸

³⁷² Vgl. Fan J. (2000): Alterssicherung in China. Entwicklung einer einheitlichen staatlichen Rentenversicherung für die Volksrepublik China. S. 83. In einer Baumwollspinnerei in Shanghai betrug die Kosten 70% der Lohnsumme, in einem anderen Unternehmen waren nur 2,4% der Lohnsumme für Renten zu zahlen.

³⁷³ Vgl. Fan, J. (2000): Alterssicherung in China. Entwicklung einer einheitlichen staatlichen Rentenversicherung für die Volksrepublik China. S. 68

³⁷⁴ Vgl. Krieg, R.; Schädler, M. (1995): Soziale Sicherung im China der neunziger Jahre. S. 99 ff.

³⁷⁵ Vgl. Wang M. (2002): Restructuring China's Social Security System. S. 5

³⁷⁶ 1986 wurde erstmals ein Vertragsarbeitssystem eingeführt. Neu eingestellte Arbeiter sollten auf Vertragsbasis beschäftigt werden, während die, die 1986 bereits ein Arbeitsverhältnis hatten, weiterhin von einer lebenslangen Beschäftigung profitieren sollten.

³⁷⁷ Vgl. Fan, J. (2000): Alterssicherung in China. Entwicklung einer einheitlichen staatlichen Rentenversicherung für die Volksrepublik China. S. 88

³⁷⁸ Vgl. Krieg, R.; Schädler, M. (1995): Soziale Sicherung im China der neunziger Jahre. S. 107

2.2.1 Reformen in den 1990er Jahren

Vor diesem Hintergrund wurde im Juni 1991 der ‚Beschluss zur Reform des Rentenversicherungssystem für Arbeiter und Angestellte in Betrieben‘ vom Staatsrat verabschiedet. Dementsprechend soll die Altersversicherung über drei Säulen geregelt werden. Diese umfassen die staatliche Grundrentenversicherung, eine betriebliche und eine private Zusatzversicherung. Die erste Stufe der staatlichen Rentenversicherung, die nach dem Teilkapitaldeckungsverfahren organisiert sein soll, schließt alle Arbeitnehmer in staatlichen und kollektiven Unternehmen in städtischen Gebieten verpflichtend ein. Die Beiträge hierzu sollen von den Unternehmen (18% der Lohnsumme aller Arbeitnehmer) und Arbeitnehmern (3% des Einkommens) gezahlt werden. Die zweite Stufe - die betriebliche Alterssicherung - soll ergänzend von den Betrieben für die Arbeitnehmer angelegt werden. Das dritte Element beinhaltet die private Alterssicherung, die durch freiwillige, steuerlich begünstigte Beiträge finanziert wird. Die lokale Ausgestaltung obliegt der Provinzregierung.³⁷⁹

In dem ‚Rundschreiben über die Vertiefung der Rentenversicherungsreform für Arbeitnehmer in Betrieben‘ (Staatsratdokument 6 von 1995) orientierte sich der Staatsrat an Erfahrungen der Provinzen mit dem dargestellten Grundsystem und verabschiedete zwei Entwürfe, die wahlweise in den Provinzen eingeführt werden sollten. Dies sollte eine weitere Stufe hin zu einem landesweit einheitlichen urbanen System darstellen, das bis zum Ende der vergangenen Dekade hätte erreicht werden sollen.³⁸⁰ Die Entwürfe waren vom Staatsrat und vom Arbeitsministerium erarbeitet worden. Der Modellvorschlag 1 schreibt einen alle in Städten, nicht in Regierungsinstitutionen Erwerbstätigen verpflichtend umfassenden persönlichen Geltungsbereich vor.

Das Unternehmen leistet einen von der Provinzregierung festgelegten Beitrag. Von diesem werden 8% des im vergangenen Jahr durchschnittlich erzielten Monatslohns des Versicherten und 5% des in der Region durchschnittlich erzielten Monatslohns auf das Individualkonto des Versicherten überwiesen. Der verbleibende Unternehmeranteil wird auf das Sozialkonto transferiert, das das Umlageelement in dem System darstellt. Demgegenüber zahlt der Arbeitnehmer einen von der Regionalregierung festgesetzten Anteil (3%) des Monatseinkommens auf sein individuelles Rentenkonto. Das Individualkonto wird separat für jeden Beschäftigten angelegt. Die Beitragsbemessungsgrenze liegt bei 200%-300% des durchschnittlichen Monatseinkommens aller Versicherten in der Region. Im Falle eines Lohns, der weniger als 60% des Durchschnittseinkommens aller Versicherten der Region entspricht, wird ein Arbeitnehmerbeitrag von 3% bezogen auf 60% des Durchschnittseinkommens der Versicherten in der Region erhoben. Für den Fall, dass das Kapitalvermögen des Sozialkontos nicht ausreicht, um die nötigen Rentenzahlungen zu finanzieren, sollen die regionalen Finanzämter Steuermittel ergänzend einsetzen. Die Inanspruchnahme der Rentenleistungen wird erst nach einer Rentenbeitragszahlung von 15 Jahren oder nach 10-jähriger Beschäftigung möglich. Insgesamt werden zwei Altersrentenzahlungen unterschieden. Die Rente wird hauptsächlich aus dem 120sten (12 Monate, 10 Jahre) Anteil des auf dem Individualkonto akkumulierten Kapitals finanziert. Lediglich für den Fall, dass die vorgesehene Rentenhöhe nicht erreicht werden kann oder wenn die Lebenserwartung von etwa 70 Jahren (1990: 68,55; 2000: 71,40)³⁸¹ überstiegen wird, wird eine Ausgleichszahlung aus dem Sozialkonto vorgenommen. Dieses Modell enthält die staatliche Garantie einer lebenslangen Rente und einer Mindestrente. In der Praxis werden jedoch Bestände des Individualkontos für Zahlun-

³⁷⁹ Vgl. Fan, J. (2000): Alterssicherung in China. Entwicklung einer einheitlichen staatlichen Rentenversicherung für die Volksrepublik China. S. 94 f.

³⁸⁰ Vgl. Fan, J. (2002): Alterssicherung in China. Entwicklung einer einheitlichen staatlichen Rentenversicherung für die Volksrepublik China. S. 108 ff

³⁸¹ Vgl. National Bureau of Statistics (2003): China Statistical Yearbook. S. 118

gen des Sozialkontos verwendet, so dass eine reale Kapitalakkumulation selten stattfindet. Vielmehr stellen die Individualkonten de facto nominelle Konten dar.³⁸²

Der Modellentwurf 2 unterscheidet sich vom ersten Vorschlag durch dessen stärkere Betonung der sozialen Ausgleichskomponente. Grundsätzlich gleicht sich der erfasste Personenkreis der beiden Modelle. Der Arbeitgeber zahlt seinen von der Regionalregierung festgesetzten Beitrag auf ein Sozialkonto und auf die Individualkonten seiner Beschäftigten. Der Beitragssatz entspricht einem Prozentsatz der Lohnsumme aller Arbeitnehmer der Region, der von der Regionalregierung determiniert wird. Der Arbeitnehmer zahlt einen von der Regierung festgesetzten Anteil seines im Vorjahr erzielten durchschnittlichen Monatslohns auf sein Individualkonto. Die Beitragsbemessungsgrenze liegt bei 300% des regional erzielten Durchschnittslohns der Versicherten. Der Rentenanspruch wird hier nach zehn Jahren Beitragszahlung erworben. Die Rentenzahlung setzt sich aus drei verschiedenen Elementen zusammen. Zum Einen erhält der Rentner eine Grundrente in Höhe von 20%-25% des durchschnittlichen Monatslohns der Region, die aus dem Sozialkonto finanziert wird. Darüber hinaus wird eine Zahlung in Höhe von 1%-1,4% des ehemaligen Arbeitnehmerlohns als Rente nach Beitragsjahren³⁸³ geleistet. Ferner kann die Rente aus dem Individualkonto entweder als einmalige Gesamtauszahlung oder als monatliche Zahlung des 1/120 Anteils des akkumulierten Kapitals gezahlt werden.³⁸⁴

2.2.2 Das derzeitige System

Gemäß eines Beschlusses vom Juli 1997 („Beschluss zur einheitlichen, staatlichen Rentenversicherung für Arbeitnehmer in

Betrieben“) sollte bis zum Jahr 2000 ein einheitliches Alterssicherungssystem hergestellt werden. Die Verantwortung hierfür obliegt dem Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit und den ihm unterstellten Behörden. Die Versicherungsbeiträge werden offiziell von einer regionalen Verwaltungsinstitution der Sozialversicherung erhoben.³⁸⁵ Die Rentenleistung wird maßgeblich vom Durchschnittslohn und der Dauer der beitragspflichtigen Erwerbstätigkeit bestimmt. Das dreischichtige System ist offiziell nach dem Teilkapitaldeckungsverfahren aufgebaut. Wie Tabelle (3) zu entnehmen ist, finanziert die erste Säule eine Basisrente. Diese besteht aus einem leistungsdefinierten Sozialkonto und einem beitragsdefinierten Individualkonto, welches de facto lediglich nominell besteht. Die zweite Säule sieht eine betriebliche Altersversorgung vor. Die dritte Säule soll durch individuelles Sparen gestellt werden. Von den Unternehmen wird bisher nicht mehr als 20% der Gehaltskosten abgeführt, von den Arbeitnehmern bisher nicht mehr als vier Prozent. Allerdings ist vorgesehen, dass der Arbeitnehmeranteil jährlich steigen soll bis auf endgültig acht Prozent im Jahr 2006. Sowohl von den abgeführten Beiträgen des Unternehmens als auch denen des Arbeitnehmers sollen insgesamt elf Prozent auf das Individualkonto des Arbeitnehmers abgeführt werden.³⁸⁶

Bisher erhält der Arbeitnehmer in urbanen Unternehmen noch 60% seines Lohns als Rentenzahlung. Diese wird fast vollständig aus dem über Umlage finanzierten Element des Systems geleistet, da die individuellen Konten zunächst Kapital ansammeln müssen. Es ist jedoch angestrebt, den über Umlage finanzierten Teil der Rentenzahlung auf 20% zu reduzieren. Im gleichen Schritt soll die Zahlung aus den individuellen Konten (1/120 des Guthabens) zunehmen.

³⁸² Vgl. World Bank (1997): China 2020: Old Age Security. Pension System in China. S. 17

³⁸³ Vgl. Darimont, B. (2000): Zur Neuregelung der Altersversorgung in der VR China. In: ZIAS 2000 S. 91

³⁸⁴ Vgl. Fan, J. (2002): Alterssicherung in China. Entwicklung einer einheitlichen staatlichen Rentenversicherung für die Volksrepublik China S. 112 ff., World Bank (1997): China 2020: Old-Age Security. Pension System in China. S. 17 f.

³⁸⁵ Vgl. Fan, J. (2002): Alterssicherung in China. Entwicklung einer einheitlichen staatlichen Rentenversicherung für die Volksrepublik China. S. 117

³⁸⁶ Vgl. Fan, J. (2002): Alterssicherung in China. Entwicklung einer einheitlichen staatlichen Rentenversicherung für die Volksrepublik China. S. 117 ff.

Tabelle 3: Grundzüge des Rentensystems nach den Staatsratsdokumenten von 1995 und 1997

	Pflichtversicherung		Freiwillige Zusatzversicherung	
	1. Säule		2. Säule	3. Säule
	Sozialkonto	Individuelles Konto	Betriebsversicherung	Individuelles Sparen
<i>Finanzierungsart</i>	Umlageverfahren, leistungsdefiniert	Offiziell Kapitaldeckung, beitragsdefiniert (de facto Umlageverfahren)	Kapitaldeckung	Kapitaldeckung
<i>Beitragssatz</i>	Arb.GB: Zunächst 13%, später höchstens 17% der Lohnsumme des Unternehmens	Insg. 11% des individuellen Gehalts; Arb.NB: zunächst 4%, später 8%; Arb.GB: zunächst 7%, später: 3%	Arb.GB freiwillig, erst nachdem Beiträge zur Pflichtversicherung getätigt	Arb.NB freiwillig am Kapitalmarkt oder im informellen Sektor
<i>Rentenzahlung</i>	Nach 15 beitragspflichtigen Arbeitsjahren 20% des lokalen Vorjahresdurchschnittslohn	Monatliche Zahlung 1/120 des akkumulierten Kapitals	Annuitäten	

Quelle: in Anlehnung an Krieg, R., Schädler, M. (2000): Die „graue Welle“: Alter und Altersversorgung in China. In Nord-Süd Aktuell 1/2000, S. 129; Arb.GB: Arbeitgeberbeitrag, Arb.NB: Arbeitnehmerbeitrag

Die zweite Säule, die betriebliche Altersversorgung, ist lediglich vage in der Art spezifiziert, dass der Staat Anreize für eine solche schaffen soll. Diese Anreize werden insbesondere durch steuerliche Vergünstigungen gestaltet. Allerdings muss ein Unternehmen bestimmte Bedingungen erfüllen, um eine Betriebsrente etablieren zu dürfen. Der Arbeitgeber muss an der ersten Säule der Altersversorgung teilnehmen und die Beiträge hierfür geleistet haben. Ferner wird eine wirtschaftlich solide Unternehmenssituation vorausgesetzt. Arbeitnehmer werden verpflichtet, an dem Aufbau der Betriebsrente finanziell

teilzuhaben.³⁸⁷ Die Provinzen sind in der Gestaltung der dargestellten Modelle und der Gewichtung der sozialen Ausgleichskomponente weiterhin relativ autonom. Ungeachtet der ständig fortgeführten Diskussion über Neuerungen und eine Vereinheitlichung des Rentensystems basiert das heutige Altersrentensystem für Unternehmensbeschäftigte in Städten auf den Beschlüssen von 1995 und 1997, die Umsetzung variiert jedoch erheblich zwi

³⁸⁷ Vgl. Darimont, B. (2000): Zur Neuregelung der Altersversorgung in der VR China. In: ZIAS 2000 S. 110 ff.

