

Jonas Rasch

## Gesellschaft im Fluss

Arbeitsmigration und soziale Ungleichheiten in der Volksrepublik China

Seit Beginn der Reform- und Öffnungspolitik hat die Arbeitsmigration in China stark zugenommen. Zentral für das Verständnis der Rahmenbedingungen ist das Haushaltsregistrierungssystem (Hukou), das den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen an den registrierten Wohnort jedes Bürgers bindet. Das Melderegister behindert nicht nur die Mobilität der Bevölkerung, sondern stellt auch die Basis für die Diskriminierung der Arbeitsmigranten bei Arbeitsmarktzugang, Einkommensmöglichkeiten, sozialer Sicherung und Bildungschancen dar und trägt so zur Institutionalisierung der sozialen Ungleichheit in China bei.

Schlagwörter:

Arbeitsmigration – Hukou – (Kontrollierte) Urbanisierung – Wirtschaftsentwicklung Chinas – Arbeitsmarkt und Einkommen – Soziale Sicherung – Zugang zu Bildung – Gesellschaftspolitik

## Impressum

Herausgeber	Copyright 2016, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel. 089/1258-0 E-Mail: <a href="mailto:info@hss.de">info@hss.de</a> , Online: <a href="http://www.hss.de">www.hss.de</a>
Vorsitzende	Prof. Ursula Männle, Staatsministerin a.D.
Hauptgeschäftsführer	Dr. Peter Witterauf
Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit	Dr. Susanne Luther (V.i.S.d.P.)
Leiter PRÖ / Publikationen	Hubertus Klingsbögl
Redaktion	Stefan Burkhardt Regina Kistler Kontakt zur Redaktion: <a href="mailto:iiz@hss.de">iiz@hss.de</a>
Redaktionsschluss	29.06.2016

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Von dieser Einschränkung ausgenommen, sind sämtliche Werke, die als Creative Commons gekennzeichnet sind. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Namentlich gekennzeichnete redaktionelle Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.

Die vollständige Ausgabe der AMEZ 18 finden Sie unter folgendem QR-Code auch im Internet zum Lesen und Bestellen.



# GESELLSCHAFT IM FLUSS – ARBEITSMIGRATION UND SOZIALE UNGLEICHHEITEN IN DER VOLKSREPUBLIK CHINA

|| Jonas Rasch

Während Migration die aktuellen öffentlichen Diskussionen über den Zustand Europas bestimmt, stehen in der Betrachtung Chinas meist andere Themen im Vordergrund. Dass auch die chinesische Gesellschaft von der Wanderung von Millionen von Menschen aus ihrer Heimat in die Metropolen geprägt ist, entzieht sich der Wahrnehmung vieler. Ein Grund dafür mag sein, dass sich diese Migration nicht über nationale Grenzen, sondern innerhalb eines Landes abspielt und damit die kulturellen Unterschiede zwischen den Ursprungs- und Zielregionen eine untergeordnete Rolle spielen. Hinzu kommt, dass Migration in China einen integralen Teil des Wirtschaftssystems darstellt und bis zu einem gewissen Grad staatlich gesteuert ist. So erscheint sie bei oberflächlicher Betrachtung weit weniger disruptiv, als dies in Europa derzeit der Fall ist.

Nichtsdestotrotz haben auch hier die Migrationsprozesse enormen Einfluss auf die langfristige gesellschaftliche Entwicklung und werfen Fragen einer fairen Ressourcenallokation auf. Die institutionellen Rahmenbedingungen, in denen Migration in China stattfindet, unterscheiden sich jedoch grundlegend von denen innerhalb Deutschlands oder der Europäischen Union, vor allem was Fragen der Freizügigkeit und des Zugangs zu staatlichen Leistungen angeht. Im Zentrum dieser Analyse steht daher das sogenannte Haushaltsregistrierungssystem (chinesisch *hukou*, 户口), da dieses den Dreh- und Angelpunkt für eine ganze Reihe von Problemen bildet, die sich in den letzten

Jahren im Zusammenhang mit Migration in China herauskristallisiert haben.

Der Hukou, ein Relikt aus den frühen Tagen der Volksrepublik, beeinflusst nicht nur Migrationsentscheidungen, sondern trägt auch sonst in erheblichem Maße zur Zunahme und Verstärkung der Ungleichheit in allen Lebensbereichen in China bei. Die unsichtbaren Schranken, die das System durch die chinesische Gesellschaft zieht, ermöglichen einem privilegierten Teil der Bevölkerung in den Metropolen einen annähernd westeuropäischen Lebensstandard, der jedoch in Teilen auf der sozialen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ausgrenzung der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung beruht.

Im Folgenden soll zunächst ein kurzer Abriss der historischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen und der Entwicklung der Arbeitsmigration<sup>1</sup> in China gegeben werden, bevor auf einige der gravierendsten Auswirkungen des Haushaltsregistrierungssystems im Zusammenhang mit Migration und deren langfristige gesellschaftliche Implikationen eingegangen wird.

## **Von der Planwirtschaft zum Entwicklungsstaat**

Nach der Gründung der Volksrepublik im Jahr 1949 machte sich die Kommunistische Partei Chinas daran, die Wirtschaft nach zentralverwaltungswirtschaftlichen Prinzipien zu organisieren. Dabei war die möglichst rasche Industrialisierung des Landes das primäre Ziel der Planungen. Während

die Schwerindustrie im Mittelpunkt der Bemühungen stand, wurde die Leichtindustrie vernachlässigt und die Landwirtschaft ganz in den Dienst der Industrialisierung gestellt. Zentrale Aufgabe der ländlichen Gebiete, in denen zu diesem Zeitpunkt rund 80 Prozent der Bevölkerung lebten, wurde die Versorgung der Arbeiterschaft mit günstigen Nahrungsmitteln und der Industrie mit Rohstoffen. In dieser Zeit wurden wirtschafts- und sozialpolitische Grundlagen gelegt, die bis heute die Rolle und soziale Lage der Arbeitsmigranten in China beeinflussen.<sup>2</sup>

Die ambitionierten Pläne machten in den Augen der Regierung eine engmaschige politisch-soziale Kontrolle der Bevölkerung notwendig, die über die staatliche Zuteilung von Nahrungsmitteln, aber auch von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen, Wohnungen, sozialer Sicherung und anderen öffentlichen Dienstleistungen erreicht wurde. Arbeiter in den städtischen Industriebetrieben, auf denen die Hoffnung der Parteiführung ruhte, kamen dabei in den Genuss einer umfassenden, lebenslangen Betreuung durch den Staat. Von der Landbevölkerung wurde weitgehende Selbstversorgung erwartet, sodass diese ständig von Armut und Hunger bedroht war. Die Bevölkerungskontrolle basierte auf einem 1958 eingeführten Meldesystem, das alle Einwohner erfasste und je nach Arbeitseinsatz an einen bestimmten Ort band. Die Polizeibehörden stellten für jeden Haushalt einen Ausweis aus, der neben dem Ort der Registrierung auch die Einteilung in einen „ländlichen“ oder „nicht-ländlichen“ Status für jedes Haushaltsmitglied beinhaltete. Dieser Status war erblich und der Bezug aller staatlichen Leistungen wurde mit der Haushaltsregistrierungskarte verknüpft.

