

das Land der verheißungsvollen Zukunft einer modernen Wohlstandsnation entgegenzuführen.

In gewisser Weise steckt die ideologische Reform damit zugleich die Grenzen institutioneller Reform des chinesischen Ein-Partei-Regimes ab. Verwaltungsreformen, die auf dem XI. Nationalen Volkskongress im März 2008 in eine neue Runde gingen, sind probate Maßnahmen, um die Effizienz und Legitimität des Parteistaats zu erhöhen. Große Bereitschaft zeigt die Partei für die Stärkung rechtsstaatlicher und parlamentarischer Kontroll- und Überwachungsmechanismen, nicht zuletzt, um der verbreiteten Korruption Herr zu werden. Auch die Einführung von Elementen einer »innerparteilichen Demokratie«,

»konsultativen Demokratie« oder »Basisdemokratie«, sprich Konkurrenzahlen an der dörflichen und städtischen Basis, ist ein anerkanntes Rezept, um die politischen Partizipationsmöglichkeiten inner- und außerhalb der Partei und damit die Legitimität der Parteiherrschaft zu verbessern. Politisch kaum denkbar sind hingegen Reformschritte liberaldemokratischen Zuschnitts, die den Führungsanspruch der KPCh in Frage stellen würden, wie etwa die Durchsetzung echter Meinungs-, Presse- und Vereinigungsfreiheit. Die Zulassung einer Mehrparteienkonkurrenz wird von der Parteiführung rundheraus abgelehnt. Mit der Entscheidung für einen insinuierten Marxismus scheint auch die Entscheidung für eine insinuierte Demokratie gefallen.

Bettina Gransow

Wanderarbeiter und soziale Sicherheit

Chinas soziales Sicherungssystem unterscheidet stark zwischen Stadt- und Landbevölkerung. Diese in einem einheitlichen System zu integrieren ist eine wichtige Aufgabe, nicht zuletzt, weil die zahlreichen Wanderarbeiter nicht berücksichtigt werden. Erste Schritte in diese Richtung sind getan, die Umsetzung ist allerdings noch mangelhaft.

Bettina Gransow

(* 1949) ist Hochschullehrerin am Ostasiatischen Seminar und am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin. Zuletzt erschien in China aktuell, Heft 1/2008, der Aufsatz *Zwischen Informalisierung und Formalisierung. Migration, Stadtentwicklung und Transformation im Perlflossdelta*.
bgransow@zedat.fu-berlin.de



Für diejenigen, die China aus den Medien bisher vor allem als ein Land des skrupellosen Turbo-Kapitalismus wahrgenommen haben, dessen glitzernde Olympia-Fassaden mit dem Schweiß entrechteter Wanderarbeiter aus dem Boden gestampft wurden, mag es überraschend klingen: Mit Beginn des Jahres 2008 ist in China ein neues Ar-

beitsvertragsgesetz in Kraft getreten, das ausgesprochen arbeitnehmerfreundliche Regelungen zu Arbeitsverträgen und Kündigungsschutz enthält – so arbeitnehmerfreundlich, dass sie schon im Vorfeld für Aufregung und einschlägige Reaktionen sorgten. Die Europäische und Amerikanische Handelskammer orakelten daher, dass das Gesetz zu einer Kapitalflucht aus China führen werde. In der Tat hat inzwischen der japanische Digitalkamerahersteller *Olympus* eine seiner beiden Firmen im südchinesischen Perlflossdelta geschlossen. Aber nicht nur ausländische Firmen zeigen Reaktionen, auch Chinas größter Hersteller für Telekommunikations-Technologie *Huawei* hat reagiert und noch vor Wirksam-

werden des Gesetzes die gesamte Belegschaft erst entlassen und danach wieder neu eingestellt, um die strengen Auflagen für die zumeist schon langjährig beschäftigten Arbeitskräfte zu umgehen. Zum 1. Mai 2008 wird ergänzend ein neues Gesetz zur Schlichtung von Arbeitskonflikten in Kraft treten. Es verlängert den Beschwerdezeitraum und senkt die Kosten für Arbeitnehmer, die ein Verfahren in Gang setzen wollen. Und der Bedarf ist groß: Die Anzahl der Arbeitskonflikte hat sich im Zeitraum zwischen 1995 und 2005 fast verzehnfacht. Alles nur Fassade?