Tabelle 4: Daten zur chinesischen Rentensicherung in den urbanen Unternehmen

Jahr	Mio. beteiligte Arbeiter	Beteiligte Arbeiter in % der Gesamtbevölkerung	Beteiligte Arbeiter in % der urbanen Unternehmensbeschäftigten	Verhältnis Beitragszahler/Leistungsempfänger	Mio. Leistungsempfänger	Leistungsempfänger in % der Gesamtbevölkerung	Leistungsempfänger in % der Bev. über 60 Jahre
1990	52	4,6	31	5,4	10	0,8	10
1992	78	6,6	45	4,6	17	1,4	-
1994	85	7,1	46	4,1	21	1,7	-
1996	88	7,2	44	3,7	24	1,9	-
1998	85	6,8	41	3,1	27	2,2	-
2000	104	8,2	50	3,3	32	2,5	23,5

Quelle: in Anlehnung an Whiteford, P. (2001): From Enterprise Protection to Social Protection. Social Security Reform in China. S. 15

2.2.3 Herausforderungen bei der Umsetzung

Die Ausgestaltung der Altersrentenversicherung im Einzelnen wird weiterhin stark diskutiert und verschiedene Varianten werden erprobt. Zum Einen ist die endgültige Entscheidung über die Gewichtung von Umlage- gegenüber Kapitaldeckungsselementen noch nicht gefallen. Zum Anderen ist die Umsetzung des angestrebten Systems bei weitem nicht vollständig erreicht. Die Unternehmen sind teilweise daran interessiert, sich dem Rentensystem zu entziehen, um auf diese Weise Kosten zu sparen. Sie sind daher bestrebt, die Zahl der Beschäftigten und die Höhe der Lohnzahlung bei den Behörden zu untertreiben, um auf diese Weise zu geringeren Beitragszahlungen verpflichtet zu werden. Andere Betriebe, die traditionell nicht in der Altersversorgung der städtischen Gebiete erfasst wurden, weigern sich wiederum, in das System einzutreten, wenn sie vorherrschend eine relativ junge Belegschaft beschäftigen, die im Falle einer Beteiligung am System die aufgrund des steigenden Alterskoeffizienten hohen Beiträge des

Umlageverfahrens tragen müsste.³⁸⁸ Dementsprechend wurde der Staatsratsbeschluss vom Januar 1999, dem zufolge bis zum Ende des Jahres 1999 alle Unternehmensbeschäftigten in urbanen Gebieten durch das Alterssicherungssystem erfasst sein sollten, weit verfehlt. Wie Tabelle (4) zu entnehmen ist, weitete sich der Prozentsatz der beteiligten anspruchsberechtigten Bevölkerung bis 2000 deutlich aus, dennoch betrug er lediglich 50%. Der Versuch des Ministeriums für Arbeit und Soziale Sicherheit, der Wirtschafts- und Handelskommission und dem Finanzministerium, die Unternehmen einer stärkeren Überwa-

³⁸⁸ Anspruchsberechtigung in dem neuen System erhält man nur nach 15-jährigem Beschäftigungsverhältnis. Dies bedeutet, dass frühestens 2015 die ersten Rentenzahlungen nach dem neuen System gezahlt werden können. Übergangsregelungen werden unterschieden nach Personen, die bereits bei Einführung des neuen Systems in Rente waren (sie bekommen die Rente weiterhin nach dem alten System gezahlt) und nach jenen, die in der Übergangszeit in Rente gehen werden (hier wird eine Formel angewandt, die das alte und neue System kombiniert). Vgl. Hussain, A. (2001): Pension Reform in China: Its Progress and Challenges. S. 3 f.

chung zu unterziehen, ist bisher fehlgeschlagen.³⁸⁹

Worin bestehen die Gründe für die scheinbare Nichtdurchsetzbarkeit eines einheitlichen und finanzierbaren Systems? Es würde den Rahmen dieses Beitrags übersteigen, auf die verschiedenen Ursachen im Einzelnen einzugehen. Es sei hier lediglich erwähnt, dass neben der rasch steigenden Anzahl älterer Menschen und der gleichzeitigen Reduzierung traditioneller Altersversorgung andere Problembereiche ausschlaggebend sein müssen. Die Hauptursache könnte in dem mangelnden Anreizmechanismus für Unternehmen sowie die dort Beschäftigten liegen. Zum Einen erscheint vielen das Umlageverfahren als ungerecht, da gerade junge Menschen sehr hohe Beiträge zahlen, um die steigende Anzahl älterer Menschen zu finanzieren. Darüber hinaus ermöglicht das Individualkonto bisher nicht, effektiv für die eigene Rente Sorge zu tragen, da die Beiträge zu diesem Konto nicht investiert werden. Offiziell sollen zwar 80% des Kapitals in Staatsanleihen investiert und der verbleibende Teil in Bankkonten bewahrt werden. Allerdings wird davon ausgegangen, dass lediglich 50% der gesamten Zahlungen investiert werden und der Rest in gegenwärtige Projekte, teilweise heutige Rentenzahlungen, fließt. Diese Konten stellen also nominelle Konten dar, deren Beiträge nicht real investiert werden. Im Endeffekt erweist sich das chinesische Teilkapitaldeckungsverfahren tatsächlich also als Umlageverfahren.³⁹⁰

Ferner ist für eine Anlage am Kapitalmarkt die Höhe der Inflation und des Zinssatzes ausschlaggebend. Betrug die Infla-

tion zu Beginn der 1990er Jahre teilweise über 20% (1994: 24%), so wurde der Zinssatz mit lediglich etwas über 15% angegeben. Dieses Niveau änderte sich im Verlauf der 1990er Jahre grundlegend. Während zeitweise Deflationsgefahr bestand, so wurden in 2003 eine Inflation von unter 3,2% und ein Zins von 2,1% angegeben.³⁹¹ Sofern die Inflationsrate über dem Zinsniveau liegt, ist nicht nur eine Wertsteigerung sondern selbst die reine Werterhaltung einer Fondsanlage faktisch unmöglich.

Diese Sachlage, kombiniert mit der fehlenden rechtlichen Grundlage und einer mangelhaften Kontrollinstanz, führt teilweise dazu, dass sich Unternehmen dem System entziehen sowie Fondsbeiträge missbräuchlich verwendet werden. Dies wiederum reduziert das Vertrauen in das bestehende System deutlich. Ferner ist die Unsicherheit über die zukünftige Gestaltung des Altersrentensystems und über eine landesweite Vereinheitlichung ein wesentliches Argument für die verhaltene Beteiligung am offiziellen Teilkapitaldeckungssystem.

2.3 Entwicklung des Altersrentensystems auf dem Land

Der Prozentsatz der chinesischen Landbevölkerung hat sich zwar in den vergangenen Dekaden reduziert, dennoch lebte 2002 immer noch knapp 61% der Gesamtbevölkerung in ländlichen Gebieten.³⁹² Es herrscht offiziell weiterhin eine klare Trennung zwischen der Land- und Stadtbevölkerung aufgrund des Meldesystems (Hukou), der nicht handelbaren Landrechte, die die Bevölkerung an ihren Geburtsort binden, und der reduzierten Rechte bzgl. Bildung, Gesundheitsvorsorge und öffentlicher Infrastruktur, sofern Landbürger trotz allem in die Stadt migrie-

³⁸⁹ Vgl. Xu, J.; Zhao, Y. (2002): China's Urban Pension System: Reforms and Problems. In: Cato Journal Vol. 21, No. 3 S. 401 ff.

³⁹⁰ Vgl. World Bank (1997): China 2020: Old-Age Security. Pension System on China. S. 23 ff. Es wurden unter anderem Prestige- und Luxusobjekte durch Fondsgelder finanziert. Vgl. Darimont, B. (2000): Zur Neuregelung der Altersversorgung in der VR China. In: ZIAS 2000 S. 97. Zwar sind die individuellen Konten offiziell im Besitz der jeweiligen Beitragszahler. Praktisch befinden sie sich jedoch unter staatlicher Aufsicht, vgl. Xu, J.; Zhao, Y. (2002): China's Urban Pension System: Reforms and Problems. In: Cato Journal Vol. 21, No. 3, S. 402.

³⁹¹ Vgl. Deutsche Bank Research (2003): Herausforderungen an die Geld- und Währungspolitik. China Spezial S. 5, Es wird für China kein eindeutiger Leitzins verwendet. Hier wird den Angaben des IFS gefolgt und der Interbankenzins angegeben. Der PBC-Leitzins betrug 2,7%.

³⁹² Vgl. National Bureau of Statistics (2003): China Statistical Yearbook. S. 97

ren. In der Realität verschwimmen diese Grenzen immer stärker.

Es existiert in der öffentlichen Diskussion bisher noch kein Konsens darüber, ob in ländlichen Gebieten die Notwendigkeit vorliegt, ein Altersversorgungssystem einzuführen, da dort die Sicherung weiterhin von der Familie übernommen werden soll. Bis Mitte der vergangenen Dekade glich das Gesamtsystem der sozialen Sicherung auf dem Land dem, das Anfang der 1950er Jahre von Mao Zedong eingeführt wurde. Damals sollte eine Arbeitsversicherung lediglich für städtische Arbeiter in Unternehmen lanciert werden, da die Bauern Land zur Bewirtschaftung als Belohnung für die erfolgreiche Revolution erhielten. Diese Maßnahme legte das Fundament eines Gesellschaftsvertrages für die nächsten fünfzig Jahre.³⁹³

In groben Zügen hat sich die soziale Sicherung auf dem Land in den vergangenen 50 Jahren nicht wesentlich geändert. Die Leistung der Familie spielt weiterhin eine große Rolle. Ende der 1980er Jahre stützte sich die Hälfte der über 60-Jährigen auf ein eigenes Arbeitseinkommen, jene die Unterstützung benötigten, erhielten sie nach Schätzungen zu 98% aus der Familie.³⁹⁴ Ergänzend werden weiterhin vom Staat die ‚Fünf Garantien‘³⁹⁵ bereitgestellt. Die Anspruchsberechtigung auf die Leistung der ‚Fünf Garantien‘, die weniger den Charakter eines Rentensystems als vielmehr den einer Sozialhilfe annimmt, ist 1994 neu definiert worden. Dementsprechend sind Alte, Behinderte und Jugendliche lediglich anspruchsberechtigt, wenn sie selbst arbeitsunfähig und ohne eigene Ressourcen

sind und keine Angehörigen haben, die zu einer Unterstützung fähig sind.³⁹⁶

Im Jahr 1978 wurde eine Verordnung (Regulation on the Working of the People's Communes in Rural Areas) erlassen, die erste Versuche einer ländlichen Altersversorgung ermöglichte, die wiederum an die Reformen in urbanen Gebieten angelehnt sein sollten. Das für die ländliche Sozialversicherung zuständige Ministerium für zivile Angelegenheiten (MOCA) ermächtigte Provinzen, weitere Experimente durchzuführen. Bis Ende der 1980er Jahre sollen über 190 Landkreise in 19 Provinzen eine irgend geartete Form der Alterssicherung eingeführt haben.³⁹⁷ Meist handelte es sich um dörfliche Wohlfahrtsfonds oder Gemeindegzuschüsse, die von der Finanzkraft und Regierung der jeweiligen Gemeinde oder Kommune abhängig waren.

2.3.1 Das derzeitige System

Das heutige System beruht auf weiteren Entscheidungen während der 1990er Jahre. 1991 wurde ein gemeinsames Dokument vom Arbeitsministerium und vom Ministerium für zivile Angelegenheiten verfasst, das unter anderem die Beitragszahler (alle Personen zwischen 20 und 59 Jahren mit agrarwirtschaftlicher Hukou) und Beiträge (von den Individuen selbst mit freiwilliger Unterstützung der lokalen Gemeinde auf Konten angelegt) nennt. Des Weiteren werden Steuervergünstigungen im Falle von Beitragszahlungen sowie der Auszahlungsmodus (Annuitäten aus dem eigenen Konto nach der erreichten Altersschwelle von 60 Jahren, deren Höhe von Dauer und Höhe der Beitragszahlungen, der Lebenserwartung und vom Zinsertrag abhängt) festgelegt.³⁹⁸

³⁹³ Vgl. Gong, S.; Hussein, A. Leisering, L. (2002): People's Republic of China. Old-Age Pensions for the Rural Area: From Land Reform to Globalization. S. 11 f.

³⁹⁴ Vgl. Krieg, R.; Schädler, M. (1995): Soziale Sicherung im China der neunziger Jahre. S. 172.

75 % aller über 65-Jährigen waren Ende der neunziger Jahre auf familiäre Unterstützung angewiesen. Vgl. Darimont, B. (2000): Zur Neuregelung der Alterssicherung in der VR China. In: ZIAS 2000 S. 119

³⁹⁵ Zu den ‚Fünf Garantien‘ zählen die notdürftige Versorgung mit Nahrung, Kleidung, Obdach, medizinische Fürsorge und Vorkehrungen für die Beerdigung

³⁹⁶ Vgl. Krieg, R. Schädler, M. (1995): Soziale Sicherung im China der neunziger Jahre. S. 177

³⁹⁷ Vgl. Gong, S.; Hussain, A.; Leisering, L. (2002): People's Republic of China. Old-Age Pensions for the Rural Area: From Land Reform to Globalization. S. 13 ff.

³⁹⁸ Vgl. u.a. World Bank (1997): China 2020. Old-Age Security. Pension System in China. S. 19, Krieg, R.; Schädler, M. (1995): Soziale Sicherung im China der neunziger Jahre. S. 180 ff., Vgl. Gong, S., Hussain, A.; Leisering, L (2002): People's Republic of China. Old-Age

Dementsprechend sollte zwar ein grundlegender Lebensunterhalt für Beitragszahlende gesichert werden, doch wurde dabei die Familie nicht gänzlich aus ihrer Verantwortung entlassen. Während den zwei darauf folgenden Jahren konnte MOCA seine Aktivitäten weiter ausdehnen. Bis 1997 wurden verschiedene Änderungen erlassen, die die zuvor eingeführte Regelung bzgl. der anspruchsberechtigten Personen sowie der Anlagemöglichkeiten der Beitragszahlungen weiter spezifiziert. Während die Regelung von 1991 die zu erwartende Ertragsrate auf 8,8% fest schrieb, so wurde dies später dahingehend geändert, dass die Ertragsrate etwas über der Verzinsung von Bankeinlagen sein und von MOCA im Einzelnen festgeschrieben werden sollte.³⁹⁹

2.3.2 Umsetzung des derzeitigen Systems

Trotz dieser Bemühungen blieb der Erfolg bescheiden. Die Beteiligung der ländlichen Bevölkerung blieb sehr gering. Bis 1997 hatten sich lediglich 82 Mio. Landbewohner (knapp 10% der ländlichen Bevölkerung) registrieren lassen und 557.900 Rentner konnten bereits von dem System profitieren.⁴⁰⁰ Offiziell hatten 2002 lediglich 11% der Landbevölkerung an einer ländlichen Rentenversicherung teil.⁴⁰¹ Die durchschnittliche Beitragszahlung betrug etwas mehr als 3 RMB/ Monat (0,36 US\$/ Monat).⁴⁰² Gründe für diese Ergebnisse sind unter anderem in den hohen administrativen Kosten (28% der gesamten Bei-

tragszahlungen)⁴⁰³, die zu einer hohen Unsicherheit über die Auszahlungsrisiken späterer Renten führen, zu suchen. Darüber hinaus bleiben Spekulationen über ein national einheitliches System, die eine Investition in ein voraussichtlich nur temporär bestehendes Rentensystem verzögern bzw. behindern.