Auch bei der Migrationskontrolle spielte das Hukou-System eine wichtige Rolle. Eines der Hauptziele war dabei, die Bauern trotz der schwierigen Lebensumstände auf dem Land zu halten. Um von einer „ländlichen“ in eine „nicht-ländliche“ Arbeitseinheit wechseln zu können, war ein Wechsel des Hukou-Status notwendig. Eine Anpassung war nur auf Veranlassung einer staatlichen

Behörde möglich. Diesbezügliche Entscheidungen basierten meist auf einem System von Quoten, die von der staatlichen Planungskommission festgelegt wurden. Außerplanmäßigen Bevölkerungsbewegungen wurde so ein Riegel vorgeschoben, denn ohne eine örtliche Registrierung war das Überleben oder zumindest der Aufbau einer menschenwürdigen Existenz an einem fremden Ort für den Einzelnen beinahe unmöglich. Das Meldesystem etablierte folglich eine nahezu unüberwindbare Trennlinie zwischen der privilegierten Stadt- und der benachteiligten Landbevölkerung.

Die tiefgreifende Umgestaltung der chinesischen Wirtschaft seit den 1980er Jahren führte jedoch zu einem immer größeren Auseinanderdriften der wirtschaftlichen Realitäten und des institutionellen Rahmens, sodass die Ungleichheit zwischen Gruppen, die früher geografisch voneinander getrennt waren, immer offensichtlicher wurde. Nach dem Tod Mao Zedongs 1976 wurde Wirtschaftswachstum zum obersten Ziel der Staatsregierung. Eine Reihe wirtschaftsliberaler Reformen vor dem Hintergrund eines zumindest nominell weiterhin sozialistischen Zentralstaats führte im Laufe der folgenden 40 Jahre zu dem Ergebnis, dass bis heute Aspekte der Planwirtschaft in mehr oder weniger angepasster Form in einem ansonsten marktliberalen Umfeld fortbestehen.

Auf dem Land begannen die Reformen mit der Einführung des Haushaltsverantwortlichkeitssystems, im Zuge derer vormals kollektiv bearbeitete landwirtschaftliche Flächen einzelnen Haushalten zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung zur Verfügung gestellt wurden. Diese Umstellung führte zu enormen Produktivitätssteigerungen und einer Verbesserung der Situation der Landbevölkerung insgesamt. Die Veränderungen machten aber auch das große Überangebot an Arbeitskräften in der Landwirtschaft deutlich. Schätzungen belaufen sich für diese Zeit auf einen Überschuss von bis zu 156 Millionen, was mehr als der Hälfte der gesamten Arbeitskräfte in diesem Sektor entspricht.<sup>3</sup>

Ebenfalls ab Anfang der 1980er wurde damit begonnen, Sonderwirtschaftszonen einzurichten, in denen ausländischen Investoren die Produktion von Gütern für den Weltmarkt ermöglicht wurde. Diese erwiesen sich schnell als äußerst erfolgreich und wurden zur Keimzelle der Entwicklung, die China im Laufe der nächsten 30 Jahre zum Exportweltmeister aufsteigen ließ. Die Einbindung in globale Wertschöpfungsketten wurde – neben der Schwerindustrie und dem Baugewerbe – zum Motor der rasanten Wirtschaftsentwicklung, die dem Land über drei Jahrzehnte hinweg durchschnittliche Wachstumsraten von annähernd zehn Prozent jährlich bescherte.



Ein Dorf in der Provinz Gansu in Westchina. Die Provinz ist eine der ärmsten des Landes. Quelle: HSS China.

### Entwicklung der Arbeitsmigration seit 1979

Insgesamt war der Produktionsfaktor Arbeit und dessen räumliche wie sektorale Mobilität entscheidend für den wirtschaftlichen Erfolg Chinas seit dem Beginn der Reform- und Öffnungspolitik. Während 1975 noch 77 Prozent der Erwerbsbevölkerung in der Landwirtschaft beschäftigt waren, fiel die Zahl bis 2013 auf 31 Prozent. Es wird geschätzt, dass allein die Abwanderung der Arbeitskraft aus der Landwirtschaft 20 Prozent zum chinesischen Wirtschaftswachstum zwischen 1982 und 1997 beigetragen hat.<sup>4</sup> Aufgrund der riesigen Reserven im Agrarsektor sowie des starken Anstiegs der erwerbsfähigen Bevölkerung stand der chinesischen Volkswirtschaft lange Zeit ein scheinbar unerschöpflicher Vorrat an billiger Arbeitskraft zur Verfügung.

Dass Bevölkerungsmobilität ein wichtiger Bestandteil einer modernen Volkswirtschaft ist, hatte die chinesische Regierung bereits in den 1980er Jahren erkannt. Seitdem kommt es immer wieder zu Anpassungen des Hukou-Systems, die sich jedoch bisher stets auf das absolut Notwendige beschränken und hauptsächlich wirtschaftliche und sicherheitspolitische Interessen bedienen. Als ersten Schritt in Richtung einer Aufweichung der Migrationskontrolle erlaubten die Sicherheitsbehörden den Städten 1985 das Ausstellen von temporären Aufenthaltsgenehmigungen. Der ursprüngliche Hukou musste jedoch beibehalten werden und den Arbeitsmigranten war der Zugang zu allen öffentlichen Dienstleistungen verwehrt. Die zentrale Zuteilung von Nahrungsmitteln in den Städten etwa, von der die zugewanderte ländliche Bevölkerung ausgeschlossen war, wurde erst 1993 abgeschafft.

