

Am Limit – Herausforderungen an die chinesische Ein-Kind-Politik

China ist weltweit der Staat mit den meisten Einwohnern – gegenwärtig geschätzte 1,4 Milliarden “中国人太多！Zhongguoren tai duo! Es gibt zu viele Chinesen!” Das Argument der Überbevölkerung muss als Erklärung für viele Probleme der Volksrepublik herhalten: Ob Verkehrsstaus, logistische Einschränkungen der Eisenbahn, der Wohnungsmangel in den Großstädten oder sogar der zu langsame Fortschritt der Demokratisierung. Trotzdem wird in China mehr als dreißig Jahre nach Einführung der Ein-Kind-Politik vorsichtig über eine Revision der Familienplanung nachgedacht.

Hintergrund

Lag Chinas durchschnittliche Geburtenrate bei sechs Kindern vor Einführung der Ein-Kind-Politik, so liegt sie laut der letzten Volkszählung heute bei 1,8. In Städten wie Shanghai beträgt der Anteil der Einwohner, die älter als 60 Jahre sind bereits fast 22% - der Weltdurchschnitt macht 20% aus. Der Geburtendurchschnitt in Shanghai ist gegenwärtig geringer als ein Kind pro Ehepaar. Shanghai und Peking sind auf bestem Wege, alt zu werden, bevor sie reich werden. Ein Trend, der der Regierung im Hinblick auf das unterentwickelte Sozialversicherungssystem des Landes Kopfschmerzen bereitet. Die Bevölkerungsentwicklung und die Familienpolitik Chinas unterlagen im letzten Jahrhundert einem ständigen, teilweise dramatischen Wandel. 1949, der Bürgerkrieg war gerade beendet, das Land von Jahrzehnten des Kampfes gegen die Japaner und der Bürgerkrieg verwüstet, lag die Sterberate nach

Schätzungen bei mehr als 30 pro 1000 Einwohnern. Die durchschnittliche Lebenserwartung betrug nur 32 Jahre. In den 1950er Jahren sank die Sterberate zwar kontinuierlich, stieg zwischen 1958 und 1960 aber dramatisch an. Gründe waren eine landesweite Hungersnot, verursacht durch Dürre und die verheerende Politik des “großen Sprungs nach vorn”. Anstatt ihre Felder zu beackern, wurden Bauern gezwungen, Kleinst- Hochöfen auf ihren Höfen zu betreiben. Die Zeit der Kulturrevolution von 1966 bis 1976 mit ihren bürgerkriegsähnlichen Zuständen war begleitet von großen Schwankungen in der Geburtenrate. Die frühen 1980er Jahre brachten dann nach dem Ende der gesellschaftlichen Wirren einen Baby-boom.

In den Anfangszeiten der Volksrepublik propagierte der „Große Vorsitzende“ Mao Kinderreiche Familien. Eine große Bevölkerung sah er als die Stärke Chinas an. Doch bald konnten sich die Mahner durchsetzen. Schon in den sechziger Jahren wurden in einigen Provinzen Geburtenplanungsbüros eingerichtet. Bis zur Mitte der sechziger Jahre propagierte man eine Familiengröße von zwei in städtischen und drei bis vier Kindern in ländlichen Gebieten. 1972 und 1973 gab es erstmals landesweite Kampagnen zur Geburtenplanung unter der Leitung des Staatsrates. Komitees auf allen Verwaltungsebenen und in den staatseigenen Unternehmen sollten die Umsetzung der Familienplanungsaktivitäten sicherstellen.

Stichjahr 1979: Die Ein-Kind-Politik wurde offiziell eingeführt. Ausnahmen sah diese Politik von Beginn landesweit

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

CHINA

BRITTA SCHMITZ

01. Juni 2010

www.kas.de

www.kas.de/china

grundsätzlich für Angehörige der nationalen Minderheiten vor. Sie dürfen zwei Kinder haben. Es gibt keine Begrenzung für zahlenmäßig sehr kleine Minderheitenvölker. Bauernfamilien, deren erstes Kind eine Tochter oder behindert und Paare, bei denen beide aus Einzelkindfamilien stammen, dürfen ebenfalls zwei Kinder haben. Implementiert wurde – und wird – die Politik mit einer Mischung aus Erziehungsmaßnahmen, sozialem Druck und teilweise durch Zwang. In der Anfangszeit griffen einige mit der Implementierung auf lokaler Ebene Beauftragte auch zu Instrumenten wie Zwangsabtreibungen und Zwangsterilisierungen. Wichtigstes Instrument zur Durchsetzung waren und sind allerdings direkte ökonomische Anreize oder Bestrafungen. Paare die gegen die Beschränkung verstößen, werden beispielsweise mit Geldstrafen belegt; das nicht „autorisierte“ Kind hat kein Anrecht auf einen Platz in öffentlichen Schulen oder Kindergärten. Ehepaare, die sich daran halten, nur ein Kind zur Welt zu bringen, haben hingegen das Recht auf Geldboni, längeren Mutterurlaub, bessere Kindergartenversorgung und andere materielle Vorteile.