Um diesen Problematiken zu begegnen, werden Nachbesserungen des Anfang der 1990er Jahre eingeführten Systems gefordert (insbesondere Staatsratdokument 14 von 1999). Gleichzeitig wird jedoch davor gewarnt, unbedachte Reformen zu initiieren, die zu sozialer Instabilität führen könnten. Darüber hinaus scheinen unklare Verantwortungsbereiche, Reformen zu hemmen. Zwar wurden vom Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit zwei Vorschläge zur Reform des ländlichen Rentensystems unterbreitet, doch keiner von beiden wurde ansatzweise umgesetzt.⁴⁰⁴ Zwei neuere Entwicklungen bzgl. der ländlichen Rentenversorgung beinhalten die Integration von ländlichen Town – Village Enterprises (TVE) in das System der urbanen Alterssicherung sowie eine finanzielle Unterstützung für Modellfamilien mit nur einem Kind oder zwei Töchtern, die für die Einzahlung in einen Rentenfonds vorgesehen ist.⁴⁰⁵

Die Alterssicherung auf dem Land bleibt ein Risikofaktor für die chinesische Wirtschaftsentwicklung. Ein Großteil der älteren Bevölkerung ist weiterhin auf lebenslange Erwerbstätigkeit oder maßgeblich auf die Versorgung durch Familienangehörige angewiesen. Derzeit ist es zwar noch üblich, dass Binnenmigranten einen erheblichen Anteil des Lohns an die Angehörigen auf dem Land schicken, doch ist ungewiss, wie lange diese Art der Versorgung aufrecht zu halten sein wird. Darüber hin-

Pension for the Rural Area: From Land Reform to Globalization. S. 15

³⁹⁹ Vgl. Gong, S.; Hussain, A.; Leisering, L. (2002): People's Republic of China. Old-Age Pension for the Rural Area: From Land Reform to Globalization. S. 19 f.

⁴⁰⁰ Vgl. Gong, S., Hussain, A.; Leisering, L. (2002): People's Republic of China. Old-Age Pension for the Rural Area: From Land Reform to Globalization. S. 18

⁴⁰¹ Vgl. Zhang, J. (2003): Der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in der VR China – eine kritische Betrachtung (Teil 1). In: China Aktuell Juli, S. 869

⁴⁰² Vgl. World Bank (1997): China 2020: Old-Age Security. Pension System in China. S. 19. Das durchschnittliche, monatliche Pro-Kopf-Lohneinkommen auf dem Land betrug 70 RMB (8,5 US\$) im Jahr 2002. Vgl. National Bureau of Statistics (2003): China Statistical Yearbook S. 367

⁴⁰³ Vgl. Gong, S., Hussain, A.; Leisering, L. (2002): People's Republic of China. Old-Age Pension for the Rural Area: From Land Reform to Globalization. S. 18

⁴⁰⁴ Vgl. Gong, S.; Hussain, A.; Leisering, L. (2002): People's Republic of China. Old Age Pension for the Rural Area: From Land Reform to Globalization. S. 25 f.

⁴⁰⁵ Vgl. Gong, S.; Hussain, A.; Leisering, L. (2002): People's Republic of China. Old Age Pension for the Rural Area: From Land Reform to Globalization. S. 28

aus beschleunigt die Abwanderung der Wanderarbeiter den Alterungsprozess auf dem Land, da über die Hälfte (57,65%) dieser Gruppe zwischen 15 und 29 Jahre alt ist.⁴⁰⁶ Ferner bleibt eine skeptische Haltung der ländlichen Bevölkerung gegenüber einer Alterssicherung. Diese resultiert teilweise aus der rechtlichen Unsicherheit und Ungewissheit über die Sicherheit der Rentenfonds und ihre Werterhaltung.

2.4 Entwicklung des Altersrentensystems für Regierungs- und Verwaltungsangestellte

Das Altersrentensystem für Regierungsangestellte und Mitarbeiter in öffentlichen Institutionen geht zurück auf die Amtversicherung der 1950er Jahre.⁴⁰⁷ Leistungen dieser Amtversicherung, die neben Krankengeld und sozialen Leistungen auch die Altersrente umfasste, wurden ausschließlich aus Steuermitteln des Staates, der Provinzen und Gemeinden finanziert. Dementsprechend kann man das System als leistungsdefiniertes Umlageverfahren bezeichnen. Der Arbeitgeber führt aus den ihm zugewiesenen Steuermitteln Beiträge in einen Fonds ab, der staatlich verwaltet wird und aus dem die Rentenzahlungen getätigt werden, die je nach Länge der Erwerbstätigkeit zwischen 60% und 90% Rentenniveau betragen. In Fällen besonderer Verdienste wird sogar das Niveau des zuletzt erreichten Monatsgehalts voll in der Nacherwerbsphase beibehalten.

Da dieses System bis in die 1990er Jahre keinen substantiellen Reformen unterzogen wurde, koexistierten das städtische Unternehmenssystem und jenes für Angestellte im öffentlichen Dienst mit gänzlich unterschiedlichen Organisationsformen bzgl. Management, Auszahlungshöhe und -system.

⁴⁰⁶ Vgl. Zhang, J. (2003): Der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in der VR China – eine kritische Betrachtung (Teil 1). In: China Aktuell Juli, S. 869

⁴⁰⁷ Insbesondere basierte das Rentensystem auf dem Staatsratsbeschluss ‚Provisional Regulations on the Retirees of State Institutions‘ 1955, Vgl. Ge, Y. (2003): Research into the reform of the pension system in state institutions and public service units in China. One Scheme Design. S. 388

2.4.1 Das derzeitige System

Bis dato wurde das bestehende leistungsdefinierte Umlageverfahren (mit deutlich höherem Rentenniveau als für Unternehmensbeschäftigte) nicht reformiert. Es zeigen sich jedoch immer stärker damit einhergehende Mängel. Aufgrund der nicht übertragbaren Leistungsansprüche wird die Arbeitsmobilität zwischen dem Unternehmens- und dem Staatssektor stark behindert. Darüber hinaus ist es für Regierungs- und Verwaltungsangestellte aufgrund des hohen Rentenniveaus unvorteilhaft, in den Unternehmensbereich zu wechseln. Ferner wächst die Finanzlast der Altersrenten kontinuierlich, so dass die alleinige Finanzierung über Steuermittel bald nicht mehr möglich scheint. Darüber hinaus wird im Zuge der Reform der staatlichen Organisation die Frühverrentung gefördert, um auf diese Weise eine effektivere und schlankere Administration zu erreichen. Diese Maßnahme erhöht jedoch entscheidend die Finanzlast des staatlichen Rentensystems. Im Jahr 2000 gab es 2,5 Mio. Rentner in Staatsinstitutionen und 6,2 Mio. Rentner aus öffentlichen Einrichtungen, die zusammen ein Rentenvolumen von 77 Mrd. RMB (9,39 Mrd. US\$) erhielten. Zum Vergleich profitierten 1992 aus Staatsinstitutionen 1,5 Mio. und aus öffentlichen Einrichtungen 3,3 Mio. Rentner von Rentenzahlungen in Höhe von 9,4 Mrd. RMB.⁴⁰⁸

2.4.2 Reformbestrebungen

Seit geraumer Zeit wird eine ernsthafte Diskussion über die Reform dieses Alterssicherungsbereichs geführt. 1992 wurden in einem Rundschreiben zur Reform des Rentenversicherungssystems für Regierungs- und Verwaltungsangestellte erstmals das damalige System und seine Finanzierbarkeit in Frage gestellt. Angestrebt wird ein

⁴⁰⁸ Vgl. Ge, Y. (2003): Research into the reform of the pension system in state institutions and public service units in China. One Scheme Design. S. 229. Zum Vergleich: Im Jahr 1999 wurden für 30 Mio. Rentenbeziehern aus Unternehmen in städtischen Gebieten 193,4 Mrd. RMB aufgewendet. Vgl. Whiteford, P. (2001): From Enterprise Protection to Social Protection. Social Security Reform in China. S. 15

System, das dem Drei-Säulen-Modell der städtischen Unternehmen gleicht. Neben der Kombination des Umlage- mit dem Kapitaldeckungsverfahren soll eine Basisrente staatlich garantiert bleiben.⁴⁰⁹ Darüber hinaus sollen Anreize für eine private Altersvorsorge geschaffen werden.

3. Fazit und Ausblick

Aus dieser hier skizzierten Darstellung des Altersrentensystems in der Volksrepublik China wird deutlich, dass der Reformprozess noch nicht abgeschlossen ist und weiterhin zahlreiche Bereiche der Neu- und Umgestaltung bedürfen. Ungeachtet verbleibender Probleme ist es gelungen, ein Teilkapitaldeckungsverfahren in den Städten per Gesetz zu initiieren. Konzeptionell werden Elemente des Umlageverfahrens, bei dem man keine Kapitalrücklagen benötigt, sofern die demographische Entwicklung gleichmäßig verläuft, mit einem Kapitaldeckungsverfahren, bei dem die Individuen eigene Investitionen tätigen und Kapitalrücklagen für die Altersversorgung gebildet werden, kombiniert. Diese Mischform scheint ein passendes System für China darzustellen. Es sichert eine Mindestrente über das Umlageverfahren, während ein leistungsfähiger Kapitalmarkt aufgebaut wird. Langfristig wird den individuellen Konten die maßgebliche Bedeutung zukommen.

Die zu Beginn dargestellte Tabelle (2) zeigt deutlich den Trend einer alternden Gesellschaft. Ferner wird ab dem Jahr 2030 die absolute Größe der Arbeiterschaft sinken, so dass im Jahr 2050 das Verhältnis von Erwerbstätigen zu Rentnern auf 3:1 reduziert sein wird. Es wird prognostiziert, dass bei dem derzeitigen System bereits im Jahr 2033 Beitragszahlungen von 39% vonnöten wären, um der alternden Bevölkerung die angekündigten Renten zu finanzieren.⁴¹⁰ Zum Vergleich liegt das Verhältnis von Erwerbstätigen zu Rentnern in Deutsch-

land 2001 bei 2,27: 1 und wird prognostiziert, bis 2050 auf 1,28:1 zu sinken.⁴¹¹ Chinas Situation scheint nach diesen Zahlen weniger brisant als bspw. jene in Deutschland zu sein. Allerdings findet der Alterungsprozess in China um ein Vielfaches schneller statt als in OECD Ländern.⁴¹²

Die Darstellung zeigt, dass die bisherige Umsetzung des per Staatsratbeschluss eingeführten Altersrentensystems lediglich partiell erfolgt. Würde eine vollständige und einheitliche Umsetzung des bisher nur in Unternehmen städtischer Gebiete eingeführten Systems den sich abzeichnenden Problemen gerecht werden? Prognosen der Weltbank lassen dies bezweifeln und eine ernsthafte Gefährdung der wirtschaftlichen Entfaltung Chinas vermuten, sofern nicht weitere Maßnahmen zum Aufbau eines leistungsstarken und stabilen Kapitalmarktes vollzogen werden und eine transparente, verpflichtende Rentenpolitik geführt wird.

Konzeptionell zielt die Sozialrente auf die Sicherung des Existenzminimums ab. Jedoch ist es de facto so, dass sie bisher vornehmlich das Rentenniveau bestimmt hat, da die individuellen Konten zunächst Kapital ansammeln müssen. Allerdings erfolgt letzteres zurzeit nur partiell, da die zu kumulierenden Beiträge für die derzeitige Rentenzahlung oder für andere Zwecke veruntreut werden. Ferner ist die Einführung der zweiten Säule der Altersversorgung bisher an Bedingungen gebunden, so dass sie nur vereinzelt erfolgt. In anderen Ländern wird die betriebliche Altersversorgung aufgrund der schwachen wirtschaftlichen Situation mancher Unternehmen reduziert und teilweise abgeschafft.⁴¹³ Es ist daher fraglich, ob sich dieses Konzept gerade in China als konjunkturneutral

⁴⁰⁹ Vgl. Ge, Y. (2003): Research into the reform of the pension system in state institutions and public service units in China. One Scheme Design. S. 392 ff.

⁴¹⁰ Vgl. World Bank (1997): China 2020: Old Age Security. Pension Reform in China. S.1 ff.

⁴¹¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2003): Im Jahr 2050 wird jeder Dritte in Deutschland 60 Jahre oder älter sein. Pressemitteilung 6. Juni 2003.

⁴¹² In den meisten OECD Ländern hat die Verdopplung des Anteils der über 65-Jährigen auf 18% der Bevölkerung zwischen 80 und 100 Jahre gedauert. In China wird dieses Ergebnis bereits nach 34 Jahren erreicht sein. Vgl. World Bank (1997): China 2020: Old-Age Security. Pension System in China. S.14

⁴¹³ Vgl. Darimont, B. (2000): Zur Neuregelung der Altersversorgung in der VR China. In: ZIAS 2000 S. 112

erweisen wird. Eine individuelle Vorsorge wird bisher nur selten getätigt, da u.a. die Verzinsung von Bankeinlagen weiterhin keine reale Wertsteigerung erwarten lässt, die Bankenreform noch nicht abgeschlossen und eine Kapitalmarktöffnung noch nicht vollständig durchgeführt ist.

Es herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass die Rentenlast reduziert werden muss. Bisher bleibt jedoch ungeklärt, auf welche Weise dies geschehen soll. Prinzipiell können drei Wege differenziert werden. Zum Einen kann das Rentenalter gemäß der steigenden Lebenserwartung angehoben werden. Die Lebenserwartung im Jahr 2000 betrug für Männer 69,6 Jahre und für Frauen 73,3 Jahre.⁴¹⁴ Dementsprechend würde das Rentensystem entlastet. Zum Anderen kann das Rentenniveau gesenkt werden. Bisher liegt dieses in China weit über dem anderer Länder.⁴¹⁵ Des Weiteren sollte eine Preisindexierung der Renten vorgenommen werden, um so das Rentenniveau auch real zu sichern.