In den 1980er Jahren verließen die ersten Arbeiter die ländlichen Gegenden, um in den Städten und Sonderwirtschaftszonen Arbeit zu finden. Ihre Zahl lag 1990 bereits bei 25 Millionen.<sup>5</sup> Ab Mitte der 1990er Jahre wuchs die Nachfrage nach ungelernten Arbeitskräften in den Städten beträchtlich, sodass die Zahl der Arbeitsmigranten dort bis 1997 auf 37 Millionen anstieg.<sup>6</sup> Nachdem 1997 ein Pilotprogramm gestartet worden war, das es ausgewählten Kleinstädten erlaubte, städtische Hukou an „ländliche“ Arbeiter mit festem Einkommen und Wohnsitz auszugeben, wurde diese Möglichkeit 2001 zur Regel für alle kleineren Städte. Migration verwandelte sich in dieser Zeit immer mehr von einem staatlich gelenkten Allokationssystem zu einem auf Privatentscheidungen basierenden Massenphänomen. Die Zahl der Migranten insgesamt, unabhängig von der Entfernung und dem Status der Herkunfts- und Zielorte als städtisch oder ländlich, betrug im Jahr 2000 bereits 121 Millionen.<sup>7</sup>

Im Jahr 2001 trat China der Welthandelsorganisation bei, was das Handelsvolumen in den folgenden zehn Jahren um das Fünffache ansteigen ließ. Dieses Wachstum wurde weit überwiegend in den Küstenprovinzen

generiert: 2006 lag das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf im Osten bei 153 Prozent des nationalen Durchschnitts, während es im Rest des Landes nur 70 Prozent betrug.<sup>8</sup> Hergestellt wurden die Güter meist von Arbeitsmigranten aus den armen Regionen West- und Zentralchinas, die Anfang des Jahrtausends 68 Prozent aller Stellen im verarbeitenden Gewerbe besetzten.<sup>9</sup> Die Zahl der in China sogenannten „fließenden“ Bevölkerung, also der Personen, deren Arbeitsort von den Angaben im Hukou abweicht, nahm nach der Jahrtausendwende weiter stetig zu. 2005 wurden 147 Millionen, 2010 dann bereits 221 Millionen gezählt.<sup>10</sup> Der Osten des Landes ist dabei bis heute das bevorzugte Ziel der Arbeitsmigration geblieben, während Provinzen im Süden und Südwesten seit vielen Jahren eine zum Teil massive Abwanderung ihrer Landbevölkerung erleben.



Shanghai verzeichnete 2014 das höchste Pro-Kopf-Einkommen Chinas. Aufgrund zunehmender Restriktionen lebten 2015 erstmals weniger Migranten in der Stadt als im Jahr zuvor. Quelle: HSS China.

### Die Lage der Arbeitsmigranten heute

Bis 2014 stieg die „fließende“ Bevölkerung auf circa 250 Millionen.<sup>11</sup> Mehr als zwei Drittel davon waren Menschen mit „ländlichem“ Hukou-Status. Bei einer Erwerbsbevölkerung von 911 Millionen bedeutet dies, dass der Hukou bei nahezu 30 Prozent der Arbeitnehmer in China nicht den tatsächlichen Umständen entspricht. Gleichzeitig liegt der Urbanisierungsgrad bei 56 Prozent, aber nur 37 Prozent der Gesamtbevölkerung ist auch in städtischen Gegenden registriert.<sup>12</sup> Über ein Drittel der städtischen

Bevölkerung lebt dort folglich ohne eine entsprechende Registrierung und damit auch ohne gleichberechtigten Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen.

Die chinesische Regierung versucht derzeit, diesen Zustand über eine „geordnete“ Urbanisierung zu bereinigen, die auf einer Staffelung der Anforderungen für den Hukou-Erwerb je nach Größe der Stadt basiert. Für kleine Städte bis 500.000 Einwohnern ist demnach ein fester Wohnsitz die einzige Vorbedingung für die Erteilung eines Hukou. Größere Städte werden in drei Kategorien eingeteilt, deren Voraussetzungen sukzessive strikter werden.<sup>13</sup> Dabei ist der Regierung voll bewusst, dass Hukou in kleinen und mittleren Städten bei weitem nicht so begehrt sind wie solche in den Metropolen, da sie weder attraktive Arbeitsplätze noch soziale Leistungen mit sich bringen, die über ein Minimum hinausgehen. Die Großstädte jedoch, die aufgrund ihrer hohen Einkommen, guten sozialen Absicherung sowie ausgezeichneten Bildungseinrichtungen besonders attraktiv für Migranten sind, machen es den Neubürgern nahezu unmöglich, einen lokalen Hukou zu erwerben.<sup>14</sup> Diese Vorgaben sollen einerseits die weitere Urbanisierung Chinas ermöglichen, andererseits aber die Metropolen vor Überlastung schützen. Eine langsame, aber stetige Integration wäre finanziell zwar möglich,<sup>15</sup> scheint aber politisch derzeit noch nicht gewollt und trifft auch in der städtischen Bevölkerung auf Widerstand. Die schwierige Lage, in die dies Migranten in den Städten aktuell versetzt, soll im Folgenden anhand dreier zentraler Aspekte verdeutlicht werden.

#### *Arbeitsmarkt und Einkommen*

Bis 2020 wird eine weitere, wenn auch deutlich langsamere Steigerung der Migrantenzahlen erwartet.<sup>16</sup> Das stark nachlassende Wachstum steht im Zusammenhang mit dem Ende der demografischen Dividende in China. Während in den letzten 30 Jahren aufgrund der Ein-Kind-Politik eine relativ große Erwerbsbevölkerung eine relativ

kleine Zahl an Kindern und Senioren versorgen musste, werden zukünftig immer weniger Menschen im arbeitsfähigen Alter eine wachsende Zahl an Senioren finanzieren müssen. Die Erwerbsbevölkerung schrumpft bereits seit 2013, 2015 ist deren Zahl um knapp fünf Millionen gesunken.<sup>17</sup> Die rasche Alterung der Gesellschaft kann auch an der Demografie der Arbeitsmigranten abgelesen werden. Von 2010 bis 2014 ist der Anteil der Migranten, die über 40 Jahre alt sind, von 34 auf 43 Prozent gestiegen.<sup>18</sup>