Von Anfang an war die Ein-Kind-Politik nicht hundertprozentig erfolgreich. 1983, das Jahr, in dem die Politik am strengsten durchgeführt wurde, wurden immer noch 19% der Gesamtgeborenen als Zweit-, Dritt- oder darüber hinausgehende Geburten registriert.

Heute zeigt sich die Situation landesweit sehr uneinheitlich. In einigen Großstädten liegt die Geburtenrate inzwischen unter der Zielmarke von 1,3 Kinder pro Frau, die von Demographen bei ausnahmsloser Anwendung der Politik erwartet worden war. Dies gilt beispielsweise für Shanghai. Im Jahr 2000 lag dort die Geburtenrate bei 0,68 im Gegensatz zur berechneten von 1,28. In anderen Provinzen, insbesondere in den ländlichen, armen Gebieten Guizhous und

Jiangxis liegt die Fertilität mit 2,4 und 2,0 maßgeblich über der errechneten Quote.¹

Geschlechterungleichverteilung

Ein unerwünschter Nebeneffekt der Ein-Kind-Politik ist eine aus dem Gleichgewicht geratene Geschlechterverteilung. In China wie auch in anderen asiatischen Ländern, werden der Tradition folgend, in vielen Familien Söhne den Töchtern vorgezogen. Töchter - so die althergebrachte Vorstellung – gehören nach der Heirat nicht mehr zur Familie und können so ihre Eltern im Alter nicht versorgen. Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass eine Mehrheit der Ehepaare, insbesondere in ländlichen Regionen, den Wunsch hegt, das einzige erlaubte Kind möge ein Junge sein.²

Die durchschnittliche globale Geschlechterverteilung bei der Geburt ist 106 Jungen zu 100 Mädchen. Alle Werte zwischen 103 und 110 werden als normal angesehen. Bei der letzten Volkszählung in der Volksrepublik von 2000 zeigte sich aber eine Verteilung von 120,8 zu 100. Andere Statistiken machen deutlich, dass seit circa der Mitte der 1980er Jahre die Überlebensrate männlicher Säuglinge eindeutig stärker gestiegen ist als die weiblicher Babys.³ Eine klare Ungleichverteilung mit rechnerisch mehr als 12 Millionen fehlenden Mädchen ist die Folge. Ein solcher Trend ist allerdings auch in anderen Ländern Asiens wie Vietnam, Taiwan, Südkorea und Indien seit etlichen Jahren zu beobachten. Er kann deswegen nicht ausschließlich als Folge der Ein-Kind-Politik bewertet werden. Ist

¹ Vgl. "The Chinese Economy – Transitions and Growth" von Barry Naughton, S. 170 und Gu, Baocheng: Low Fertility in China: Trends, Policy and Impact, in Asia-Pacific Population Journal, August 2007, S. 80.

² Vgl. Davidson, Shannon; Bunnell, Jennifer; Yan, Fei: "Gender imbalance in China", 27.10.2008, <http://chinaprogram.stanford.edu>.

³ Vgl. Gu, Baocheng: Low Fertility in China: Trends, Policy and Impact, in Asia-Pacific Population Journal, August 2007, S. 80

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

CHINA

BRITTA SCHMITZ

01. Juni 2010

www.kas.de

www.kas.de/china

aber Folge der sozialen Geringschätzung von Mädchen.

In ländlichen Gebieten ist es den Bauernfamilien erlaubt, ein zweites Kind zu bekommen, sollte das erste eine Tochter sein. Deswegen vermeiden es einige Haushalte in abgelegenen Gebieten, zweitgeborene Mädchen überhaupt zu registrieren, um sich so eine weitere Geburt zu erschleichen. Einige der fehlenden Mädchen sind aus diesem Grund nicht in der Statistik zu finden, obwohl sie da sind. Ein Hinweis darauf ist im Zensus aus dem Jahr 2000 zu finden, der 12% mehr registrierte Zehnjährige - die meisten davon Mädchen - aufweist als Geburten im Jahr 1990. Ein anderer Faktor sind Abtreibungen von weiblichen Föten, nachdem das Geschlecht des werdenden Kindes per Ultraschall festgestellt wurde. Das Bevölkerungs- und Familienplanungsgesetz der VR China, welches 2002 verabschiedet wurde, macht pränatale Untersuchungen auf das Geschlecht des werdenden Kindes strafbar. Vergehen dagegen werden mit Geldbußen bis zu 30.000 RMB belegt. Trotzdem wird dieses Verbot häufig umgangen. Abtreibungen sind als Familienplanungsinstrument weit verbreitet. Kliniken sind in allen Städten zu finden. Sie werben in Rundfunk, Zeitungen und öffentlichen Verkehrsmitteln nach dem Motto „Heute operiert, morgen schon wieder im Büro“.