Falls die Idee der bisherigen Reformbestrebungen sich mittelfristig als Erfolg versprechend erweisen wird, bleibt weiterhin die Problematik, eine adäquate Systemausgestaltung zu entwickeln, die zahlbare Beitragssätze und gleichzeitig eine Rentenzahlung erlaubt, die eine Grundsicherung ermöglicht. Ferner wäre auf Dauer ein weiterer Geltungsbereich, der Arbeiter in urbanen Gebieten genauso einschließt wie Staatsangestellte und Bauern, sowie ein einheitliches, zumindest provinz-übergreifendes System erstrebenswert, um so die Finanzschwäche einer Provinz durch die relative, finanzielle Stärke einer anderen auszugleichen. Vom Staatsrat wurden vier Vereinheitlichungen gefordert: die einheitliche Behandlung aller Angestellten und Arbeiter in einem einheitlichen System, einheitliche Standards, einheitliches Management und einheitliche Fondsverwendung.⁴¹⁶ Von diesem Ziel ist man bisher

noch weit entfernt; nicht zuletzt, da man den Provinzen eine relativ große Gestaltungsfreiheit des jeweiligen Rentensystems einräumt. Die Aufhebung dieser Fragmentierung bleibt weiterhin eine Herausforderung für die chinesische Alterssicherung. Ferner wird eine zunehmend steigende Arbeitsmarktmobilität mittelfristig eine Übertragbarkeit von Rentenansprüchen erfordern.

Ferner bleibt ein Kernbereich der institutionellen Ausgestaltung des Altersrentensystems bisher weitestgehend ungeklärt. Zwar wurden im Zuge der Wirtschaftsreform die Unternehmen der sozialen Verantwortung für ihre Mitarbeiter weitestgehend entbunden, doch wurde das entstandene institutionelle Vakuum bisher nicht ausreichend gefüllt. Es müssen nicht nur die Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche klar definiert sowie die Finanz- und Entscheidungshoheit eindeutig getrennt sein. Darüber hinaus sind Sanktionsmechanismen vonnöten, die die Durchsetzung der Maßnahmen fördern. Nicht zuletzt ist die Etablierung einer Anreizstruktur, die eine individuelle Altersversorgung fördert und organisiert, für ein nachhaltiges System ausschlaggebend. Anders als bisher müsste in Zukunft eine Reform des Alterssicherungssystems an der Realität orientiert sein. Es bleibt unabdinglich, die Voraussetzungen für die per Gesetz geforderte Rentensystementwicklung zu schaffen. Hierzu bedarf es vor allem eines funktionsfähigen Finanz- und Kapitalmarktes und der Verwaltungstrennung und -kontrolle der über Umlage und jener über Kapitaldeckung finanzierten Konten.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die Reform der Alterssicherung zwar von kurzfristig Dringlicherem überlagert wird, doch dass eine nicht vollzogene Reform sowohl direkt als auch indirekt maßgeblich die wirtschaftliche Leistung Chinas beeinträchtigen wird. Aufgrund der langfristigen Wirkungsweise und nur mit hohen Transformationskosten zu gestaltenden Systemumwandlung, ist es für Chinas Zukunft entscheidend, bereits heute ein nachhaltiges und finanzierbares Alterssicherungssystem konsequent zu etablieren.

⁴¹⁴ Vgl. National Bureau of Statistics (2003), China Statistical Yearbook. S. 118

⁴¹⁵ Vgl. World Bank (1997): China 2020: Old Age Security: Pension Reform in China. S.4 f.

⁴¹⁶ Vgl. World Bank (1997): China 2020: Old Age Security. Pension System in China. S. 27

X. Die Rolle der chinesischen NRO bei der Minderung von Armut

Dorit Lehrack

NRO spielen eine unverzichtbare Rolle im Kampf Chinas gegen die Armut. Seit Anfang der 90er Jahre konnten Chinas Nichtregierungsorganisationen zwischen 30 und 50 Mrd. Yuan aus dem In- und Ausland für Projekte der Armutsminderung mobilisieren. Das entspricht ca. 25% der Ressourcen, die der Staat im letzten 7-Jahr Plan für Armutsminderung zur Verfügung gestellt hat. Während in den 90er Jahren die humanitäre Notlinderung im Mittelpunkt stand, engagieren sich NRO heute zunehmend in nachhaltigen Projekten zur Selbsthilfe. Die unzureichenden Rechtsgrundlagen für die Arbeit von NRO verhindern allerdings eine noch effizientere Arbeit: Direktes Fundraising ist nicht möglich, viele NRO sind nicht registriert und arbeiten so am Rande der Legalität. Diese Lücken werden von NRO zunehmend selbstbewusster thematisiert. Der Staat reagiert mit zögerlichen Schritten zum Aufbau der Zivilgesellschaft. Noch wird der Wert des sozialen Kapitals, das NRO aufbauen, unterschätzt.

Ein Morgen in der Berufsschule von Jinghong, der Hauptstadt der autonomen Dai Region Xishuangbanna im Goldenen Dreieck von China, Myanmar und Laos. In dieser Region leben 15 der 55 ethnischen Minderheiten Chinas.

Hier findet ein Training für die armutsgeplagten Bewohner der Dörfer hoch in den Bergen statt. Das Training entspricht ganz und gar nicht den üblichen Vorstellungen: Kein Trainer aus Peking oder gar dem Ausland vermittelt den Bewohnern neue Praktiken für den Anbau von Pflanzen oder andere Überlebensstrategien. Hier ist jeder Teilnehmer auch Trainer. Das Lernpensum besteht aus Erfahrungen über Wege aus der Armut, welche die Bewohner über die Grenzen ihrer Familien, ihrer Dörfer und ihrer Nationalität hinweg bereitwillig austauschen. Das ist ungewöhnlich, wird doch bis heute Familienwissen, beispielsweise

über die Verwendung von Heilpflanzen, oft nur an die männlichen Nachkommen weitergegeben.

Die Minoritäten sprechen unterschiedliche Sprachen, viele davon kein Chinesisch. Nicht jeder kann lesen und schreiben. Man verständigt sich anders. In der lichtdurchfluteten Turnhalle sitzen Männer und Frauen aus acht Dörfern der Region - vier Minderheiten sind vertreten - auf dem Boden. Bewaffnet mit großen Bögen Papier und einem Set bunter Faserschreiber entwerfen die Bewohner die „Landkarte“ ihres Dorfes: Ein Dorf hat 28 Häuser. In diesen leben 122 Einwohner. Das Haus des Dorfältesten steht im Zentrum links. Im Nordwesten auf den Hügeln sind die Teeplantagen. Dort fließt auch ein spärliches Rinnsal – sofern es einmal kräftig regnet. Im Dorf gibt es 12 Schweine. Auch die werden in der Karte verzeichnet.... Die Gruppe nickt zustimmend, wenn die Objekte an der richtigen Stelle auftauchen, streitet über die Darstellung der Heilpflanzen, welche die Frauen sammeln. Auf einen Extrabogen entsteht die „Bedienungsanleitung“ für das Sammeln und die Verwendung der Pflanzen – ebenfalls als Zeichnung. Hinzugefügt wird der gegenwärtige Marktpreis. Die Arbeit ist getan.

Die Teilnehmer erhalten einen perfekten Überblick über die in diesem Dorf vorhandenen Ressourcen - und wie diese genutzt werden. Erstaunlich für uns Fremde, wie viel Ressourcen die Einheimischen dieser kargen Landschaft abringen und wie schonend sie damit umgehen. Jahrhundertlange Erfahrung hat sie gelehrt, dass die Umwelt kostbar ist und dass sich jeder Frevel an der Natur rächt.

Von den Erfahrungen der anderen profitieren alle. Man hört genau zu; man will die eine oder andere Anbautechnik übernehmen, der Anleitung zum Aufpfropfen von Obstbäumen folgen, im eigenen Dorf bewährte Heilkräuter züchten.. Die lange Fahrt zum Arzt in der Hauptstadt wird so vielleicht überflüssig.

Entwickelt hat diesen Ansatz das CBIK⁴¹⁷, eine NRO aus Kunming, der Hauptstadt der Provinz Yunnan, die sich der sozial gerechten und umweltverträglichen Entwicklung dieser Region widmet und hierbei ganz auf die Kenntnisse und Erfahrungen der hier lebenden indigenen Bevölkerung setzt. Finanziell unterstützt wird das Projekt von Misereor.

Ein faszinierendes „low-budget“ Projekt, in dessen Ergebnis sich die Betroffenen selbst aus der Armut befreien können, dabei ihre sensible Umwelt schützen und ihre indigene Kultur bewahren können. Der von CBIK gewählte Ansatz steht für das Verständnis vieler NRO, dass sinnvolle und nachhaltige Armutsminderung nur gemeinsam mit den Betroffenen geleistet werden kann.

Herausforderung Armut im heutigen China

Trotz relativ konstantem Wirtschaftswachstum von über 7 Prozent im Jahr leben im heutigen China 80 bis 200 Millionen Menschen unterhalb der absoluten Armutsgrenze. Die stark voneinander abweichenden Zahlen beruhen auf unterschiedlichen Indikatoren für die Festlegung der Armutsgrenze. Die chinesische Regierung legt diese gegenwärtig auf 625 Yuan (ca. 0,66 USD) pro Person und Jahr fest. Mit diesem Einkommen kann sich ein Chinese kleiden und ernähren. Laut Weltbank lebt in absoluter Armut, wer ein Einkommen unter einem Dollar pro Tag hat.

Die Verminderung und Abschaffung von Armut und die Schaffung von allgemeinem Wohlstand ist eine historische Aufgabe der Chinesischen Regierung⁴¹⁸, betont der Generaldirektor der Staatlichen Administration für Armutsminderung. In diesem Sinne handelt die chinesische Regierung auch seit dem Beginn des Öffnungsprozesses und der weitreichenden Wirtschaftsreformen im Jahre 1978: Umfassende staatli-

che Förderprogramme zur Armutsminderung, wie der ‚Nationale 8-7 Armutsminderungsplan‘, wurden verabschiedet und umgesetzt.

592 Verwaltungseinheiten (Counties) in 27 Provinzen wurden als Armutsgebiete ausgewiesen und unterliegen so der besonderen staatlichen Unterstützung. Allerdings ist das nur etwa die Hälfte der tatsächlich als arm geltenden Gemeinden.

Bis auf die untersten Verwaltungsebenen wurden Armutsminderungsbüros eingerichtet. Staatlich finanziert sollen sie die Bedürftigen erfassen, Maßnahmen zur Armutsminderung ergreifen und mit den Betroffenen umsetzen. Ein Armutsfonds wurde eingerichtet. Die staatliche Stiftung für Armutsminderung (China Foundation for Poverty Alleviation - CFPA) mobilisiert darüber hinaus in- und ausländische Ressourcen.

Der Staat initiiert „Ost-West-Partnerschaften“, um die Entwicklung der armen Westprovinzen zu unterstützen. Investitionen, Know-How und technische Assistenz fließen von den reichen Regionen des Ostens in den unterentwickelten Westen. Die reiche Stadt Shanghai beispielsweise ist Partnerstadt von Kunming, der Hauptstadt der südwestchinesischen Provinz Yunnan. Shanghai leistet im Rahmen dieser Partnerschaft direkte finanzielle Unterstützung, betreut aber auch in speziellen Partnerprogrammen die Wanderarbeiter, die aus der Provinz Yunnan kommend beim Aufbau Shanghais helfen.

Ein im März 2004 erlassenes Stiftungsgesetz wird in Zukunft die Mobilisierung von Stiftungskapital aus dem Ausland, aber auch die Gründung chinesischer gemeinnütziger Stiftungen, erleichtern. Dass das Stiftungsgesetz als erstes der dringend zu novellierenden Gesetze, welche die Arbeit von NRO betreffen, in Kraft gesetzt wurde, zeigt, wie notwendig der chinesische Staat die Mobilisierung weiterer Unterstützung in diesem kritischen Bereich ansieht.

Die Maßnahmen zeigen Erfolg: legt man den chinesischen Indikator zugrunde, konnten seit 1979 220 Millionen Chinesen aus absoluter Armut befreit werden. Der

⁴¹⁷ Center for Biodiversity and Indigenous Knowledge

⁴¹⁸ Address at the International Conference on Poverty Reduction Policy
Lu Feijie Director-General, State Council Poverty Alleviation office, October 28, 2001

Armutsindex der Landbevölkerung sank nach dieser Berechnung von 30.7% 1979 auf ca. 3% in 2000. Die Weltbank sieht die Entwicklung nicht so optimistisch⁴¹⁹: Nach ihren Berechnungen lebten 1998 rund 11.5 % oder aber 106 Millionen Chinesen unterhalb der Armutsgrenze. Andere Experten schätzen die Zahl der Armen bis zu 200 Millionen. Für die letztere Zahl spricht auch die selbst von der chinesischen Regierung getroffene Einschätzung, dass die soziale und wirtschaftliche Lage der gerade der absoluten Armut Entronnenen bei weitem nicht als nachhaltig angesehen werden kann: „Restricted by unfavorable natural conditions, weak social insurance systems and their own poor comprehensive ability, the people who now have enough to eat and wear, may easily sink back to poverty“⁴²⁰. Hier nicht eingerechnet sind die städtischen Armen; deren Zahl steigt stetig.

Trotz der vorsichtig optimistischen Bilanz ist China also weit davon entfernt, sein Armutproblem in den Griff zu bekommen. Viele Programme entsprechen nicht den Bedürfnissen der Empfänger. Das Vertrauen der armen Bevölkerung in die lokalen Behörden ist gering. Mittel, die in nachhaltige Armutsprojekte fließen sollen, werden nicht selten in ein neues Auto für den Fuhrpark der Behörde „umgewidmet“. Ausländische Entwicklungshilfe ist oft projektbezogen und somit kurzfristig. Die langfristige Wirkung vieler Projekte ist höchst fraglich.

So klagt die Weltbank in dem oben zitierten Bericht: „Es geht nicht darum, mehr Geld in die Armutsminderung zu investieren, sondern es effizienter und effektiver einzusetzen. Das Monitoring und die Supervision der Projekte müssen verbessert werden..... Heute verwenden Lokalregierungen das Geld auch für andere Zwecke bzw. es wird nicht in guter Qualität eingesetzt“.

⁴¹⁹ China: Overcoming Rural Poverty, World Bank

⁴²⁰ The progress of Poverty Alleviation in China.. Prof. Li Binglong, Bangkok, 2002 (Paper for the Meeting of the Advisory Panel on ESCAP/UNDP initiative to support the achievement of MDG in Asia and the Pacific region)

Es bedarf weiterer Akteure der Gesellschaft, um die Armut in China zu besiegen. Die nicht nur zahlenmäßig anwachsenden sondern auch professioneller agierenden NRO spielen in diesem Prozess eine wichtige Rolle.

2001 hat die Regierung das Armutsminderungsprogramm für den ländlichen Raum Chinas für den Zeitraum 2001-2010 verabschiedet. Erstmals werden in einem solchen Dokument die NRO als Partner benannt. „Wir müssen die Bedingungen schaffen, welche NRO ermutigen, sich an Armutsminderungsprojekten der Regierung zu beteiligen und diese zu implementieren“, heißt es.