Die Verknappung der Arbeitskraft führt zu höheren Einkommen für die Arbeitnehmer, inklusive der Arbeitsmigranten. Bis zur Finanzkrise 2008 sind deren Löhne zum Teil schneller gewachsen als die städtischen Einkommen,<sup>19</sup> seitdem hat sich das Wachstum allerdings verlangsamt und lag 2015 mit etwa sieben Prozent unter dem nationalen Durchschnitt. Der durchschnittliche Monatslohn ist bis 2015 auf rund 3.000 RMB (etwa 410 EUR) gestiegen. Damit liegt er weit über dem verfügbaren Einkommen eines Bauern auf dem Land, das 2015 bei nur 950 RMB (etwa 130 EUR) lag<sup>20</sup>, jedoch immer noch bei nur etwa 60 Prozent desjenigen eines städtischen Arbeiters<sup>21</sup>. Und das, obwohl Migranten durchschnittlich 63 Stunden pro Woche arbeiten, während die Wochenarbeitszeit registrierter Städter bei etwa 44 Stunden liegt.<sup>22</sup>

Eine Studie aus dem Jahr 2005 kommt zu dem Schluss, dass die Einkommensunterschiede zwischen Arbeitsmigranten und lokalen Arbeitnehmern nicht etwa auf Produktivitätsunterschiede zurückzuführen, sondern zu über 40 Prozent Folge von Diskriminierungen sind, die direkt auf das Hukou-System zurückgehen.<sup>23</sup> Nur sehr wenige Migranten sind etwa im staatlichen Sektor tätig, der höhere Löhne sowie eine überdurchschnittlich gute soziale Absicherung und langfristige Arbeitsverhältnisse bietet, da diese Arbeitsplätze meist Arbeitnehmern mit lokalem Hukou vorbehalten sind. Über 60 Prozent der Einkommensunterschiede lassen sich der Studie zufolge durch die unterschiedlichen Sektoren und Tätigkeits-

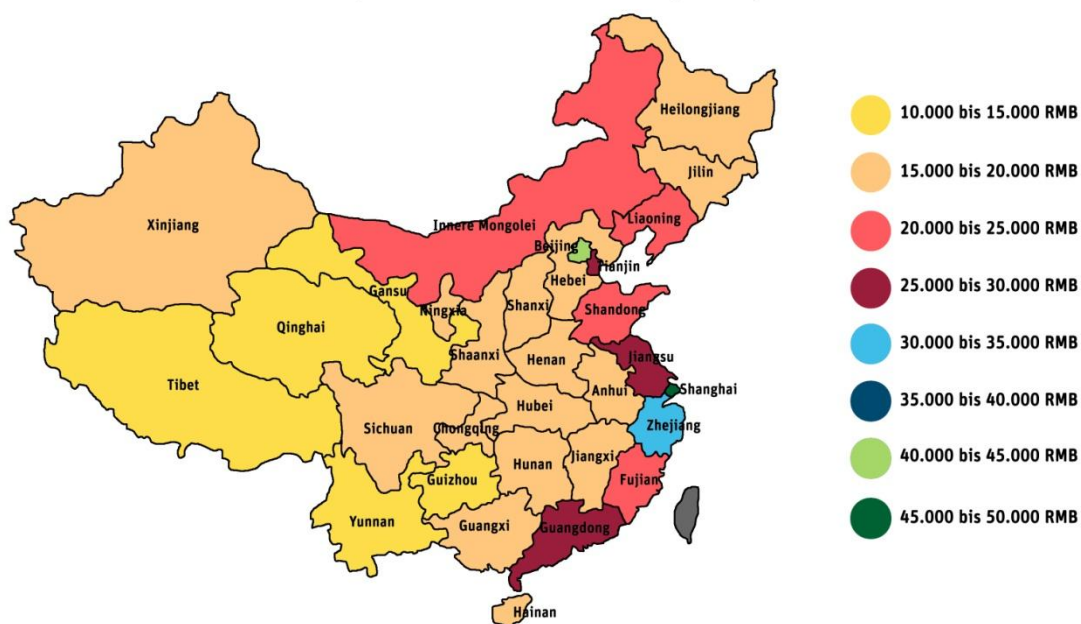
felder erklären, in denen Arbeitsmigranten auf der einen und lokale Arbeitnehmer auf der anderen Seite hauptsächlich beschäftigt sind.

Die überwiegende Mehrheit der Migranten arbeitet als ungelernete Arbeiter im Privatsektor, der oft nur befristete, schlecht bezahlte und hart umkämpfte Stellen bietet. Fehlende Arbeitsverträge und der wirtschaftliche Druck, unter dem sowohl Arbeitnehmer als auch viele Arbeitgeber im Niedriglohnsektor stehen, lassen Migranten vergleichsweise häufig zu Opfern von Betrug oder Firmeninsolvenzen werden. Offiziell blieben die Arbeitgeber 2015 rund 2,8 Millionen Arbeitsmigranten Lohn in durchschnittlicher Höhe von mehr als drei Monatsgehältern schuldig.<sup>24</sup> 2014 arbeiteten mit 31 Prozent die meisten Arbeitsmigranten in der verarbeitenden Industrie, gefolgt von 22 Prozent im Baugewerbe und zwölf Prozent im Einzelhandel.<sup>25</sup> Die Arbeiten, die sie dort verrichten, sind meist schmutzig, eintönig, körperlich anspruchsvoll und gesundheitsschädigend. Während die Arbeitsplätze in der Industrie mehr und mehr in andere Staaten, zum Beispiel nach Südostasien und Afrika, abwandern, haben in den letzten Jahren immer mehr Migranten Arbeit im Bausektor gefunden. Doch auch hier ist das Wachstum womöglich bald ausgereizt, sodass der Dienstleistungssektor eine immer wichtigere Rolle spielen wird.

Das moderne Leben der wohlhabenden Mittel- und Oberschicht in Chinas Großstädten ist bereits heute nicht mehr ohne Arbeitsmigranten vorstellbar. Vom Lieferanten der Online-Bestellungen über Autowäscher und Handwerker bis zu Tagesmüttern für das Kind erledigen sie für wenig Geld jede Art von Dienstleistung. Die noch weit größere Zahl an Bau- und Industriearbeitern ist dagegen meist an die Stadtränder verbannt oder hinter Bauzäunen versteckt und lebt dort ein allein von der Arbeit geprägtes Leben mit nur minimalem Kontakt zum sie umgebenden urbanen Wohlstand.



