

ZHANG MINJIE

Arbeitsmigration in China

Eine der Besonderheiten in Chinas lang etablierter Kultur bestand in einer »ungleichen und differenzierten Struktur«, in der jede Einzelperson oder Gruppe eine festgelegte Position hatte: eine angeborene, vererbte und nicht von Konkurrenz geprägte Position. Nach der Gründung der Volksrepublik China im Oktober 1949 wurde an dieser Tradition nicht nur nichts geändert, sondern sie wurde sogar noch verstärkt: Auch die Städte wurden nun komplett in dieses System eingebaut. Eine Stadthierarchie wurde geschaffen, die durch die Kombination von mehrschichtiger Verwaltung und ungleichen, im Ergebnis zentralistischer Entscheidungen zustande gekommenen injektionsartigen Investitionen geprägt war. Die Regierung führte 1955 eine strenge Haushaltsmeldepflicht ein. Damit wurde die Arbeitsmigration durch die zentrale Regierung stark kontrolliert, und es gab nur eine geringe Migration der Landarbeiter von ländlichen in städtische Regionen.

In den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts trat China in das Zeitalter der Globalisierung ein. Im Dezember 2001 wurde China Mitglied der Welthandelsorganisation WTO – ein Ereignis, das in der chinesischen und westlichen Presse gleichermaßen als Gewinn für beide Seiten gepriesen wurde. Zu bedenken ist jedoch, daß die damit verbundenen Wirtschaftsreformen nicht nur ökonomische Veränderung bedeuten, sondern zugleich mit ungeheuren Veränderungen in den sozialen Strukturen einhergehen. Einerseits führte die Entkollektivierung zu einer Auflösung der Volkskommunen und der massenhaften Entwicklung privater Landwirtschaftsbetriebe. Andererseits bewirkte die Wiedereinführung des Marktes eine wachsende Kommerzialisierung des gesamten Lebens und – die Ausprägung einer gewaltigen Arbeitsmigration.

Ist Arbeitsmigration nun überhaupt etwas völlig Neues für die Volksrepublik China? Nein, etwas völlig Neues ist sie nicht. Aber neu ist sie in der Form und in der Dimension, in der sie sich jetzt vollzieht. Um dies verständlich machen zu können, empfiehlt sich ein Blick auf vier voneinander unterscheidbare Etappen der Entwicklung der Arbeitsmigration seit 1950.

*Erste Periode vom Beginn der 1950er bis Mitte der 1950er Jahre:
Die Land-Stadt-Migration unterstützt die Erholung Chinas
von den Nachkriegsfolgen*

Mit dem Wiederaufbau und der Entfaltung einer Wirtschaft nach dem Vorbild der ehemaligen Sowjetunion – gekennzeichnet durch

Zhang Minjie, Professor an der Handelsuniversität in Hangzhou.

Der Text folgt dem englischen Manuskript, aus dem der Autor auf der Internationalen Tagung der Historiker der Arbeiterbewegung (ITH) in Linz/Österreich im September 2003 vorgetragen und das er dann der Redaktion »UTOPIE kreativ« zur Verfügung gestellt hat.

eine schnelle Entwicklung der Schwerindustrie – kamen viele Bauern in die Stadt, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Die städtische Bevölkerung wuchs rasch an: von 10,6 % im Jahre 1949 auf 15,4 % im Jahre 1957. Der Höhepunkt des Bedarfs an Arbeitskräften wurde 1958 beim von Mao Zedong inszenierten »Großen Sprung nach vorn« erreicht. 20 Millionen Bauern strömten in die Städte, um Stahlarbeiter zu werden.¹ Allerdings übertraf dieser Zustrom schon bald den eigentlichen Bedarf und auch die Aufnahmefähigkeit der Städte. 1961 sah sich die Regierung zum Umsteuern gezwungen. Nun wurde die Zahl der Arbeiter in der Industrie reduziert, und die Einwohnerzahl in den Städten und großen Gemeinden wurde ebenfalls verringert. Viele Migranten wurden gezwungen, wieder in ihre ursprüngliche Heimat zurückzukehren.² Damit wurde ein Verfassungsrecht ausgehebelt: In der Verfassung von 1954 war allen Einwohnern Chinas die Freiheit der Migration garantiert worden, nun hatte sie sich als unvereinbar mit sozialen Kontrollstrukturen erwiesen, und das Grundrecht auf Migration wurde später aus der Verfassung gestrichen.