Die Erkenntnis hat sich auch in der Regierung durchgesetzt: Ohne die Beteiligung der Zivilgesellschaft ist Chinas Armutproblem nicht lösbar.

Der Staat kann nicht alles

Trotz vieler Erfolge des Staates in der Armutsminderung und trotz der Tatsache, dass viele Mitarbeiter in den dafür zuständigen staatlichen Behörden höchst verantwortlich und engagiert handeln, sind die Grenzen des Staates offensichtlich.

- Das Vertrauen in den Staat ist gering. Mit der Verwaltungsreform und der damit einhergehenden Verschlingung halten sich viele lokale Behörden dadurch am Leben, dass sie so viel wie möglich Projektmittel in die eigenen Taschen wirtschaften. Das wissen auch die Armen, die solchen Vertretern der Staatsmacht kein Vertrauen entgegen bringen. Hier kann nicht kooperativ gearbeitet werden.
- Die Analyse der Bedürfnisse der armen Bevölkerung erfolgt oft nicht oder unzureichend. So werden Programme über die Köpfe der Betroffenen hinweg entwickelt, die schlichtweg am Bedarf vorbeigehen. Ursachen sind sowohl mangelndes Interesse vieler Offizieller als auch ein Mangel an Erfahrungen und Kenntnissen, wie solche Bedürfnisse in Erfahrung gebracht werden können.

- Viele Projekte sind nicht nachhaltig. Das betrifft vor allem Geberprojekte mit kurzfristigen Laufzeiten, welche nicht auf die Hilfe zur Selbsthilfe zielen, die oft nur in einem längerfristigen Prozess erreichbar ist. Typisch ist auch, dass Geber die Projektfinanzierung abbrechen, wenn die staatlichen Behörden nicht gleichermaßen mitziehen oder wenn Gelder veruntreut werden, was an der Tagesordnung ist. Leidtragende solcher Entwicklungen sind die Armen.

Welche Rolle können die NRO spielen?

NRO überbrücken die Kluft zwischen Staat und Bevölkerung. Zunehmend agieren sie als Projektpartner für Geberorganisationen beim Design, der Implementierung und der Evaluierung von Projekten.

Sie erreichen auch die Teile der armen Bevölkerung, die von den Offiziellen vernachlässigt werden oder keine hohe Priorität haben und artikulieren deren Interessen und Bedürfnisse.

NRO legen großes Gewicht auf die Fähigkeiten der Armen zur Selbsthilfe – entsprechende Trainings sind ein Hauptbestandteil von Programmen und Projekten.

Wenn Geber sich aus der Region zurückziehen, stehen die lokalen NRO weiter als Partner zur Verfügung. Somit leisten NRO einen wesentlichen Beitrag zur Nachhaltigkeit der Projekte und Programme.

NRO können schließlich den Armen helfen, ihre sozialen Netze zu stärken und soziale Kooperation fördern – sie bauen soziales Kapital auf und stärken so die Gesellschaft.

Welche Bilanz ziehen die chinesischen NRO selbst?

In der im Jahre 2001 verabschiedeten „Deklaration chinesischer NRO zur Armutsminderung“⁴²¹ heißt es sinngemäß:

Wenn man die Weltbankkriterien anlegt, sind noch immer rund 10% von Chinas

ländlicher Bevölkerung unter der Armutsgrenze. Dazu kommt eine neue Gruppe der städtischen Armen infolge der ökonomischen Transformation und der strukturellen Änderungen. Bei steigendem Wohlstand nimmt die Ungleichheit zwischen arm und reich rapide zu. Der Gini Koeffizient der Einkommensverteilung hat bereits 0.4 überschritten und erreicht somit ein kritisches Niveau. Die dadurch entstehende Ungleichheit der Verteilung beginnt die soziale Stabilität und Harmonie zu gefährden.

Da China den Schritt in die Marktökonomie gewählt hat, muss es auch Probleme wie Wettbewerb und Konkurrenz adressieren – manche werden schneller reicher werden als andere.

„Während der Laufzeit des ‚Nationalen Plans 8-7 Armutsminderung‘, 1993 bis 2000, haben Chinas NRO mindestens 30 Milliarden Yuan (US\$3.6 Milliarden) für die Armutsbekämpfung im Lande mobilisiert, die Zentralregierung hat weitere 130 Milliarden Yuan (US\$15.7 Milliarden), beigesteuert“, verkündet He Daofeng, der Direktor der Stiftung für Armutsbekämpfung Chinas, auf einer Internationalen Konferenz zur Armutsminderung im Oktober 2001. Die CFAP, eine staatliche Stiftung, betrachtet sich selbst als NRO.

Zur Rolle der NRO heißt es in der Deklaration weiter: NRO können sowohl lokale als auch internationale Ressourcen mobilisieren, die der Regierung nicht zugänglich sind.

Sie sind in der Lage, ihre Arbeit auf die diversen und sich schnell verändernden sozialen Belange einzustellen. Sie sind eine bedeutende Kraft, um institutionelle Innovationen in der Armutsminderung einzuführen.

Um jedoch eine erfolgreiche Arbeit zu gewährleisten, ist es notwendig, dass die Regierung die Rolle der NRO in diesem Prozess voll anerkennt. So fordert die Deklaration, dass die Regierung „ihr Monopol im sozialen Bereich“ aufgeben solle und einen Wettbewerb verschiedener Träger auf dem sozialen Markt ermöglichen soll.

⁴²¹ International Conference on NGO Poverty Reduction Policy, Oktober 2001

- Im Frühjahr 2003 präsentiert die CFAP⁴²² eindrucksvolle Ergebnisse ihrer Arbeit, die nur durch die Kooperation mit lokalen NRO erreicht werden konnten und die das gewachsene Selbstbewusstsein und die höhere Professionalität der chinesischen Armutsminderungsorganisationen eindrucksvoll bestätigen.
- Über das seit 1989 laufende "Hope"-Projekt, das umfangreichste Projekt auf diesem Gebiet, konnten 2.3 Millionen Schüler in ländlichen Regionen, welche die Schule vorzeitig verlassen mussten, wieder in Bildung gebracht werden. 8000 Grundschulen wurden gebaut.
- 2001 startete die CFPA das "Angel Project", das die Modernisierung von Krankenhäusern in weniger entwickelten zentralen und westlichen Regionen zum Mittelpunkt hatte. Im Rahmen des Projekts wurden 975 Krankenhausdirektoren in 15 Provinzen und autonomen Regionen trainiert, und es wurde medizinische Ausrüstung im Wert von 15.87 Mio Yuan (rund US\$1.91 Mio) an 104 Krankenhäuser gespendet.
- Die Aktion 120: „Sicherheit für Mutter und Kind“ leistete Schwangerschaftsfürsorge für 845 arme Frauen. 88.900 Yuan (rund US\$10,711) wurden für die medizinische Betreuung von 729 armen schwangeren Frauen gesammelt.
- 2002 wurden von der CFPA rund 60 Millionen Yuan (US\$7.23 Mio) für Armutsminderungsprojekte gesammelt. 50 Millionen Yuan (rund US\$6.02 Mio) davon wurden in verschiedene Projekte zum Nutzen von ca. 400.000 Menschen investiert.

Wie definieren sich chinesische Armutsminderungs-NRO?

Armutsminderung heißt, an den Ursachen anzupacken. So definieren sich auch die NRO stark über die Ursache - Wirkungsbeziehung. Wird Armut durch soziale Ursachen – Verteilungsungerechtigkeit, Benachteiligung bestimmter Gruppen der

Bevölkerung - verursacht, setzen NRO bei der Stärkung des Rechtsbewusstseins an, leisten direkte rechtliche Hilfe, unterstützen die Betroffenen durch ehrenamtliches humanitäres Engagement.

Ist Armut vor allen Dingen umweltbedingt, steht die Verbesserung der Umweltbedingungen und die Schaffung von Einkommensmöglichkeiten im Vordergrund. Der Bezirk Fengneng in der Provinz Hebei, ungefähr 200 km nördlich von Peking, ist Einzugsgebiet für die gefürchteten Pekinger Sandstürme. Hier verwüstet die Gegend, wenn nicht wirksam gegengesteuert wird. Die Menschen in dieser Gegend sind arm. Der versandete Boden hält kein Wasser. Landwirtschaft ist hier nicht möglich. Hilfe bietet CANGO, die China Association for NGO cooperation, eine Dachorganisation chinesischer NRO mit dem Fokus auf Armutsminderung. 15.000 Bäume wurden mit finanzieller Unterstützung eines chinesisch-japanischen Joint Venture angepflanzt. Verantwortlich für deren Aufzucht sind die Bewohner einer Gemeinde aus fünf Dörfern. Rechtzeitig, ehe die Bäume im Mai 2001 gepflanzt wurden, erhielten sie dazu ein Training. Langjährige Pflegeverträge mit Rechten und Pflichten der Vertragsnehmer sind Garant für die hohe Überlebensrate der Bäume. Nach zwei Jahren sind fast 80 Prozent der Bäume in stattliche Höhe gewachsen. Bei der Bewässerung hilft die Stadt Fengneng. Das Amt für Armutsbekämpfung stellt einen Wasserwagen ab, wenn das viele Kilometer entfernt liegende Flüsschen wieder einmal trocken liegt. Führt es Wasser, holen es Leute mit ihren Eselskarren. Die Bewohner der Dörfer haben das Recht, die Bäume ausholzen und deren Früchte – als Ergebnis einer wissenschaftlichen Vorstudie wurde ein Mix aus Laub- und Obstbäumen gepflanzt – zu vermarkten. Den Transport auf den örtlichen Markt übernimmt die Gemeindeverwaltung kostenfrei. CANGO koordiniert alle Partner und wirbt die erforderlichen Mittel ein. Das Projekt ist ein wirksamer Schritt aus der Armut. Die Bodenqualität hat sich verbessert. Kleine Felder entstehen im Windschatten. Das Sponsorunter-

⁴²² Xinhua News Agency March 27, 2003

nehmen hat wegen der guten Ergebnisse einer zehnjährigen Förderung zugestimmt. Man denkt an Ausweitung: Biomasse soll für die Energieerzeugung nutzbar gemacht werden.

Viele NRO haben ihre Wurzeln in den landesweiten Massenorganisationen, wie beispielsweise der allchinesischen Frauenorganisation. Deren untere Verästelungen fallen aus dem staatlich gesteuerten Gesamtverband heraus – es mangelt vor allem an Geld - und konstituieren sich neu als NRO. Profiliert in der Arbeit mit Frauen und Kindern sind diese Zielgruppen auch weiterhin im Visier der NRO. Darüber hinaus unterstützen sie Behinderte, Waisen und andere benachteiligte Gruppen. Über viele Jahre hinweg haben die Frauen wirksame Arbeitsstrukturen entwickelt und Netze für die Betroffenen aufgebaut. Ihr Beitrag ist unschätzbar wertvoll, wenn auch schwer in Zahlen messbar. Als lokale Partner von Geberorganisationen oder der staatlichen Armutsbekämpfungsbüros leisten sie vor allem Hilfe zur Selbsthilfe. So werden beispielsweise durch Mikrokreditprogramme, welche von den KreditnehmerInnen selbstverwaltet werden, unternehmerische Fähigkeiten trainiert. Diese sind Voraussetzung, dass der Schritt in die Selbstständigkeit – es wird ein Restaurant eröffnet, ein Friseurladen gegründet, eine Fahrradwerkstatt betrieben – erfolgreich gegangen werden kann.

Ein anderer Typ NRO konstituiert sich aus Wissenschaftlern und sogar Behördenvertretern. Das Kunming Development Institute for Tradition and Environment (DITE) – eine Armutsminderungs-NRO - vereinigt Wissenschaftler und Vertreter der zuständigen Armutsminderungsämter. DITE erforscht effektive Möglichkeiten der Armutsminderung, erarbeitet Bedarfsanalysen in den betroffenen Gebieten und setzt dabei auf die Beteiligung der Armen an allen Entwicklungsmaßnahmen. Die NRO führt Trainings und andere Maßnahmen durch, die zur Verbesserung der Fähigkeiten der armen Bevölkerung, ein Leben ohne Armut zu führen, beitragen sollen. Dank ihrer Zusammensetzung und der

wissenschaftlichen Expertise ist DITE eine Brücke zwischen Geberorganisationen, wie beispielsweise der deutschen GTZ, und den staatlichen Behörden und so auch ein gefragter Projektpartner. Als Nachauftragnehmer des Armutsminderungsbüros Kunming und Partner der GTZ hat DITE beispielsweise städtische Armut in verschiedenen Städten der Provinz Yunnan untersucht. Darauf aufbauend konnten die Armutsminderungsprojekte bedarfsgerecht entwickelt werden.

NRO mit Fokus auf die integrierte Entwicklung der ländlichen oder städtischen Räume gehören ebenfalls in die Gruppe der Armutsminderungsorganisationen. Die MRLSD⁴²³, eine NRO in der Provinz Jiangxi, engagiert sich für die nachhaltige Entwicklung der Region um Chinas größten Frischwassersee, den Poyang-See. Periodisch litt die Region entweder unter Überflutung oder aber Austrocknung des Sees, auch verursacht durch

Erosionen in den Bergen - wiederum eine Folge der Abholzung der Waldbestände auf den Bergen. Die Bewohner der Region gehörten zu den ärmsten der Provinz. Gemeinsam mit staatlichen Institutionen und internationalen Organisationen hat sich die NRO das Ziel gesetzt, das „Management der den See umgebenden Berge und des Sees selbst mit wirksamen Methoden zur Armutsminderung“ zu verknüpfen. Mit den Anliegergemeinden des Sees wurden Maßnahmepläne erarbeitet. In deren Ergebnis sollten die Menschen in die Lage versetzt werden, sich und ihre Familien versorgen zu können, ohne dabei die schon belastete Umwelt weiter zu gefährden. Auch für dieses Projekt wurden Mittel über Mikrokreditprogramme bereitgestellt. MRLSD war verantwortlich für das Training der KreditnehmerInnen. Im Hinterland des Sees entstanden Obstbaum- und Teeplantagen. Alle organisch bewirtschaftet. Organisch angebauter Tee hat ein gutes Image – wenn er echt ist. Der Tee vom Poyang-See ist zertifiziert worden und erzielt einen guten Marktpreis. Die Men-

⁴²³ Promotion Association for Mountain – River – Lake Regional Sustainable Development

schen sind zufrieden. Die Mitarbeiter von MRLSD kennen sie. So war es nicht schwierig, deren Bedürfnisse, aber auch deren Sorgen, in Erfahrung zu bringen und gemeinsam mit den Betroffenen Lösungsalternativen zu entwickeln. Heute verwalten die Gemeinden die Mikrokredite selbst. Die Rückzahlungen erfolgen pünktlich. Gibt es bei Einzelnen Probleme, springt ein Mitglied der Gruppe ein. Der Lebensstandard der Gemeinden verbessert sich. Hier lebt niemand mehr unterhalb der Armutsgrenze. Auf die gute Arbeit von MRLSD sind auch internationale Organisationen aufmerksam geworden. Der Global Nature Fund, eine deutsche Umweltstiftung, hat den Poyang-See samt „seiner“ NRO als chinesischen Partnersee in das von ihm initiierte internationale Seennetzwerk eingeladen.