### Durchschnittliches verfügbares Jahreseinkommen pro Kopf nach Provinzen 2014



Quelle: National Bureau of Statistics of China (2015): China Statistical Yearbook, eigene Darstellung

### Soziale Sicherung

Nach dem schleichenden Zusammenbruch der sozialen Sicherung im Laufe der Wirtschaftsstrukturereformen ist in China ein extrem fragmentiertes Sozialversicherungssystem entstanden, in dem weiterhin davon ausgegangen wird, dass Arbeitnehmer ihr gesamtes Arbeitsleben an einem Ort verbringen. Dessen Verwaltung ist stark dezentralisiert und Regierungen auf allen Ebenen haben große Freiheiten bei der Ausgestaltung. Außerdem existieren verschiedene Versicherungen für den staatlichen und privaten sowie den städtischen und ländlichen Raum, deren Prämienhöhen sich extrem voneinander unterscheiden. Staatsbedienstete erhalten beispielsweise Renten in Höhe von bis zu 95 Prozent ihres Lohnes, während Angestellte in Privatunternehmen mit etwa 40 Prozent rechnen können.<sup>26</sup> Auf dem Land betrug die Grundrente 2014 dagegen nur 55 RMB (7,50 EUR) im Monat,<sup>27</sup> ein Betrag, der höchstens die Lebensmittelversorgung für einige Tage abdecken kann.

Laut Sozialversicherungsgesetz von 2011 sollte es Arbeitnehmern möglich sein, ihre Guthaben von einem Ort zum anderen zu transferieren, doch technische und bürokratische

Hürden sowie lokale Interessen verhindern dies oft. Wenn überhaupt, dann können meist nur die im Vergleich zu den Arbeitgeberanteilen weit niedrigeren Arbeitnehmeranteile transferiert werden. Auch deshalb arbeiteten 2015 nur 36 Prozent der Arbeitsmigranten auf der Grundlage eines Arbeitsvertrages.<sup>28</sup> Dies geschieht oft mit dem Einverständnis der Arbeitnehmer, da sich Einzahlungen in die Sozialversicherung aufgrund der fehlenden Transferierbarkeit für Arbeitsmigranten nicht lohnen. Dementsprechend niedrig ist deren Versicherungsrate: nur etwa 18 Prozent waren 2014 krankenversichert, 16 Prozent rentenversichert und zehn Prozent hatten eine Arbeitslosenversicherung.<sup>29</sup>

Viele verheiratete Arbeitsmigranten lassen ihre Familienangehörigen in ihren Heimatdörfern und –städten zurück. Dies ermöglicht es ihnen einerseits, die ihrem Haushalt zugeteilten Anbauflächen auf dem Land weiter zu bearbeiten und somit nicht vollkommen von den Verdienstmöglichkeiten des migrierenden Partners abhängig zu sein. Die Anbauflächen dienen andererseits auch als wichtiger Ersatz für die fehlende Sozialversicherung. Viele Migranten planen, in ihre Heimat zurückzukehren, sobald sie



genug Geld verdient haben, um sich dort eine Existenz aufbauen zu können oder aber, um dort ihren Lebensabend zu verbringen. Dies trifft allerdings hauptsächlich auf die älteren Migranten zu. Die jüngeren, die oft bereits in den Städten geboren wurden, haben meist keinerlei Erfahrung in der Landwirtschaft und kein Interesse, die Stadt, in der sie aufgewachsen sind, wieder zu verlassen.<sup>30</sup>

### *Zugang zu Bildung*

Ein weiterer Grund, warum viele Familien sich dagegen entscheiden, gemeinsam in die Stadt zu ziehen, ist der begrenzte Zugang zu Bildungseinrichtungen für ihre Kinder in den Städten. Offiziell stehen öffentliche Schulen in den Städten vom ersten bis zum neunten Schuljahr auch den Kindern von Arbeitsmigranten offen. Viele Schulen versuchen jedoch, deren Aufnahme durch bürokratische Hürden zu verhindern. Von den Eltern wird beispielsweise verlangt, Dokumente vorzulegen, die für Arbeitsmigranten nur schwer zu bekommen sind, oder es werden zusätzliche Gebühren erhoben, die sich ärmere Familien nicht leisten können.<sup>31</sup> Viele Migranten schicken ihre Kinder deshalb auf private Schulen, die häufig ebenfalls teuer sind und mit den Qualitätsstandards der öffentlichen Schulen nicht mithalten können. Der Besuch einer Oberschule, deren Abschluss zu einem Hochschulstudium berechtigt, ist für Migrantenkinder teils von vornherein nicht möglich.

Doch selbst wenn es den Migranten gelingt, ihre Kinder in den Städten auf eine Schule zu schicken, sind diese gegenüber den lokalen Kindern weiterhin benachteiligt, da die Abschlussprüfung am Ort ihrer Hukou-Registrierung abgelegt werden muss. Aufgrund regional unterschiedlicher Curricula ist es für Kinder von Migranten wesentlich schwerer, diese wichtigen Prüfungen zu bestehen. Zusätzlich wird der Zugang zu Universitäten zum Teil über Quoten geregelt, die Schüler mit einem lokalen Hukou bevorzugen. Da die Universitätsdichte in den Metropolen besonders hoch ist, genie-

Ben Schüler, die offiziell dort gemeldet sind, weitaus bessere Bildungschancen als solche aus anderen Provinzen.

Aufgrund dieser Schwierigkeiten entscheiden sich viele Eltern dazu, ihre Kinder am Ort der Hukou-Registrierung zurückzulassen – dies oft sogar auch dann, wenn beide Elternteile ihre Heimat auf der Suche nach Arbeit verlassen. Von den circa 100 Millionen Kindern von Arbeitsmigranten unter 18 Jahren wurden 2013 mehr als 60 Millionen von den Eltern in den Heimatdörfern zurückgelassen.<sup>32</sup> Der Kontakt kann heutzutage zwar über Telefon und Internet aufrechterhalten werden, Besuche sind meist aber nur während des chinesischen Frühlingsfestes möglich. Eine Reihe von Berichten über Selbstmorde, steigende Kriminalität und zunehmende psychologische Probleme hat die chinesische Öffentlichkeit in den letzten Jahren auf das Schicksal vieler dieser Kinder aufmerksam gemacht und die Regierung dazu veranlasst, Schritte in Richtung einer besseren Betreuung zu unternehmen. In erster Linie werden jedoch die Eltern selbst für die Lage ihrer Kinder verantwortlich gemacht, ohne dabei auf die wirtschaftlichen, rechtlichen und sozialen Rahmenbedingungen einzugehen.<sup>33</sup>