1 She Weihong: Migrant Population in Contemporary China, Southern Weekend, November 1998.

2 Wu Zhen: Migration Policy: From Restriction to Regulation, China Population Today, Beijing, December 1996.

Zweite Periode von Mitte der fünfziger Jahre an:

Chinas dualistische Stadt-Land-Struktur und die Meldepflicht

Seit Mitte der 1950er Jahre waren die chinesischen Bürger durch das System *hukou* (Meldepflicht) auf einen permanenten, ständigen Wohnsitz festgelegt. Dieses System teilte die chinesischen Bürger in zwei Kategorien: in Haushalte, die in ländlichen Gegenden gemeldet sind, und in Haushalte in den Städten. Jeder Staatsbürger hatte von Geburt an einen *hukou*-Status – nämlich den der Eltern. Das bedeutete, daß die Kinder eines in der Stadt wohnhaften Bürgers immer Stadtbürger waren, während Bauernkinder immer nur Bauern sein konnten.

Seit den 60er Jahren war die Trennung zwischen Stadt- und Landentwicklung noch schärfer geworden. Infolge der Meldepflicht wurden Arbeiter in Landarbeiter oder Nicht-Landarbeiter aufgeteilt. Die Landarbeiter waren dem Ackerland zugewiesen und hatten keine Gelegenheit, in die Städte zu ziehen – es sei denn, sie konnten sich auf eine Bewilligung durch die kommunalen Sicherheitsbehörden berufen. Ohne eine solche hatten sie keinen Anspruch auf gesetzliche Leistungen, z. B. medizinische Versorgung, Versicherung, Rente oder Bildung. Ohne Stadt-*hukou* konnte man in der Stadt keine Arbeit finden oder sich dort niederlassen, und nur durch den Besuch einer Universität oder eine andere staatlich kontrollierte Form des Wechsels vom Land in die Stadt gewann man die Möglichkeit, auch den *hukou*-Status zu ändern. Umzüge wurden streng kontrolliert, die Privilegien der Nicht-Landarbeiter bei der Arbeitsfindung, dem Zugang zu Wohnungen in der Stadt, bei der kostenlosen Krankenversorgung und bei der Sicherung der Versorgung mit Lebensmitteln und anderen Gütern des täglichen Bedarfs wurden geschützt. Das Meldesystem hatte eine janusköpfige Wirkung: Einerseits bewahrte es China vor Migrationsproblemen, wie sie in anderen Entwicklungsländern auftraten, andererseits verursachte es aber über dreißig Jahre lang zugleich eine tiefe Trennung zwischen Stadt und Land.

*Dritte Periode von 1978 bis 1987:**Lockerung der strengen Kontrolle über die Arbeitsmobilität*

Von 1978 bis 1987 wurde im Rahmen der Wirtschaftsreformen die strenge Kontrolle über die Arbeitsmobilität gelockert. Seit Ende der 70er Jahre wurde die Wirtschaft Chinas von einer geplanten Wirtschaft zur Marktwirtschaft umgebaut, und dies zog dramatische Veränderungen in allen Lebensbereichen nach sich. Das Meldesystem blieb von den Veränderungen jedoch noch lange unberührt.

Erst Mitte der 80er Jahre wurde der Druck so groß, daß die Regierung Veränderungen einleiten mußte. Zunächst bildeten Stadt und Land noch immer zwei strikt voneinander getrennte Systeme. Anfang der 80er Jahre führte die Regierung das System der Haushaltsproduktionsverträge in der Landwirtschaft ein. Durch eine Verlagerung des Schwerpunktes der Landarbeit auf die Getreideproduktion und eine gleichzeitige Orientierung auf diversifizierte Wirtschaftsformen in der Landwirtschaft wurde die agrarwirtschaftliche Produktion stark angekurbelt. Da jedoch der Umfang des zur Verfügung stehenden Ackerlandes nur begrenzt war, entstand auf dem Land eine große Zahl an »überflüssigen« Arbeitskräften. Von 1983 an – parallel zu einem neuen Schritt der Marktöffnung – machten sich daher erste Gruppen von Landarbeitern auf den Weg in die Stadt, und die Behörden erlaubten den Landbewohnern, in die Marktstädte zu ziehen – allerdings noch ohne die Erlaubnis, auch ihren *hukou*-Status zu ändern. Dennoch markierte dieses Jahr einen wichtigen Wendepunkt für die Migrationsflut vom Land zur Stadt in den folgenden Jahren.