Die neuen arbeitsrechtlichen Regelungen fügen sich ein in ein Bild arbeits- und sozialpolitischer Maßnahmen der politischen Führung unter Staatspräsident und KP-Chef Hu Jintao und Ministerpräsident Wen Jiabao, die seit einigen Jahren an einem Systemumbau feilen, der neben wirtschaftlichem Wachstum auch Gesichtspunkte ökologischer Nachhaltigkeit und sozialer Gerechtigkeit berücksichtigen soll. Allerdings stößt das sich nach und nach entfaltende rechtliche Regelwerk der Zentralregierung auf zahlreiche Hindernisse auf den unteren Ebenen einer sich pluralisierenden Gesellschaft. So ist das Interesse der Lokalregierungen nach wie vor vorrangig auf das Heranziehen von Investitionen und auf den wirtschaftlichen Erfolg gerichtet. Hierfür bieten sie Grund und Boden sowie billige Arbeitskräfte an. Zwar sind die Auflagen zur Beschlagnahme des Kollektivbodens – Privateigentum an Boden existiert bis heute nicht in China – schon erheblich restriktiver geworden, aber ein schwunghafter Handel mit Landnutzungsrechten und der zentrale Stellenwert von Infrastrukturprojekten für die chinesische Wirtschaftspolitik haben de facto zu einer Enteignung von Millionen von Bauern geführt. Eine neue soziale Schicht landloser Bauern ist entstanden. Für diese ebenso wie für viele andere Bauern, die von der Landwirtschaft allein nicht mehr leben können, ist neben der ländlichen Kleinindustrie ein

nichtlandwirtschaftlicher Lebensunterhalt in den Städten die wichtigste Alternative.

Das seit den 50er Jahren existierende System der Haushaltsregistrierung (*hukou*-System), das im Kern zwischen städtischen und ländlichen Haushalten unterscheidet, privilegiert städtische Haushalte im Hinblick auf Beschäftigung, Zugang zu Bildung und sozialer Sicherung. Ländliche Haushalte haben hingegen Anspruch auf ein Stück Land, das der Absicherung des Lebensunterhaltes dient. Die Wanderarbeiter haben in der Regel einen ländlichen *hukou*, dürfen sich nur zeitlich befristet in den Städten aufhalten und sind von zahlreichen städtischen Privilegien ausgeschlossen.

Zweiteilung des Sicherungssystems

Zwar ist es mit den Wirtschaftsreformen in China auch zu einer Reform des Systems der sozialen Sicherung gekommen, aber diese Reform geschah entlang der dualen Struktur des *hukou*-Systems und änderte nichts an der Spaltung zwischen Stadt und Land – im Gegenteil, sie wurde auf diese Weise nur weiter zementiert.

Waren die städtischen Bürger zu Beginn der Wirtschaftsreformen über ihre Zugehörigkeit zu Arbeitseinheiten in ein soziales Sicherungsnetz eingebunden, das in seinen Leistungen der Stellung der jeweiligen Arbeitseinheit in der gesellschaftlichen Hierarchie entsprach, so kam es mit der Reform der Staatsbetriebe und der Entstehung eines privaten Sektors zum Aufbau eines überbetrieblichen, beschäftigungsbaasierten Systems der Sozialversicherung, das Renten-, Kranken-, Arbeitslosen-, Unfall- und Mutterschutzversicherung umfasst. Hinzu kam ein Sozialhilfesystem zur Sicherung des Existenzminimums von bedürftigen Stadtbürgern.

Auf dem Lande hatte es vor der Reform lediglich ein einfaches, aber flächendeckendes System der Gesundheitsver-

sorgung gegeben. Für alte Menschen ohne Familienangehörige und Verwandtschaft kam als einziges soziales Netz das System der »fünf Garantien« hinzu, d.h. Nahrung, Kleidung, medizinische Versorgung, Unterkunft und kostenlose Bestattung. Im Zuge der Wirtschaftsreformen wurde die ländliche Gesundheitsversorgung weitgehend privatisiert und damit für große Teile der ärmeren Landbevölkerung unerschwinglich. Ein freiwilliges Rentensystem auf dem Lande steckt noch in den Anfängen.