Der größte Teil der chinesischen Bildungsinvestitionen ist in den letzten Jahrzehnten in Einrichtungen in den Städten geflossen, während Schulen auf dem Land oft in sehr schlechtem Zustand sind. So hat die städtische Erwerbsbevölkerung heute durchschnittlich zwölf Jahre die Schule besucht, der Durchschnitt auf dem Land liegt jedoch bei nur acht Jahren. 38 Prozent der Kinder auf dem Land verlassen die Schule noch vor Ablauf der neun Pflichtjahre und nur sechs Prozent besuchen eine Oberschule, die von nur drei Prozent abgeschlossen wird.<sup>34</sup> Dies liegt auch daran, dass die Wirtschaftsstruktur Chinas in den vergangenen drei Jahrzehnten private Investitionen in Bildung, insbesondere für die Landbevölkerung, nur gering belohnte, da auch ungelernete Arbeiter ausreichend Arbeit fanden und mit jährlichen Einkommenssteigerungen rechnen konnten. Im Leben der Kinder mit

städtischem Hukou spielt Bildung dagegen eine zentrale Rolle. Der Konkurrenzkampf ist groß und Eltern investieren viel, um ihren Kindern eine gute Ausbildung zu ermöglichen. So kommt es, dass im Gegensatz zu ländlichen Gegenden 63 Prozent der städtischen Kinder eine Oberschule besuchen und über 50 Prozent danach ein Studium beginnen.<sup>35</sup>

Nicht nur die Länge des Schulbesuchs, sondern auch die Leistungen der Schüler unterschieden sich signifikant zwischen Stadt und Land.<sup>36</sup> Die Leistung von Kindern von Migranten, die mit ihren Eltern in die Städte gezogen sind, entspricht dabei in etwa derjenigen von Kindern in ländlichen Gegenden. Dies ist ein deutliches Zeichen dafür, dass diese in den Städten starker Segregation und wesentlich schlechteren Rahmenbedingungen ausgesetzt sind. So scheint es für die Kinder von Arbeitsmigranten derzeit nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten zu geben, über das Aneignen von Qualifikationen aus ihrer prekären Lage zu entkommen.

### Schlussbetrachtung

Das Hukou-System bildet seit den 1950er Jahren das Herzstück einer Gesellschaftspolitik, die soziale Ungleichheit staatlich sanktioniert. Die Registrierung entscheidet auch heute noch weitgehend darüber, unter welchen Rahmenbedingungen der Einzelne in China aufwächst, arbeitet und seinen Lebensabend verbringt, da sie den Zugang zu allen wichtigen gesellschaftlichen Teilsystemen regelt. Aus dieser Perspektive werden auch Parallelen der innerchinesischen Migration zur internationalen Migration deutlich, da der Hukou ähnlich der Staatsangehörigkeit im internationalen Umfeld nicht nur Mobilität, Arbeitsmarktchancen, Einkommensmöglichkeiten und Arbeitsbedingungen jedes Chinesen beeinflusst, sondern auch seine soziale Absicherung, Gesundheitsversorgung, Wohnsituation und die Möglichkeiten, Eigentum zu erwerben. Am schwersten wiegt aber der Einfluss des Hukou auf den Zugang zu Bildung, denn

### Projekte der HSS

Die Hanns-Seidel-Stiftung engagiert sich in einem Mehrebenenansatz für eine sozial gerechtere Gesellschaft in China. Im Bereich Bildung stehen die Qualifizierung von Lehrkräften, die Entwicklung bedarfsgerechter Bildungsgänge sowie die bildungspolitische Beratung im Fokus, insbesondere in der beruflichen Bildung. Der Bildungstransfer in strukturschwache Regionen trägt dabei zu einer Stärkung der Chancengerechtigkeit bei.

Durch Qualifizierungsmaßnahmen sowie der gemeinsamen Erarbeitung von Strategien und Konzepten zur Dorfentwicklung und Flurneuordnung zielen die Aktivitäten im Bereich ländliche Entwicklung auf eine Verbesserung der dortigen Lebens- und Arbeitsbedingungen.

Über den politisch-akademischen Austausch, insbesondere in den Bereichen Sozial- und Rechtswissenschaften, wird außerdem der Dialog zu den Rahmenbedingungen sozialer Gerechtigkeit gefördert.

Mehr zu unserer aktuellen Arbeit unter:

[www.hss.de/china](http://www.hss.de/china)

diese wäre das wohl effektivste Mittel, mehr soziale Mobilität und damit die Minderung der Ungleichheit zu erreichen. Und da ein einmal erworbener Hukou-Status erblich und bisher nur sehr schwer zu verändern ist, geht er von einer Generation auf die nächste über und bildet so die Basis für eine sich verfestigende Zwei-Klassen-Gesellschaft, die seit vielen Jahrzehnten eine Umverteilung von unten nach oben ermöglicht.

Seit dem Beginn der Reform- und Öffnungspolitik hat sich China von einem relativ egalitären Land zu einem der Länder mit der höchsten sozialen Ungleichheit weltweit gewandelt. Der offizielle Gini-Koeffizient stieg in diesem Zeitraum für das Land insgesamt von 0,28 auf 0,47 und erreichte 2008 sogar den Wert von 0,49.<sup>37</sup> Laut einer Studie der Peking-Universität befindet sich derzeit ein Drittel des gesamten Vermögens des

Landes im Besitz des reichsten Prozent der Haushalte, während die ärmsten 25 Prozent der Haushalte nur ein Prozent des Vermögens besitzen.<sup>38</sup> Bisher wurde diesen Unterschieden, wie auch der Existenz des Hukou-Systems an sich, von den meisten Chinesen mit erstaunlichem Gleichmut begegnet. Zentral für die gesellschaftliche Stabilität seit 1989 ist das beständige, rasante Wirtschaftswachstum, das es auch den Ärmsten erlaubt, ihren Lebensstandard von Jahr zu Jahr zu verbessern. Fehlende Partizipationsmöglichkeiten, Bevormundung und Willkür werden von der Bevölkerung auch deshalb hingenommen, weil sie als Voraussetzungen für den gemeinsamen wirtschaftlichen Aufstieg angesehen werden. Während dreier Jahrzehnte des Wachstums, an das sich mittlerweile viele gewöhnt haben, hat dieser Gesellschaftsvertrag sowohl der Regierung als auch der Bevölkerung meist gute Dienste geleistet.