Ein nachsichtigeres Gesetz entstand Ende 1984. Mit diesem gab der Staat nun den Landarbeitern die Möglichkeit, einen neuen Nicht-Land-*hukou*-Status zu erhalten. Es war dies – wie in den Migrationsfragen auch späterhin – wohl eher eine Reaktion auf bereits geschaffene Tatsachen denn Ausdruck des Willens, den Bauern eine Lizenz für die Migration zu erteilen.

Im Juli 1985 machte ein neues Dokument – das »vorläufige Gesetz für die Verwaltung der Bevölkerung, die vorübergehend in der Stadt wohnt« – den Versuch des Ministeriums für öffentliche Sicherheit sichtbar, die Kontrolle über die Wanderarbeiter zu sichern. Die größte Bedeutung dieser Maßnahme lag aber vielleicht in der impliziten Bestätigung, daß das Einströmen der Bauern in die Städte eine Tatsache war.

Das Gesetz, auch wenn es der Kontrolle diente, legitimierte die unbefristete Gegenwart der Bauern in Städten aller Größen. Es schuf eine Kategorie von Bauern, deren Arbeit einen Aufenthalt von drei Monaten oder länger in der Stadt erforderte, und gab ihnen ein Zertifikat, die »Karte für Bewohner, die mit anderen wohnen«.

Eine weitere große Veränderung wurde der zusätzliche Personalausweis, der von der Regierung Mitte der 80er Jahre eingeführt wurde, um die Kontrolle über die Anmeldung der Haushalte zu stärken. Der Personalausweis wurde am 15. September 1989 für die gesamte ländliche und städtische Bevölkerung im Alter von über sechzehn Jahren obligatorisch.

Vierte Periode von 1987 bis heute: Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt der Städte und Erlaubnis für die Landarbeiter, sich an diesem Wettbewerb zu beteiligen

Im Jahre 1988 demonstrierte das Ministerium für Arbeit, daß es die Abwanderung vom Land akzeptierte – diesmal mit einer Empfehlung an Regionen mit verarmten Bevölkerungen, ihre Arbeitskraft zu exportieren. Wie bei vorherigen Reformankündigungen bestätigte sie auch in diesem Falle nur einen bereits sich vollziehenden Vorgang, der durch die Kräfte des Marktes in Gang gesetzt worden war.

Im Verlaufe eines Jahrzehnts – von 1978 bis 1987 – erhielten auf legale Weise mehr als 10 Millionen Landbewohner Jobs in der Stadt. Die Zahl derer, die ihre Arbeit nicht gemeldet hatten, lag aber zweifellos viel höher. Die vierte Nationale Volkszählung im Jahre 1990 bezifferte die Bevölkerung Chinas mit 1,13 Milliarden. Die Daten zu den Wanderarbeitern zeigen, daß der Anteil der in Fabriken und auf dem Bau angestellten Migranten im Zeitraum von 1987 bis 1990 von 9 % auf 24 % stieg. Es kann jedoch nicht exakt nachgewiesen werden, wie viele Wanderarbeiter von den Städten aufgenommen worden sind. Dem »Grünbuch zur Arbeit im ländlichen und städtischen China« zufolge gab es 1990 in China 31,24 Millionen Wanderarbeiter, 1995 83,93 Millionen und im Jahre 2002 100 Millionen.³