Zunehmend starten Initiativen aus dem Graswurzelbereich (Grass Root NGO).

Die Herausgeberinnen eines weitbekannten Magazins für Landfrauen „Rural women knowing all“ haben in Peking das „Cultural Development Center für Landfrauen“ gegründet, das auf die Bedürfnisse der in der Stadt lebenden Wanderarbeiterinnen – einer extrem unterprivilegierten sozialen Gruppe - ausgerichtet ist. Das Angebot der Centers reicht von Trainings bis zur direkten persönlichen Beratung. Ziel der Initiatorinnen ist es, ein soziales Netz der betroffenen Frauen aufzubauen, in dem sie sich gegenseitig unterstützen können. So soll den unter Armut leidenden Wanderarbeiterinnen dabei geholfen werden, ihre Arbeits-, Gesundheits- und Bildungssituation zu verbessern. Interessentinnen können sich über ihre Rechte, beispielsweise als Arbeitnehmerinnen, ebenso informieren, wie auch an Kursen zur Gesundheitsaufklärung oder Verbesserung der persönlichen Hygiene teilnehmen. Auch Angebote zur Berufsausbildung werden unterbreitet. Als Ausgleich zum harten Alltag können die Frauen sich kulturell betätigen – so pflegen sie auch fern der Heimat ihre traditionellen Tänze oder weihen andere in die Geheimnisse lokaler Stickerie ein. Alle Maßnahmen zielen darauf, die Fähigkeiten der Frauen für ein wirt-

schaftlich unabhängiges selbstbestimmtes Leben zu stärken.

Noch ist der Wert des sozialen Kapitals, welches die Armutsminderungs-NRO schaffen, nicht erkannt....

Die chinesische Gesellschaft ist sich des hohen Wertes dieses meist ehrenamtlichen Engagements nicht bewusst. Zwar werden die NRO zunehmend in die Pflicht genommen, den Staat in den sozialen Belangen wirksam zu entlasten – die Regierung hat den Slogan vom „kleinen Staat und großer Gesellschaft“ geprägt – aber gleichzeitig wird ihnen weder die Autorität dazu verliehen, noch werden sie in ihrem eigenen Organisationsaufbau und ihren Bemühungen, professioneller zu arbeiten, in irgendeiner Form unterstützt. Vorwürfe von mangelnder Professionalität der NRO, die man von Teilen der Staatsführung gelegentlich hört, sind zwar nicht unrichtig, sollten aber vom Staat auch durch Hilfe adressiert werden.

Es fehlen wirksame Rechtsstrukturen, welche die Arbeit der Armutsminderungs-NRO unterstützen könnten. Die Registrierung der Organisationen ist schwierig, viele NRO verzichten deshalb auf die formelle Registrierung und arbeiten praktisch illegal. Der Staat besteht weiter auf seiner Supervisor-Funktion für NRO, ohne diese wirksam wahrnehmen zu können. NRO können in der Regel keine Spenden sammeln, beispielsweise an Informationsständen. Dazu sind staatliche Genehmigungen erforderlich, die nur schwer zu bekommen sind. So liegen viele Ressourcen, die mobilisiert werden könnten, brach. Nach Gründen dafür gefragt, heißt es, es gäbe (noch) keine andere Rechtsgrundlage. Hier beißt sich die Katze in den berühmten Schwanz. Leidtragende sind in erster Linie die Menschen, für deren Wohlergehen sich die NRO engagieren.

Staatlich registrierte NRO können (und sollen) vor allem Unterstützung aus dem Ausland mobilisieren. Diese Erwartung wird mit großer Offenheit und noch mehr Naivität von Offiziellen aus Ministerien und anderen staatlichen Institutionen

gebetsmühlenartig wiederholt. Dabei wird völlig ignoriert, dass sich mehr und mehr Geber aus China zurück ziehen und dass dieser Trend anhalten wird, sofern China sich der Welt weiter als erfolgreicher „Start-up in die entwickelte Welt“ präsentiert. Das ehrgeizige Weltraumprogramm, die millionenschwere Beteiligung am Galileo-Programm, die Ausrichtung der Olympischen Spiele 2008 und der Weltausstellung 2010 sind dafür Beispiele. Die Erkenntnis, dass im Lande verursachte Probleme auch über die Umverteilung von im Lande erwirtschafteten Profiten gelöst werden müssten, ist noch nicht angekommen. Hier ist ein grundlegender Bewusstseinswandel in der chinesischen Gesellschaft – einschließlich vieler NRO – notwendig.

Meint der Staat es ernst mit seiner Zusage, die NRO am Prozess der gesellschaftlichen und sozialen Entwicklung verantwortlich zu beteiligen, muss er diese auch in die Lage versetzen, das partnerschaftlich auf gleicher Augenhöhe mit anderen Akteuren

leisten zu können. Neben der Schaffung eines funktionierenden rechtlichen Rahmens für die Unterstützung der Arbeit der NRO ist vor allen Dingen die Bereitstellung entsprechender staatlicher Budgets für durch NRO implementierte Projekte im Bereich Armutsminderung erforderlich. Trainingsmaßnahmen können zu einer Erhöhung des Professionalisierungsgrades der NRO führen. Staatliche Restriktionen, welche die Entwicklung der NRO behindern, sind aufzuheben.

Voraussetzung allerdings ist, dass der Staat, wie in der Deklaration der NRO gefordert, sein Monopol im sozialen Bereich aufgibt. Ausfüllen kann er es schon lange nicht mehr. Dem durch die NRO geschaffenen sozialen Kapital sowie generell dem ehrenamtlichen sozialen Engagement sollte eine deutlich höhere Wertschätzung gezollt werden. Ohne das flächendeckende Engagement vieler ehrenamtlicher Organisationen und Initiativen wird Armut in China nicht wirksam zu bekämpfen sein.

XI. Misereors Entwicklungszusammenarbeit in China: Probleme – Herausforderungen - Perspektiven

Michael Kropp

1. Gesellschaftlicher Umbruch in China – Gewinner und Verlierer

Die letzten zehn Jahre haben in China einen wirtschaftlich motivierten Transformationsprozess gesehen, der einschneidende Veränderungen im sozialen Gefüge und mit Abstrichen auch in der politischen Struktur nach sich zog.

Dabei mussten sich die westlichen Beobachter zunächst verabschieden von lieb gewonnenen Klischees wie Rote Garden und blaue Ameisen, dem obligatorischen Mao Zedong-Anzug (dessen korrekte Bezeichnung eigentlich Sun Yatsen-Anzug lautet), der Omnipräsenz und Allmacht der Partei sowie der Formel „alles gehört dem Volk“, d.h. ist Staatseigentum.

Die ökonomische Öffnung (vehement vorangetrieben seit 1992 unter dem Stichwort „Sozialistische Marktwirtschaft“) führte zur Privatisierung weiter Teile der Ökonomie, in der Effizienz und Rendite die neuen Maßstäbe sind mit den markantesten Negativ-Resultate einer hohen offenen bzw. verdeckten Arbeitslosigkeit (in manchen Regionen mehr als 30% der berufstätigen Bevölkerung) und mit dem Verfall sozialistisch definierter Sozialstrukturen. Die Danwei (Arbeits-/Wohneinheit) als soziale und ökonomische „Mutter“, die ihre Mitglieder von der Geburt über den beruflichen Weg bis zur Rente rundum versorgte, hat ihre Funktion verloren.

Der Rückzug des Staates aus seiner Versorgerrolle hat ein Vakuum im Bereich der sozialen Grundversorgung hinterlassen. Damit hat ein großer Teil der chinesischen Bevölkerung – dies bezieht sich nicht nur auf die Ärmsten der Armen – keinen Zugang mehr zur Basisgesundheitsversorgung, zu Grundbildung, Ausbildung und zur Alterssicherung. Hiervon sind insbesondere ländliche Regionen in Westchina betroffen (Zugang erhält man nur durch Schmiergeldzahlungen oder mittels „Beziehungen“). Gleichzeitig hat die Kommerzia-

lisierung der sozialen Dienstleistungen, insbesondere im Gesundheits- und Bildungsbereich, für die wohlhabenderen, meist im städtischen Raum angesiedelten Schichten der chinesischen Bevölkerung einen Qualitätsgewinn gebracht.

Im Ergebnis führt dies zu einer zunehmenden Polarisierung der Gesellschaft in Gewinner und Verlierer der Reformpolitik und birgt für die Zukunft erheblichen innen- und sozialpolitischen Sprengstoff.

Um es aber nochmals deutlich herauszustellen:

Unbestritten existiert heute in China ein sehr viel höheres Maß an Pluralität und Diversität in fast allen Bereichen der Gesellschaft. Die Zunahme einer öffentlichen Meinungsvielfalt ist unübersehbar. In Zeitungen wie der Nanfang Zhoumo (Southern Weekend) werden wirtschaftliche, soziale und in gewissem Maße auch politische Mißstände kritisiert und angeprangert.

Und wenn auch nicht über Menschenrechte im Allgemeinen und öffentlich gesprochen werden darf, können aktuelle Entwicklungen bzw. konkrete Problembereiche angesprochen und diskutiert werden. Wesentliche Brennpunkte sind hier u.a.:

- Ausbeuterischer Manchester-Kapitalismus mit Lohndumping
- Wachsende Ungleichverteilung des Wohlstandes mit Ost-West-Gefälle;
- Verlust oder Minimierung der sozialen Sicherungssysteme (Grundbildung, Gesundheit, Sozialarbeit), da kein Interesse an einem Aufenthalt in unterentwickelten Regionen (z. B. bei Lehrern oder Ärzten), schlechte oder gar ausbleibende Entlohnung; nur unzureichend ausgebildetes Personal;
- Zunahme der Arbeitslosigkeit und der Zahl derer, die nur noch über Naturalien entlohnt werden (WTO-Beitritt verstärkt wohl Effizienzdruck und Massenentlassungen in den Staatsbetrie-

- ben); in der Folge sind individuelle und familiäre Existenz bedroht;
- Wachsende Umweltzerstörungen durch fortschreitende Industrialisierung, fehlendes Umweltschutzbewußtsein und Missmanagement;
 - Eklatanter Wassermangel in Nord-China und in der Folge lang anhaltende Trockenperioden, Mißernten, Mangelernährung sowie andererseits Überschwemmungen in Zentral- und Südchina;
 - Korruption in sehr unterschiedlichen Ausmassen, vor allem auf überregionaler Ebene sowie unterhalb der Kreisebene;
 - Klassische marginalisierte Gruppen wie Menschen mit Behinderungen, wirtschaftlich Arme (ca. 250 Millionen Menschen verfügen über weniger als 1 US\$/Tag), Angehörige indigener Gruppen (z.B. Tibeter, Mongolen, Yi u.a.) erfahren den Druck der Ökonomie und sozialen Kälte;
 - Aufgrund ihrer Religionszugehörigkeit diskriminierte Menschen verlieren zusehends den Kontakt zum ökonomischen Aufschwung; sie werden damit selbst zu einer marginalisierten Gruppe oder nehmen die sozialen Brennpunkten nicht mehr wahr und vermindern dadurch ihre gesellschaftliche Teilhabe/Integration und Akzeptanz (dies gilt insbesondere für die christlichen Kirchen).

Folgen dieser vorgenannten neuen Realitäten sind:

- wachsende Unzufriedenheit in der Bevölkerung, die ihren Ausdruck in zahlreichen lokalen Unruhen und Streiks findet (mehr als dreißigtausend in 2001; meist in Zentral- und Nordostchina) und Furcht der Zentralregierung vor den sozialen Unruhen, die in politischen Umsturz umkippen könnten;
- legale und illegale Migration (Zahlen schwanken zwischen 70-150 Mio) meist aus den West- und Zentralregionen an die Ostküste, aber auch im Binnenland;
- Suche nach Werte-Orientierung; diese führt meist zur Rückkehr zu traditionellen Strukturen der sozialen Sicherung (gemeinsame Familienherkunft, gemeinsamer Geburts- und Wohnort, gemeinsame Bildungsstätte = san tong = die drei Gemeinsamkeiten);
- Bemühungen der Regierung, die Stimmung in der Bevölkerung zu heben durch „Entwicklung der Westregionen-Kampagne“ (*Xibu Dakaiifa*), durch gezielte Antikorruptionskampagnen, durch wiederholte Modellversuche neue soziale Sicherungssysteme einzuführen (Kranken-, Arbeitslosen- und Rentenversicherung).

Aus den derzeitigen Entwicklungen mit den gerade genannten Folgen erwachsen der chinesischen Gesellschaft neue soziale Brennpunkte wie:

- psychosoziale Orientierungslosigkeit von neuen sozialen Randgruppen wie z.B. den Arbeitslosen aufgrund mangelnder sozialer Teilhabe
- Gewalt in Familien (insbesondere gegen Frauen)
- Steigende Suizidraten bei Frauen auf dem Lande
- Wachsende Zahl der von Umweltkatastrophen betroffenen Menschen
- Immer lauter sich zu Wort meldende Opfer chinesischer Justizwillkür
- Drogenmißbrauch und Prostitution
- Wachsende Zahl der HIV-Infizierten und AIDS-Kranken (offizielle Zahlen sprechen von 850.000 Personen)
- steigende Zahl von Schulabgängern ohne Schulabschluß
- alleinstehende, alte Menschen ohne familiäre oder institutionelle Betreuung und/oder mit nur geringer Rente
- Slumbildung am Rande der Großstädte, Bettler
- Familien mit nur einem Erwerbstätigen tragen erhöhtes wirtschaftliches Armutsrisiko (insbesondere, bei Geringverdienern oder wenn ein Teil behindert ist)

- Steigende Kriminalitätsraten
- Ansteigende Scheidungsraten, temporäre oder dauerhafte Familientrennungen aufgrund von Migration
- Integrationsprobleme von Re-Migranten
- Erschwerte Heiratsvermittlung und Zunahme endogamer Eheverbindungen
- Latenter Generationskonflikt

Trotz aller Bemühungen der Zentralregierung bleibt es sehr fraglich, ob die zentral gesteuerten Entwicklungsaktivitäten Chinas die gerade genannten sozialen Brennpunkte lösen oder abmildern und zu einer gerechteren Gesellschaft führen können, da wie oben gezeigt die „Nebenwirkungen“ des eingangs erwähnten Transformationsprozesses erheblich sind und die Regierungsmaßnahmen nur sehr bedingt greifen. Insbesondere fehlt es an einem rechtsstaatlichen Verständnis der Trennung von Judikative und Machtapparat. Gleichzeitig nehmen vor dem Hintergrund einer wachsenden Individualisierung Korruption und Eigeninteressen von Einzelnen oder Gruppen zu, so daß eine Rückkehr zu traditionellen Strukturen bei zunehmender Hierarchisierung der Gesellschaft deutlich wird.