Mit dem drohenden Ende der aufholenden Entwicklung wird jedoch immer deutlicher, dass sich auch China nicht für immer auf eine blühende Wirtschaft verlassen kann. Befürchtungen, dass Stagnation zur Aufkündigung des gesellschaftlichen Friedens führen könnte, nehmen auf Seiten der Regierung zu. Dass derlei Sorgen nicht unbegründet sind, zeigt zum Beispiel die steigende Zahl an Streiks und Arbeiterprotesten. Deren Zahl hat sich von 2014 auf 2015 verdoppelt, eine Entwicklung, die sich dieses Jahr ungebremst fortsetzt.<sup>39</sup> Hinter den Protesten steht bisher noch meist die Angst vor dem eigenen wirtschaftlichen Abstieg, doch auch die Unzufriedenheit über die überall offensichtliche soziale Ungleichheit steigt.<sup>40</sup>

Zumindest die Diskussionen über den Hukou haben in den letzten Jahren, auch im Zusammenhang mit dem Leitbild der „harmonischen Gesellschaft“, wieder zugenommen. Doch noch immer beschränken sich die konkreten Maßnahmen, wie etwa die Abschaffung der Unterscheidung zwischen dem „ländlichen“ und dem „nicht-ländlichen“ Hukou-Status 2014, auf weitgehend wirkungslose Formalitäten. Die endgültige Ein-

stellung des Hukou-Systems könnte dagegen über die Minderung der Ungleichheit eine erneute Stärkung der Wirtschaft ermöglichen<sup>41</sup> und so auch einen Beitrag zur weiteren friedlichen Entwicklung der chinesischen Gesellschaft leisten. Umsetzbar wäre dies jedoch nur, wenn gleichzeitig weitere Teilbereiche der chinesischen Politik reformiert werden würden, unter anderem das Sozialversicherungs- und Steuersystem sowie der Umgang mit Landrechten. Außerdem wäre ein großangelegtes Programm zur integrierten ländlichen und Regionalentwicklung notwendig, welches auf der Grundlage eines provinzübergreifenden Finanzausgleichssystems auf die Minderung von Disparitäten im ganzen Land abzielt. Diese Vorhaben scheitern bisher jedoch am Veto mächtiger Interessensgruppen, weshalb davon ausgegangen werden muss, dass es noch ein langer Weg sein wird, bis das Hukou-System der Vergangenheit angehört.