Auch andere Zahlen verdeutlichen, in welchem raschem Maße sich in den vergangenen Jahren das Bild bei der Arbeitsmigration verändert hat – und wie diese Migration zu einem Faktor des wirtschaftlichen Aufschwungs geworden ist. Von den 50er bis in die späten 70er Jahre hinein betrug die Zahl der Land-Stadt-Migranten insgesamt nur 48,7 Millionen Menschen. In dieser Zeit entwickelten sich die Städte nur langsam; die Bevölkerung in den Städten wuchs nur von einem Anteil von 12,5 % an der Gesamtbevölkerung im Jahre 1952 auf einen Anteil von 17,9 % im Jahre 1978. Von 1979 bis 1993 hingegen betrug die Anzahl der Land-Stadt-Migranten schon 85 Millionen, der Anteil der Stadtbevölkerung stieg bis 1993 auf 27,6 % der Gesamtbevölkerung.⁴

Umgedreht nahm der Anteil der Landbevölkerung an der Gesamtbevölkerung geradezu rasant ab: von 1977 bis 1994 um 16 %.⁵

Wie organisiert vollzog sich dieser Wanderungsprozeß? Laut einer Umfrage von 2001 gibt es nur einen geringen Organisationsgrad. Nur 15 % der Befragten gaben an, daß ihre Migration durch das Arbeitsministerium organisiert worden ist bzw. daß sie durch Unternehmen direkt angeworben wurden. 52 % der Befragten hingegen waren Verwandten oder Bekannten in die Städte gefolgt, 28,5 % hatten sich auf gut Glück und eigene Faust in Richtung Stadt in Marsch gesetzt, die restlichen 4,5 % hatte es eher zufällig in die Städte getrieben. Man kann also bei der heutigen Arbeitsmigration von einem hohen Maß an Spontaneität sprechen.⁶

Dies ist ein deutlicher Unterschied zum Beginn der Reformperiode Ende der 70er, Anfang der 80er Jahre. Damals war ein Umzug in die Stadt nur auf der Grundlage eines Vertrages zwischen den ländlichen Einheiten und staatlichen Unternehmen in der Stadt möglich. Dennoch führten auch diese Verträge, indem sie sich auf eine Beschäftigung als Saisonarbeiter oder auf eine Nebenerwerbsarbeit

3 Cai Feng (Ed.): Green Book of Population and Labour 2002, Social Sciences Documentation Publishing House, 2002, p. 212.

4 Wei Jinsheng: Rural Population Movement in China, China Population Today, Beijing, April 1996.

5 Li Jiang et al.: Report on Economic Problems in China, Beijing, Economic Daily Press, November 1998.

6 Rural Economic Research Centre of the Ministry of Agriculture: Migration Dimension and Range of Rural Labour Continue to Grow, Beijing, Economic Daily, Column 10, June 7, 2001.

in der Stadt bezogen, schon zu teilweise sehr beachtlichen Migrationszahlen und Veränderungen in der Beschäftigtenstruktur in den Städten. Mitte der 80er Jahre erreichte die Anzahl der Landarbeiter, die auf diese Weise von staatlichen Baufirmen angestellt wurden, landesweit schon fast ein Drittel der Festangestellten. Ein beeindruckendes Beispiel ist die Entwicklung in der Stadt und Region Wenzhou in der dicht besiedelten, ans Meer grenzenden ostchinesischen Provinz Zhejiang. 1980 wurden dort nur noch 570 000 der eigentlich verfügbaren 2,6 Millionen ländlichen Arbeitskräfte benötigt, um die kultivierbaren Ackerflächen zu bebauen. Bis Ende 1998 sind von privaten Unternehmen in den Städten drei Viertel dieser zur Verfügung stehenden überschüssigen Arbeitskraft aufgesogen worden. 700 000 Familien – also rund 1,6 Millionen Menschen – verließen ihren Wohnsitz, um an anderer Stelle eine Arbeit aufzunehmen. Damit hatten sich 20 Prozent der Gesamtbevölkerung der Region auf Wanderschaft begeben.⁷