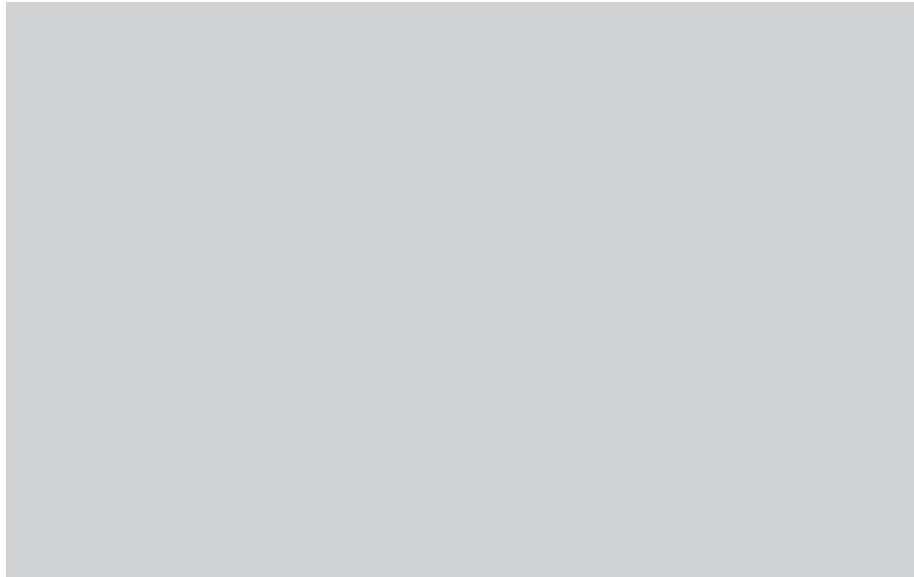
Bei der dualen Reform der sozialen Sicherungssysteme in China blieben die Wanderarbeiter außen vor. Auf Grund ihres ländlichen *hukou* gelten für sie die Rahmenbedingungen der Landbevölkerung. Obgleich die spontanen Migrationswellen vom Land in die Städte bereits in der zweiten Hälfte der 80er Jahre begannen, bedurfte es eines langjährigen Lernprozesses bei den politisch Verantwortlichen, um zu verstehen, dass die Reform der sozialen Sicherung ein wichtiger Bestandteil des rapiden und umfassenden Urbanisierungsprozesses ist, der sich derzeit in China abspielt und dass demnach nach Wegen zu suchen ist, die diese Reform befördern. Hier stellt sich die enorme Aufgabe, große Teile der (ehemals) ländlichen Bevölkerung in urbane Strukturen zu integrieren bzw. landesweite, für alle chinesischen Bürger und Bürgerinnen einheitliche und gleichberechtigte Strukturen der sozialen Sicherung zu schaffen und hierdurch die Zweiteilung in privilegierte städtische Bürger und benachteiligte ländliche Bürger aufzuheben.

Experimente

In den letzten Jahren hat es eine Reihe von regionalen Experimenten gegeben, um die Wanderarbeiter in das System der sozialen Sicherung einzubinden. Aber die Beteiligung bleibt in der Regel deutlich unter 20 %. Nicht nur versuchen Unternehmen