**|| Jonas Rasch**

HSS Büro Beijing, VR China

## ANMERKUNGEN

- 1 Genaue Zahlen zur Migration in China zu finden, ist äußerst schwierig. Dies liegt sowohl an der Komplexität der Wanderungsbewegungen, als auch an der großen Zahl an Definitionen, die zum Teil missverständlich verwendet werden. Die in diesem Beitrag genannten Zahlen werden möglichst präzise definiert. Eine detaillierte Auseinandersetzung mit den statistischen Schwierigkeiten würde jedoch den Rahmen dieses Textes sprengen.
- 2 Vgl. Taube, Markus (2014): Wirtschaftliche Entwicklung und ordnungspolitischer Wandel in der Volksrepublik China seit 1949, in: Länderbericht China, hrsg. von Doris Fischer und Christoph Müller-Hofstede, Bonn, 645 - 679.
- 3 Vgl. Schucher, Günter (2014): Chinas Arbeitsmärkte: Umbrüche, Risiken, Perspektiven, in: Länderbericht China, hrsg. von Doris Fischer und Christoph Müller-Hofstede, Bonn, 708.
- 4 Cai, Fang et al. (2009): Migration and Labor Mobility in China, hrsg. vom United Nations Development Programme, New York, 6.
- 5 Vgl. Meng, Xin (2012): Labor Market Outcomes and Reforms in China, in: Journal of Economic Perspectives 26/4, Pittsburgh, 76.
- 6 Vgl. ebd.: 76.
- 7 Vgl. Fan, Cindy C. (2008): China on the Move – Migration, the state, and the household, London, 21.
- 8 Vgl. Lemoine, Françoise et al. (2014): The Geographic Pattern of China's Growth and Convergence within Industry, hrsg. vom Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales, Paris, 9.
- 9 Vgl. Cai, Fang/Wang, Dewen (2008): Impacts of Internal Migration on Economic Growth and Urban Development in China, in: Migration and Development Within and Across Borders: Research and Policy Perspectives on Internal and International Migration, hrsg. von der International Organization for Migration und dem Social Science Research Council, Genf und New York, 251.
- 10 Vgl. National Bureau of Statistics of China (2015): Floating Population, in: China Statistical Yearbook 2015, Beijing, 34.
- 11 Vgl. Peoples' Daily (2015): Chinas fließende Bevölkerung steigt auf 253 Millionen [Wo guo liudong renkou da 2.53 yi], URL <http://politics.people.com.cn/n/2015/11/12/c1001-27805401.html> [28.05.2016].
- 12 Vgl. China Daily (2016a): Incentives Needed to Boost Urbanization's Full Benefits, URL [www.chinadaily.com.cn/china/2016-01/30/content\\_23318879.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2016-01/30/content_23318879.htm) [17.05.2016].
- 13 Vgl. Reuters (2014): China says to ensure "orderly" rural-urban migration, URL <http://in.reuters.com/article/china-economy-urbanisation-idIN4N0Q524120140730> [22.03.2016].
- 14 Vgl. Global Times (2015): Beijing to revamp residency rules, URL [www.globaltimes.cn/content/957834.shtml](http://www.globaltimes.cn/content/957834.shtml) [22.03.2016].
- 15 Vgl. Chan, Kam Wing (2013): A Road Map for Reforming China's Hukou System, URL [www.chinadialogue.net/article/show/single/en/6432-A-road-map-for-reforming-china-s-hukou-system](http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/6432-A-road-map-for-reforming-china-s-hukou-system) [25.05.2016].
- 16 Vgl. China Daily (2015): China's migrant population expected to reach 291m by 2020, URL [www.chinadaily.com.cn/china/2015-11/12/content\\_2441467.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2015-11/12/content_2441467.htm) [17.05.2016].
- 17 Vgl. China Daily (2016b): Working-Age Population Sees Biggest Drop in Modern History, URL [www.chinadaily.com.cn/china/2016-01/20/content\\_23158090.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2016-01/20/content_23158090.htm) [17.05.2016].
- 18 Vgl. China Labour Bulletin (2015): Migrant Workers and their Children, URL [www.clb.org.hk/content/migrant-workers-and-their-children](http://www.clb.org.hk/content/migrant-workers-and-their-children) [05.04.2016].
- 19 Vgl. Li, Peilin / Li, Wei (2013): The Work Situation and Social Attitudes of Migrant Workers in China Under the Crisis, in: China's Internal and International Migration, hrsg. von Peilin Li und Laurence Roulleau-Berger, New York, S. 4.
- 20 Vgl. China Daily (2016c): China Eyes Supply-Side Reform to Boost Agriculture, URL [http://europe.chinadaily.com.cn/business/2016-01/29/content\\_23303924.htm](http://europe.chinadaily.com.cn/business/2016-01/29/content_23303924.htm) [25.05.2016].
- 21 Vgl. Lam, Raphael et al. (2015): China's Labor Market in the "New Normal", hrsg. vom International Monetary Fund, Washington D.C., S. 6.
- 22 Vgl. Meng (2012): 89.
- 23 Vgl. Cai, Fang/Wang, Dewen (2008): 263.
- 24 Vgl. Vgl. China Daily (2016d): Migrant population growth rate slows, URL [www.chinadaily.com.cn/china/2016-04/29/content\\_24947756.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2016-04/29/content_24947756.htm) [17.05.2016].
- 25 Vgl. China Labour Bulletin (2015).
- 26 Vgl. The Diplomat (2013): China's Looming Social Security Crisis, URL <http://thediplomat.com/2013/11/chinas-looming-social-security-crisis> [05.04.2016].
- 27 Vgl. Chen, Tianhong / Turner, John A. (2014): Extending Social Security Coverage to the Rural Sector in China, in: International Social Security Review 67, Genf, S. 56.
- 28 Vgl. China Daily (2016d).
- 29 Vgl. China Labour Bulletin (2015).
- 30 Vgl. Foreign Affairs (2015): China's 20 Percent Problem, URL [www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-08-25/chinas-20-percent-problem](http://www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-08-25/chinas-20-percent-problem) [07.05.2016].
- 31 Vgl. China Daily (2016e): Migrant Children Learn a Tough Lesson, URL [http://usa.chinadaily.com.cn/epaper/2016-02/25/content\\_23641882.htm](http://usa.chinadaily.com.cn/epaper/2016-02/25/content_23641882.htm) [26.05.2016].
- 32 Vgl. China Daily (2016f): Left-Behind Children Subject of New Census, URL [www.chinadaily.com.cn/china/2016-03/28/content\\_24129610.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2016-03/28/content_24129610.htm) [26.05.2016].
- 33 Vgl. Global Times (2016): New Guideline Apportions Responsibility for Left-Behind Children, URL [www.globaltimes.cn/content/968483.shtml](http://www.globaltimes.cn/content/968483.shtml) [22.03.2016].
- 34 Vgl. Zhang, Dandan et al (2015): Education Inequality between Rural and Urban Areas of the People's Republic of China, Migrants' Children Education, and Some Implications, in: Asian Development Review 32/1, hrsg. von der Asian Development Bank, Manila, 199f.
- 35 Vgl. ebd.: 200.
- 36 Vgl. ebd.: 207.
- 37 Vgl. Wang, Chen et al (2015): Income Inequality in the People's Republic of China: Trends, Determinants, and Proposed Remedies, in: China's Economy – A Collection of Surveys, hrsg. von Iris Claus und Les Oxley, Chichester, 104.
- 38 Vgl. Financial Times (2016): China's Income Inequality Among World's Worst, URL: <https://next.ft.com/content/3c521faa-baa6-11e5-a7cc-280dfe875e28> [26.05.2016].
- 39 Vgl. China Labour Bulletin (2016): Strikes and Protests by China's Workers Soar to Record Heights in 2015, URL [www.clb.org.hk/en/content/strikes-and-protests-china%E2%80%99s-workers-soar-record-heights-2015](http://www.clb.org.hk/en/content/strikes-and-protests-china%E2%80%99s-workers-soar-record-heights-2015) [30.05.2016].

- 40 Vgl. Pew Research Center (2015): Corruption, Pollution, Inequality Are Top Concerns in China, URL [www.pewglobal.org/2015/09/24/corruption-pollution-inequality-are-top-concerns-in-china/](http://www.pewglobal.org/2015/09/24/corruption-pollution-inequality-are-top-concerns-in-china/) [30.05.2016].
- 41 Vgl. Islam, S. Nazrul (2015): Will Inequality Lead China to the Middle Income Trap?, hrsg. vom Department of Economic and Social Affairs der Vereinten Nationen, New York.

**Hanns-Seidel-Stiftung e.V.**

Institut für Internationale Zusammenarbeit

Leiterin des Instituts: Dr. Susanne Luther

Lazarettstraße 33 | 80636 München

E-Mail: [iiz@hss.de](mailto:iiz@hss.de) | Online: [www.hss.de](http://www.hss.de)

Tel.: +49(0) 89 12 58-0 | Fax: +49(0) 89 12 58-359

**AMEZ 18: Flucht und Migration – Lokal. Regional. Global.**

- Gesellschaft im Fluss – Arbeitsmigration und soziale Ungleichheiten in der Volksrepublik China
- Migrationen: Kern der Existenz Pakistans
- Flucht und Migration in Afrika: Ursachen, Umfang und Herausforderungen
- Demografie als Migrationsfaktor – Die Entwicklung in Westafrika
- „Es geht nicht um Islam“ – Junge Kenianer sprechen über Radikalisierung
- Zwischen Weltverneinung und der Sehnsucht nach dem Tode – Junge Menschen auf dem Weg in den Dschihad
- Libysche Migration nach Tunesien – Zwischen Solidarität und Vorbehalten
- Die Angst vor dem Kollaps – Flüchtlinge in Jordanien und im Libanon
- Der Balkan als Herkunfts- und Transitregion im Fokus internationaler Aufmerksamkeit
- Zwischen Kiew und Moskau – Auf der Flucht vor Krieg und Annexion
- Kolumbien – Land der Vertriebenen