Obgleich man eine Fülle positiver Wirkungen der Migration für den wirtschaftlichen Aufschwung konstatieren kann, bleiben die Probleme beträchtlich. Trotz der beschriebenen gesetzlichen Erleichterungen für die Migration bleibt der Status der Wanderarbeiter aus den ländlichen Regionen in den Städten unsicher. Der geringe Bildungsgrad der großen Mehrzahl der Bauern und ungelernten Landarbeiter tut ein Übriges: Nach der weiten Reise und dem teuren Umzug geraten sie in ein ihnen unbekanntes Umfeld, sie nehmen eine ihnen unbekannte Arbeit auf, und so werden einige rasch wieder arbeitslos und viele müssen sich mit schlechteren Lebens- und Arbeitsbedingungen als ihre schon lange in der Stadt lebenden Kollegen abfinden. 72 % der Wanderarbeiter – so ergibt eine landesweite Erhebung – arbeiten sechs oder gar sieben Tage in der Woche, die meisten ortsansässigen Arbeiter hingegen fünf Tage in der Woche.⁸ Obwohl das Einkommen der Wanderarbeiter an ihren neuen Arbeitsorten tendenziell etwas höher ist als in ihrer Heimat, ist ihr durchschnittliches Einkommen niedrig, und sie haben auch keinen Anspruch auf Versicherungsleistungen. Einige werden durch ihre Arbeitgeber ausgenutzt, einige haben mit Belästigungen durch lokale Behörden zu tun. Die Stadtbewohner sind auf die Arbeit der Wanderarbeiter vom Land angewiesen, sind aber oft nicht willens, sie in den Stadtregionen zu akzeptieren.

Der Volkswirtschaftler Zhang Wuchang stellte schon Ende der 80er Jahre fest: »Vorsichtigen Prognosen zufolge werden 30 bis 40 Millionen Menschen vom Land in die Stadt ziehen müssen, wenn China in den nächsten zwei Jahrzehnten gute wirtschaftliche Leistungen erbringen will.« Er nannte diesen notwendigen Wanderungsprozeß »Große Migration«. Und er fügte hinzu: »Statt dieser Wanderung der Menschen die industrielle Produktion auf dem Lande zu steigern kann keine Alternative sein, da die Kosten dafür zu hoch wären.« Aus all dem zog er den Schluß, daß die Behörden den Weg zu einer Regulierung der Migration durch den Markt freigeben sollten. Erst dann könne sie ihre ganze wirtschaftliche Kraft entfalten.⁹

Ich stimme dieser Prognose völlig zu. Der Zeitpunkt für diese »Große Migration« ist erreicht. Hindernisse des Systems, die die

7 Lin Qionghui: Economic Development of Wenzhou and the Floating Business Army, *Journal of Wenzhou Teachers College*, Vol. 20, No. 1, Februar 1999.

8 Wu Yaowu: China's Migrate Labour Force, *Chinese Academy of Social Sciences Review*, Beijing, August 21, 2003.

9 Zhang Wuchang: The Future of China, *Daily Post Co. Ltd.*, Hongkong 1996 (10th Ed.), pp. 33, 38.

10 Cai Feng (Ed.): Green Book of Population and Labour 2002, a. a. O., pp. 212-213.

Bauern davon abgehalten haben, in den Städten zu arbeiten, sind allmählich verschwunden. Die Migration ländlicher Arbeitskräfte ist in eine neue Phase eingetreten. Es ist damit zu rechnen, daß bis zu 50 Prozent der ländlichen Bevölkerung in die Städte wandern werden.¹⁰

Allerdings erweist sich die wachsende Arbeitslosigkeit als drängendes soziales Problem. Wenn die Gesamtzahl der auf dem Lande überflüssig werdenden Landarbeiter in den nächsten 10 Jahren auf – wie erwartet wird – 250 bis 270 Millionen steigt, wird die Arbeitsmigration das Land vor völlig neue Probleme stellen.

Man schätzt, daß der Beitritt Chinas zur Welthandelsorganisation (WTO) dem Land ein zusätzliches Prozent jährlichen Wachstums bringen wird. Allerdings wird sich auch die internationale Konkurrenz verschärfen. Es müssen für alle Einzelunternehmen und Personen faire Bedingungen geschaffen werden, damit sie sich den wachsenden Herausforderungen stellen können.

Aus dem Englischen übersetzt von KAREN TIEDTKE
und WOLFRAM ADOLPHI