und Lokalregierungen, sich ihrer Pflichten zu entziehen, hinzu kommt, dass die Wanderarbeiter diesen Versicherungen nicht trauen und wegen der lokalen Begrenztheit der Systeme fürchten, dass sie niemals in den Genuss von Leistungen für die eingezahlten Beiträge kommen werden. Entsprechende Verträge lösen sie daher baldmöglichst wieder auf. Eine grundlegende Streitfrage besteht darin, ob die Wanderarbeiter in die bestehenden städtischen Sicherungssysteme eingegliedert werden sollen oder ob ein System individueller Konten geschaffen werden soll, das ihrer Mobilität entspricht und übertragbar ist. Präferiert wird gegenwärtig der Ansatz einer Verbindung beider Systeme, bei dem Wanderarbeiter mit längerfristigen und stabilen Arbeitsverhältnissen in das städtische System eingegliedert werden und für kurzfristige und instabile Arbeitsverhältnisse regional übertragbare Versicherungsformen auf Grundlage individueller Konten entwickelt werden. Unter pragmatischen Gesichtspunkten werden Elemente der Sozialversicherung in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit eingeführt: Als erstes wurde 2004 mit einer übergreifenden Unfallversicherung begonnen; als nächstes soll eine Krankenversicherung für schwere Krankheiten bzw. Krankenhausaufenthalte eingeführt, und in einem dritten Schritt dann die Rentenversicherung in Angriff genommen werden. Gelingt es nicht, große Teile der Land-Stadt-Migranten mit dem Instrument der sozialen Sicherung in die zunehmend von Überalterung bedrohten Städte zu integrieren, so werden all die Folgeprobleme, die aus einer unzureichenden Gesundheits- und Altersversorgung der Migranten resultieren, auf die ländlichen Gebiete zurückschlagen und die ohnehin kaum zu kontrollierende Schere zwischen Stadt und Land noch weiter öffnen.

Zunehmend sind die harschen Arbeitsbedingungen der Wanderarbeiter und ihre unzureichende soziale Absicherung zu einem öffentlichen Thema in China gewor-



den. Vor diesem Hintergrund sind in den letzten Jahren zahlreiche Rechtsanwaltspraxen und kleine NGOs entstanden, die sich auf die Vertretung der Wanderarbeiter spezialisiert haben. Beispiele sind der Anwalt Zhou Litai, der in Chongqing Prozesse für Wanderarbeiter führt, die Opfer von Arbeitsunfällen geworden sind, oder Ma Yang, der sich mit seiner NGO »Kleines Vögelchen« – bereits der Name verweist auf die Verwundbarkeit der Wanderarbeiter – für die Belange von Wanderarbeitern einsetzt. In Shenzhen angesiedelt ist der Aktivist Huang Qingnan, dessen Zentrum für Wanderarbeiter diese dabei unterstützt, zu ihrem Recht zu kommen. Huang wurde – vermutlich im Auftrag eines in einem Prozess unterlegenen Unternehmers, der ihn bezichtigt, für seinen Bankrott verantwortlich zu sein – niedergestochen und überlebte mit schweren Verletzungen. Die Reihe ließe sich beliebig fortsetzen. Selbsternannte Bürgervertreter wie diese gibt es in ganz China wahrscheinlich zu tausenden. Nicht selten haben sie zuvor selbst als Migranten gearbeitet. Ihr zivilgesellschaftliches Engagement kann Gefahr für Leib

und Leben bedeuten, sei es, dass sie sich politisch unbeliebt machen oder ein Dissidentenschicksal erleiden. Noch mangelt es am Rechtsschutz für diejenigen, die ihre neuen Rechte – so sie diese überhaupt kennen – auch ausüben wollen. Man könnte auch sagen, dass die individuellen Rechte der Arbeitnehmer – und zwar ausdrücklich einschließlich der Wanderarbeiter – zunehmend in Gesetzen fixiert werden, dass es aber an kollektiven Rechten (wie z.B. dem Streikrecht oder dem Recht auf Bildung unabhängiger Gewerkschaften) fehlt, um diese neuen individuellen Rechte auch umsetzen zu können.

Die Entwicklungen zeigen, dass sich in China trotz – oder vielleicht gerade wegen – der Verweigerung grundlegender Rechte alternative Formen der Interessenvertretung herausgebildet haben, die sich auf die bestehenden Gesetze stützen und deren Rahmen auszuschöpfen suchen. Auch vor diesem Hintergrund soll das neue Arbeitsvertragsgesetz dazu dienen, die offiziellen Gewerkschaften stärker als bisher in die Pflicht zu nehmen, für die Interessen der Arbeitnehmer einzutreten.