Der Rückzug des Staates und die von Pragmatismus gekennzeichnete politische Haltung haben im letzten Jahrzehnt gleichzeitig jedoch auch neue Spielräume für neue soziale Akteure, die weder dem staatlichen noch halbstaatlichen Bereich zugeordnet werden können, eröffnet. In diesem Zeitraum begannen sich zunehmend zivilgesellschaftliche Kräfte in China zu formieren, die sich mittlerweile zu einem zwar noch jungen, aber sehr dynamischen Sektor in der Gesellschaft entwickelt haben.

Leider nahm die chinesische katholische Kirche in der Vergangenheit kaum Anteil an diesem Aufbruch. Die Gründe hierfür sind in einer Gemengelage zu suchen, die bestimmt ist aus politischen Restriktionen, fehlender innerkirchlicher Zusammenarbeit, der starken Konzentration auf eine rein pastoral-missionarische Arbeit, dem

Mangel an qualifiziertem Personal, der Dominanz des überalterten Klerus usw. Erst in jüngster Zeit versuchen einzelne Diözesen und insbesondere katholische Laien ihr soziales Engagement in der chinesischen Gesellschaft zu verstärken.

2. Misereors Entwicklungszusammenarbeit in China:

Für Misereor hat die Diversifizierung und Pluralisierung neue Möglichkeiten der Entwicklungszusammenarbeit mit China eröffnet. Mit unserer Arbeit wollen wir Chinas zivilgesellschaftliche Kräfte stärken. Es geht dabei um den Aufbau, die Stärkung und Vernetzung lokaler Partnerstrukturen, der sogenannten Nichtregierungsorganisationen (NGOs), innerhalb und außerhalb der chinesischen Kirche. Diese NGOs wenden sich den sozialen Brennpunkten Chinas zu wie z.B. der wachsenden Zahl der Arbeitslosen, den von Umweltkatastrophen Betroffenen, der zunehmenden Gewalt in Familien, den sich immer lauter zu Wort meldenden Opfern chinesischer Justizwillkür, dem Drogenmißbrauch, den HIV-Infizierten oder den steigenden Suizidraten unter Frauen auf dem Lande. Diese Partner erobern sich mit Mut, Flexibilität und Basisnähe mehr und mehr Handlungsspielräume und verschaffen den genannten benachteiligten und marginalisierten Gruppen eine Stimme in der chinesischen Öffentlichkeit.

Im Zuge dieser Entwicklung in China haben sich auch die Qualität bzw. die inhaltlichen Schwerpunkte der China-Förderpolitik von Misereor verändert. So gestalten sich diese derzeitigen wie folgt aus:

1. **Förderung eines verbesserten Verständnisses der „Sozialen Frage“ und damit einer stärkeren Integration sozialer Belange in der chinesischen Gesellschaft.** Derzeit konzentriert sich Misereor auf die Förderung systematischer Qualifizierung von Dozenten und Trainern für die Ausbildung von Sozialarbeitern. Langfristige Ziele sind dabei der Einsatz dieser Do-

zenten als Multiplikatoren zur weiteren Qualifizierung unserer kirchlichen und nicht-kirchlichen Partner und im Dialog mit dem Erziehungsministerium das Erreichen einer Zertifizierung des Berufs „Sozialarbeiter“. Wichtigste Akteure sind hierbei die Social work-Abteilungen der Polytechnischen Universität Hongkong und der Beijing Universität.

2. **Schaffung und Förderung eines neuen Verständnisses der Zusammenarbeit zwischen Indigenen Völkern und der Han-chinesischen Majorität vor dem Hintergrund von Friedensarbeit und Konfliktbearbeitung.** Der gesellschaftliche Umbruch bedroht die kulturelle Identität und die ökonomischen Lebensgrundlagen dieser Minderheiten. In der Förderung durch Misereor suchen lokale Partner, insbesondere in Südwestchina, zusammen mit diesen Volksgruppen nach Wegen, das Spannungsfeld „Benachteiligung indigener Völker durch die chinesische Kultur- und Politikoberhoheit“ sowie Armutsminderung, Erhalt des ökologischen Gleichgewichts und kulturelle Identität mit den Erfordernissen der Moderne in Einklang zu bringen. Wichtigster Partner von Misereor ist dabei das Institute of Biodiversity and Indigenous Knowledge in Kunming, Provinz Yunnan, Südwestchina.
3. **Stärkung der gesellschaftlichen Verankerung der „ökologischen Frage“ und damit des Bewußtseins für Ökologie und den Schutz natürlicher Ressourcen.** Obwohl die wirtschaftliche Öffnung mit enormer Umweltzerstörung und dem Verbrauch natürlicher Ressourcen einhergeht, rückt die Umweltproblematik nur langsam in das Bewußtsein der Bevölkerung. Die von Misereor geförderte Arbeit zielt vor allem auf Bewußtseinsbildung, insbesondere unter Jugendlichen, und die Unterstützung kleiner Grassroot-Umweltschutzgruppen. Wichtigster Partner ist die Umweltschutzorgani-

sation Friends of Nature, die von Beijing aus vor allem in Zentral- und Westchina agiert.

4. **Förderung alternativer bzw. im chinesischen Kontext innovativer Ansätze im Bereich der Armutsminderung** (verbesserte Partizipation der Zielgruppen, gemeindebasierte Arbeit, integrierte Ansätze etc.). Ein wichtiger Partner ist hierbei die chinesisch-internationale Organisation DORS (Development of Rural Sichuan) mit Sitz in der Provinz Sichuan, Westchina sowie die jeweiligen Armutsbüros in verschiedenen Provinzen Zentral-, West- und Südwestchinas.
5. **Förderung der sozialen Verantwortung bzw. gesellschaftlichen Integration der chinesischen katholischen Kirche durch Heranführen an die vorgenannten vier Schwerpunkte.** Im Vordergrund der Förderung durch Misereor stehen der Aufbau von lokalen Trägerstrukturen und deren Qualifizierung und Vernetzung mit anderen kirchlichen wie auch säkularen (zivilgesellschaftlichen) Akteuren. So sollen mittelfristig z.B. kirchliche Mitarbeiter auch in das Sozialarbeiterausbildungsprogramm eingebunden werden. Derzeit konzentriert sich die Förderung auf Zentralchina; weitere Ansätze einer Zusammenarbeit könnten möglicherweise in den Diözesen Nordostchinas, oder dem Beifangjinde-Zentrum in der Provinz Hebei umgesetzt werden.

Die inhaltlichen Schwerpunkte machen deutlich, daß es heute nicht mehr darum gehen kann - gewissermaßen „ergebnisorientiert“ - unmittelbare singuläre Maßnahmen wie z.B. Not- und Katastrophenhilfe oder – wie noch bis Mitte der 90er Jahre – reine Infrastrukturmaßnahmen und die möglichst großflächige soziale Grundversorgung, die ja oftmals nur zur Folge hat, daß der Staat weiter aus seiner Verantwortung entlassen wird (wie z.B. beim Bau von Schulen, Landkliniken, Altenheimen), zu fördern.

Vielmehr geht es heute um das Erarbeiten innovativer, basisnaher Ansätze gemeinsam mit den Partnern und Zielgruppen. Unsere Arbeit wird damit zunehmend „prozessorientiert“ und der Dialog mit den Akteuren wird wichtigster Bestandteil der Begleitung dieser Prozesse. Die seit einigen Jahren bestehende intensive Begleitung von chinesischen Partnern und Projekten durch einen Misereor-Berater trägt diesen veränderten Anforderungen Rechnung.

Unsere bisherigen Erfahrungen der Arbeit in China zeigen auch, daß die ausschließliche Orientierung an Armutsregionen schrittweise zugunsten eines „ganzheitlicheren“ Ansatzes aufzugeben ist, zumal die sozioökonomischen Interdependenzen zwischen Stadt und Land so eng sind, daß eine jeweils separate Betrachtung eines der beiden Bereiche den chinesischen Realitäten nicht entspricht. Es zeigt sich zudem, daß für eine nachhaltige Wirkung von Entwicklungsarbeit neben den bisherigen Partnern zunehmend intellektuelle Eliten, die zwar in Nicht-Armutsregionen agieren, deren Arbeit und Entscheidungen aber wesentlichen Einfluß auf benachteiligte Regionen und Menschen haben, immer wichtiger werden.

Dies korrespondiert mit gegebenen Handlungsspielräumen im akademischen Rahmen, so z.B. bei der Frage nach der sozialen Verantwortung von Religionen in der chinesischen Gesellschaft oder im Bereich der Rechts-, Sozial- und Psychosozialberatung oder in der Bekämpfung von gesellschaftlicher Diskriminierung und Marginalisierung von Menschen mit Behinderungen. Dieser akademische Rahmen ist in vielen Bereichen eine wesentliche Voraussetzung und Hilfe für politische Entscheidungsfindung in China und nimmt Einfluß auf das Meinungsbild der Regierungsverantwortlichen. Als Beispiele seien hier das Institut für Weltreligionen der Sozialwissenschaftlichen Akademie Chinas sowie die Social work-Abteilung des Soziologie-Departments der Beijing-Universität angeführt.

3. Misereors kirchliche Entwicklungszusammenarbeit in China:

Die Position der katholischen Kirche in China ist nach wie vor insgesamt prekär. Dies liegt in der besonderen historischen Vergangenheit (Mission im Schutz der westlichen Kolonialmächte im 19. Jahrhundert), in der traditionellen Haltung chinesischer Regierungen zu den Religionen (der Machtapparat kontrolliert die religiösen Aktivitäten) wie auch in der besonderen internationalen Rolle der katholischen Kirche (Vatikan-Taiwan-VR China bzw. der Problematik chinesische Untergrundkirche/offizielle Kirche) begründet.

Für Misereor und seine China-Förderpolitik bedeutet dies, daß die Diözesen je nach ihren politischen Freiräumen und sonstigen Möglichkeiten (Personalqualifikation, Mut der Bischöfe usw.) an die aktuellen sozialen Belange der chinesischen Gesellschaft herangeführt werden sollen. Dies geschieht u.a. durch Qualifizierung von Personal (z.B. durch Exposures bei bereits von Misereor geförderten Partnern u. Projekten) und insbesondere durch den Aufbau von Sozial- und Entwicklungsbüros in den Diözesen als Modell- und Pilotprojekt. Hier werden zunächst diözesane MitarbeiterInnen weiterqualifiziert, um dann die Konzeption und Implementierung von Projekten (z.B. gemeindebasierte Arbeit mit behinderten Kindern oder Arbeit mit arbeitslosen Frauen durch Schwestern oder Laien o.ä.) selbständig zu übernehmen unter intensiver Begleitung durch Misereor oder andere externe Beratungseinrichtungen.

Eine wesentliche Rolle spielt hierbei die zukünftige verantwortliche Einbindung von Schwestern und Laien. Hier sind die Ortsbischöfe wie auch die internationalen kirchlichen Partner aufgefordert, Ideen zu fördern, motiviertes Personal weiterzuqualifizieren, zum praktischen Engagement zu ermuntern bzw. erste Initiativen mit bereits vorhandenem Know-how langjähriger säkularer chinesischer und internationaler Partner zu vernetzen.

Eine weitere noch viel zu wenig genutzte Möglichkeit, um die Grundlagen für ein verbessertes Sozialarbeit- und Entwicklungsverständnis bei kirchlichen Mitarbeitern zu legen, wäre das verstärkte Einbringen der Katholischen Soziallehre in die Ausbildung des kirchlichen Nachwuchses an den Seminaren in China sowie in die Fortbildung derjenigen chinesischen Studenten und Schwestern, die im Ausland studieren.

Um die Handlungsspielräume für die katholische Kirche zu öffnen bzw. im Einzelfall zu wahren sowie auch die Arbeit Misereors als einem internationalen katholische Hilfswerk in China abzusichern, ist es notwendig, den Dialog mit politischen Entscheidungsträgern (Ministern, Provinzgouverneuren u.a.), mit staatlichen Institutionen (Ministerien etc.) und halbstaatlichen Organisationen wie z.B. dem Allchinesischen Frauenverband oder der *Organisation of Poverty Alleviation* auf nationaler Ebene zu führen. Dies bietet uns auch die Chance durch größtmögliche Transparenz für Vertrauen, Integrität und langfristige Zusammenarbeit bei unseren chinesischen Gesprächspartnern zu werben und einen bewusstseinsverändernden Prozess anzustoßen.

In Anbetracht der neuen Handlungsspielräume und der neuen chinesischen Akteure macht langfristig nur eine Verlagerung der Projektträgerschaft auf lokale, d.h. festlands-chinesische Trägerstrukturen Sinn. Damit wird sich in der Zukunft auch die Rolle der Misereor-Partner in Macao, Hongkong und auf Taiwan verändert. Diese leisteten in den schwierigen Anfangsjahren wertvolle Door-opener-Arbeit und sind auch heute noch für Misereor wichtige Informationsquellen, insbesondere zur Situation der katholischen Kirche in China. Vor dem Hintergrund des Transformationsprozesses in China und den neuen chinesischen Akteuren bedarf es jedoch nun eines Reflexionsprozesses über die Frage, welche Rolle diese Partner in Zukunft spielen können und wollen. Mögliche Arbeitsansätze könnten hier das Mitwirken am Aufbau lokaler Trägerstrukturen sein, die sich auf die professionelle Personalqua-

lifizierung (Projektmanagement, Grundverständnis von Entwicklungsarbeit und –methodik, Inhalte von Sozialarbeit) sowie auf die Vermittlung eines neuen Selbstverständnisses in der katholischen chinesischen Kirche, das u.a. die Katholische Soziallehre als eigenständige, beispielgebende Motivationskraft begreift, konzentrieren.

Abschließend sei nochmals betont, daß unsere Zusammenarbeit mit den Diözesen langfristig immer auf eine verbesserte gesellschaftspolitische Positionierung der katholischen Kirche in China abzielt. Ein stärkeres soziales Engagement der Diözesen ist unseres Erachtens der entscheidende Faktor, um die Kirche zu stärken und ihr zu einem größeren Rückhalt in der chinesischen Gesellschaft zu verhelfen.

In Anbetracht eines sinozentrierten Kulturverständnisses, einer sich vom Abendland doch erheblich unterscheidenden Religiosität und einer politischen Haltung, die von repressiv bis laissez-faire reichen kann, ist dabei von Misereor ein sensibles und behutsames, aber auch mutig-beharrliches Vorgehen in Dialog und Zusammenarbeit mit unseren chinesischen Partnern erforderlich.

4. Misereor-geförderte Praxisbeispiele

Projekt-Nr. 1.

Ausbildungsprogramm für Fachkräfte in Sozialarbeit in der VR China

Bis vor wenigen Jahren standen Politik und Gesellschaft in China aufgrund ideologischer Voreingenommenheit und fehlender Erfahrung dem Berufsfeld Sozialarbeit sehr reserviert gegenüber, so daß heute in der VR China ein Mangel an Fachwissen wie auch an qualifizierten Fachkräften besteht. Das führt dazu, daß lokale Verantwortliche in China der Sozialarbeit entweder gleichgültig gegenüberstehen, meist von caritativ-klientelistischen Projektansätzen ausgehen oder trotz guten Willens auf soziale Brennpunktebereiche in der chinesischen Gesellschaft nicht adäquat reagieren können. Die bereits oben

benannte Kommerzialisierung sozialer Grundversorgung wie auch der Rückzug des Staates aus seiner Versorgerrolle führen zu einer zunehmenden Polarisierung der Gesellschaft in Gewinner und Verlierer mit einem für die Zukunft erheblichen innen- und sozialpolitischen Sprengstoff. Die wachsende Unzufriedenheit der Bevölkerung findet schon heute ihren Ausdruck in zahlreichen lokalen Unruhen und Streiks sowie in der Furcht der Zentralregierung, jene könnten in politischen Umsturz münden.

Es besteht daher die dringliche Notwendigkeit, das Berufsfeld „Sozialarbeit“ zu qualifizieren und zu professionalisieren, die gesellschaftliche Akzeptanz zu stärken und auf die Sozialpolitik der Zentralregierung Einfluß zu nehmen.

Seit 1996 fördert Misereor den Projektträger, das Department of Applied Social Studies der Polytechnischen Universität Hongkong, mit dem Ziel, in China die fachlichen Grundlagen für Sozialarbeit zu schaffen, die Inhalte solcher Studiengänge nachhaltig zu verbessern, Multiplikatoren zu qualifizieren sowie die politische und gesellschaftliche Akzeptanz des Sozialarbeiterberufs zu fördern.

Dabei wurden zunächst Fachbibliotheken ausgewählter Einrichtungen in Beijing ausgestattet und die – im chinesischen Kontext eher unübliche, aber notwendige – inhaltliche Abstimmung und administrative Zusammenarbeit zwischen den Institutionen unterstützt.

Der Schwerpunkt des Programms, das vom Projektträger in Zusammenarbeit mit dem Social Work Department der Beijing-Universität durchgeführt wird, bildet aber die Förderung der Sozialarbeiterausbildung. Ziel ist es dabei, ein Train-the-Trainer – Programm durchzuführen und damit langfristig sowohl die theoretischen wie praktischen Kenntnisse in Sozial- und Wohlfahrtseinrichtungen tätigen Lehrkräften und Praktikern zu verbessern bzw. diese zu Fachkräften im Bereich Sozialarbeit zu qualifizieren sowie in ihrer Multiplikatorenrolle zu professionalisieren. Konkret bedeutet das:

- Entwicklung einer Sozialarbeit, die sich an den spezifischen Herausforderungen der chinesischen Gesellschaft orientiert (lebensweltorientierte soziale Arbeit);
- Ausbildung einer ethischen und professionellen Grundhaltung für das sozialarbeiterische Handeln (berufsethische Kompetenz);
- Förderung und Entwicklung kritischer Reflexion des sozialarbeiterischen Handelns (reflexive Kompetenz);
- Schaffung einer Plattform des Erfahrungsaustausches und der Weiterbildung zwischen den Programm-Teilnehmern wie auch externen Akteuren.

Dies geschieht im Rahmen eines jeweils dreijährigen Masterstudiengangs, der die Vermittlung der theoretischen Grundlagen mit Fallstudien, Workshops und Praktika verbindet bzw. vertieft.

Im Anschluß an diesen Kurs, der mit der Anfertigung der Abschlussarbeiten endet, kehren die Absolventen in ihre ursprünglichen Einrichtungen zurück. Dort übernehmen sie ihrerseits Multiplikatorenfunktion bzw. arbeiten an der Konzeption eigener Projekte im Sozialbereich. Um die Nachhaltigkeit erfolgreich zu stabilisieren, ist als nächster Schritt die Einrichtung eines Social Work Practice and Research-Netzwerkes zwischen ausgewählten Institutionen und Akteuren geplant. Diese soll bis zum Jahr 2007 abgeschlossen sein.

Projekt-Nr. 2.

Integriertes ländliches Entwicklungsprogramm zugunsten der Yi-Bevölkerung in der Präfektur Liangshan, Provinz Sichuan

Die Provinz Sichuan im Südwesten Chinas ist die bevölkerungsreichste Region des Landes (ca. 130 Mio.) mit überwiegend ländlicher Bevölkerung und einem hohen Anteil indigener Gruppen. Aufgrund der geographischen Bedingungen – die westliche Hälfte der Provinz erstreckt sich über das Tibet-Qinghai-Hochplateau – ist die Region nur schwer zugänglich und infrastrukturell zu großen Teilen kaum erschlossen. Hinzu kommen fortschreitende

Bodenerosion und häufig wiederkehrende Naturkatastrophen. Das Projektgebiet, die Präfektur Liangshan mit den beiden Kreisen Meigu und Zhaojue, liegt im Süden der Provinz. Sie gehört zu den ärmsten Regionen Chinas und wird von der Indigenen Gruppe der Yi bewohnt.

Die Völkervielfalt ist wesentliches Merkmal der chinesischen West- und Südwestregion. Zusammen mit den angrenzenden Provinzen Yunnan, Guangxi und Guizhou stellen die in den entlegenen Bergregionen lebenden indigenen Gruppen mehr als die Hälfte aller als arm eingestuften ländlichen Bevölkerung Chinas.

Die Kontrolle und abschätzig Behandlung durch die han-chinesischen Regierungsverantwortlichen (Minoritäten- und Religionspolitik unterstehen ein und demselben Ministerium) sowie der stetig ansteigende Bevölkerungsdruck durch Zuzug von Han-Chinesen und deren wachsende ökonomische Interessen an den Ressourcen dieser Regionen drängen nicht nur die Entwicklungs- und Partizipationschancen der indigenen Bevölkerung immer stärker zurück, sondern bedrohen insbesondere deren kulturelle Identität und traditionelle Lebensformen.

Das vorliegende Projekt zielt auf die nachhaltige Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen der Yi-Bevölkerung in einer bestimmten Region der Provinz Sichuan. Im einzelnen sollen dabei durch Anwendung partizipativer Methoden und gemeindebasierter Vorgehensweise die im vorausgegangenen Planungsprozess entwickelten Ansätze mit dem Ziel implementiert werden, die ökologische, agrarische und kulturelle Diversität der Yi-Gruppen zu erhalten, diese an die modernen Erfordernisse anzupassen und armutsmindernd zu wirken. Dies soll in zwei Kreisen unter Einbeziehung verschiedener Akteure umgesetzt werden.

Bewußt werden hierbei staatliche und halbstaatliche Entscheidungsträger und Verantwortliche einbezogen. Ziel ist es dabei, diese an alternative und kulturell angepasste Entwicklungskonzepte, die die jeweilige religiöse und ethnische Situation

berücksichtigen, heranzuführen. Ein weiteres Anliegen ist es, auf Arbeit und Entscheidungen politischer Verantwortlicher Einfluß nehmen zu können, um damit die Wirkungen dieser Prozesse nachhaltig zu sichern.

Die prozessorientierten und partizipativ angelegten Maßnahmen konzentrieren sich auf zwei Regionen innerhalb der Liangshan-Präfektur. Dabei ist im einzelnen folgendes geplant:

- Community capacity building: durch u.a. farmers' field schools und den Aufbau von lokalen Strukturen in den Bereichen indigenes Wissen, Schutz und Verwendung natürlicher Ressourcen, Gemeinwesenentwicklung, Konfliktmanagement sowie mit Hilfe von Trainings in Vermarktungsmechanismen, beruflicher Weiterqualifizierung, partizipatorischen Methoden, Projektmanagement;
- Schutz u. Verbesserungen der allgemeinen Lebensbedingungen durch u.a. Wiederaufforstungsmaßnahmen, angepasste Anbaumethoden, Wasser- u. Energie-Management, angepasste einkommenschaffende Kleinstmaßnahmen, Verbesserung des Zugangs zu Trinkwasser, Basisgesundheits- und Grundbildung;
- Wahrung bzw. Wiederbelebung indigenen Wissens in den Bereichen traditionelle Handwerkstechniken und traditioneller Hausbau, lokale Bauernmärkte, lokal-kulturelles Brauchtum.

Projektträger ist die *China Foundation for Poverty Alleviation (CFPA)*, die ihren Hauptsitz in Beijing hat und eng mit dem Armutsbüro des Staatsrates verbunden ist. Die CFPA ist für Berichterstattung, Monitoring und Evaluierung sowie für die Kompilierung der Lernerfahrungen während des Implementierungsprozesses verantwortlich.

Neben dem Träger sind an Planung und Durchführung beteiligt:

- a. das *Centre of Biodiversity and Indigenous Knowledge* in Kunming, das insbesondere die gemeindebasierten methodi-

schen und partizipations-orientierten Ansätze begleitet;

b. das Liangshan Yi Nationality Research Center (Yi-Institut), das vor allem den kulturell angepaßten Aspekt unterstützt;

c. die Poverty Alleviation Büros der Provinz Sichuan wie auch der Liangshan-Präfektur, die für Implementierung und direkte Projektbegleitung verantwortlich sind sowie die Koordinierung und Abstimmung zwischen den Akteuren übernehmen;

d. das Community Management Committee, das insbesondere die Begleitung der Einzelmaßnahmen der Basisgruppen und Farmers`Field Schools übernimmt (hier sind insbesondere Frauen verantwortlich eingebunden);

e. ein unabhängiges Community Projekt Monitoring- und Evaluierungskomitee.

Der sozio-ökonomische Umbruch bedroht die kulturelle Identität und die ökonomischen Lebensgrundlagen der in China als Minoritäten bezeichneten Indigenen Bevölkerung. In der Förderung durch Misereor

suchen lokale Partner gemeinsam mit den indigenen Gruppen nach Wegen, das Spannungsfeld "Benachteiligung indigener Gruppen, Armutsminderung, Erhalt des ökologischen Gleichgewichts und kulturelle Identität" untereinander auszubalancieren sowie mit den Erfordernissen der Moderne in Einklang zu bringen.

Die verstärkte Partizipation der lokalen Gruppen gemeinsam mit den örtlichen Kadern an den verschiedenen Entwicklungsprozessen soll eine verbesserte Wahrnehmung der tatsächlichen Bedürfnisse und Lebensbedingungen der ethnisch und kulturell unterschiedlichen Zielgruppen bei den lokalen Regierungsverantwortlichen bewirken und damit zu angepaßteren Politik-Entscheidungen führen. Dies ist auch wesentliches Ziel bei der Einbindung der China Foundation for Poverty Alleviation (CFPA) als Projektträger.

Das Gesamtprogramm befindet sich in der ersten Phase der Durchführung, so daß eine abschließende Einschätzung über das Gelingen noch nicht erfolgen kann.

Die Autor/innen

Björn Alpermann, Diplom-Regionalwissenschaftler/China, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Neuere Geschichte/Politik, Wirtschaft und Gesellschaft Chinas am Ostasiatischen Seminar der Universität zu Köln. Seine Forschungsschwerpunkte sind dörfliche Selbstverwaltung in China sowie Reform und Öffnung des chinesischen Baumwollmarktes (Dissertation).

Prof. Dr. Wolfgang Taubmann ist Professor für Human-/Kulturgeographie am Institut für Geographie der Universität Bremen. Seine Forschungsschwerpunkte sind Stadt- und Regionalentwicklung und China

Heike Schmidbauer, M.A. ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Ostasiatisches Seminar der Freien Universität Berlin. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Frauen- und Geschlechterforschung, ländliche Entwicklung, Migration, Reformpolitik und sozialer Wandel in der VR China.

Christine Winkelmann, M.A, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Bereich Moderne China Studien am Ostasiatischen Seminar der Universität zu Köln. Ihre Forschungsschwerpunkte sind: Chinesische Gegenwartsliteratur, chinesischstämmige Minderheit in Indonesien, Aids in China und Südostasien

Prof. Dr. Hans H. Bass ist Professor für Allgemeine Volkswirtschaftslehre, insbesondere Internationale Wirtschaftsbeziehungen an der Hochschule Bremen

Dr. Barbara Darimont ist Referentin am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Recht in München. Ihre

Forschungsschwerpunkte sind chinesisches Recht (allgemein), Sozialrecht und Rechtsrezeption.

Prof. Dr. Thomas Heberer ist Leiter des Lehrstuhls Politik Ostasiens am Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen. Seine Forschungsschwerpunkte sind politischer und sozialer Wandel, Partizipation und Wahlen, Akteure des Wandels und strategische Gruppen (Unternehmer, Bauern, ethnische Minoritäten etc.), Nationalitätenpolitik sowie soziale Abweichungen und Korruption.

Caroline Heuer ist Diplomvolkswirtin und Doktorandin an der Universität Trier. Seit 2003 arbeitet sie in einem Forschungsprojekt in Heidelberg über die Veränderungen der Arbeitsbeziehungen in der VR China. Ihre Forschungsschwerpunkte sind das Rentensystem sowie die Rolle der Gewerkschaften in China

Dorit Lehrack, seit 1999 Seniorberaterin bei CANGO, der China Association for NGO Cooperation, unter anderem Entwicklung und Durchführung eines Trainingsprogramms für NGO und Projektentwicklung und -beratung mit dem Schwerpunkten Armutsminderung, Gender und Umwelt

Dr. Michael Kropp ist China-Referent bei dem Hilfwerk Miseroer in Aachen.

Kristin Kupfer, M.A., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Sektion Politik Ostasiens an der Fakultät für Ostasienwissenschaften der Ruhr-Universität Bochum. Ihre Forschungsschwerpunkte sind sozialer Wandel, Religion und Medien in der VR China.