Die Regierung in Peking hat die sozialen Risiken der Geschlechterungleichverteilung erkannt. Die Volksrepublik wird in einigen Jahren vor einem „Junggesellenproblem“ stehen. Insbesondere für junge Männer aus einkommensschwachen Schichten werden die Schwierigkeiten wachsen, eine Braut zu finden. Schon heute machen viele Familien von jungen Frauen den Besitz einer voll ausgestatteten Wohnung zur Voraussetzung für die Heirat. Der oft mit materiellen Mitteln ausgetriebene Wettbewerb auf dem chinesischen Heiratsmarkt wird sich noch weiter verschärfen. Heiratsagenturen vermitteln Bräute aus ärmeren asiatischen Nachbarländern an chinesische Junggesellen. Aber auch kriminelle Phä-

nomene machen sich bemerkbar: In den Grenzregionen zu den südostasiatischen Nachbarländern werden immer wieder Fälle von Menschenhandel bekannt, bei denen junge Frauen in die Volksrepublik verschleppt und dort mit chinesischen Männern verheiratet werden.⁴

Mit groß angelegten Kampagnen versucht die Regierung den Trend umzukehren. Überall in den Dörfern Chinas finden sich farbenfrohe Plakate, die glückliche Familien mit nur einer Tochter zeigen. „Auch Mädchen setzen die Familienlinie fort“, dieses neue Motto soll die überkommenen Vorstellungen der Bauernfamilien ablösen. Da ein Sohn aber de facto immer noch die einzige Altersversorgung einer Bauernfamilie darstellt, wird sich ein Großteil der chinesischen Bevölkerung sicher erst mit der Schaffung eines Alterssicherungssystems für die Landbevölkerung von den alten Vorstellungen lösen.

Alterung

Demographisch gesehen befindet sich die chinesische Gesellschaft gegenwärtig in einem günstigen Zeitfenster. Im Jahr 2000 waren 70% der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter. Im Vergleich dazu liegt in den meisten anderen Ländern mit mittleren Einkommensraten der Prozentsatz bei 61,5%.⁵ Chinas Babyboomer, geboren in den späten 1980ern, sind heute im Arbeitsalter. Gleichzeitig ist das Segment der Senioren über 65 noch nicht so groß wie in westlichen Industrieländern. Der Anteil der arbeitsfähigen Bevölkerung wächst zurzeit (noch) schneller als die Gesamtbevölkerung. Dies hat ein beschleunigtes Wachstum des Pro-Kopf-BIP zur Folge. Prognosen zeigen allerdings, dass der Anteil der über 65- Jähri-

⁴ Vgl.

http://humantrafficking.change.org/blog/view/chinas_wife_shortage_threatens_to_increase_human_trafficking, 17.01.2010.

⁵ Vgl. „The Chinese Economy – Transitions and Growth“ von Barry Naughton, S. 173

CHINA

BRITTA SCHMITZ

01. Juni 2010www.kas.dewww.kas.de/china

gen 2025 schon mehr als 15% betragen wird.⁶

Bis dato existiert noch keine landesweite Rentenversicherung. Gegenwärtig erhalten nur Beamte, Angestellte von Staatsunternehmen oder großer städtischer Betriebe eine Rente. Zugleich steigt die Lebenserwartung der Chinesen. So entsteht das „4:2:1-Phänomen“. Ein beruftätiges Ehepaar ist verantwortlich für die Versorgung seines Einzelkindes, der vier Elternteile und manchmal auch noch der Großeltern.

Die Ein-Kind-Politik wird ein Schrumpfen der arbeitsfähigen Bevölkerung in den kommenden Jahrzehnten bewirken. Der Zuwachs der arbeitsfähigen Bevölkerung wird 2015 enden. Nur die Migration der Landbevölkerung in die industrialisierten Stadtgebiete wird dann für ein Wachstum des Arbeitskräfteerservoirs der Städte sorgen. Unvermeidlich wird sich der Zuwachs an städtischen Arbeitskräften bis 2025 verringern – eine Entwicklung die ein Schrumpfen der BIP-Wachstumsrate mit sich bringen wird.

Zukunft der Ein-Kind-Politik

Die chinesische Regierung steht derzeit in punkto Familienpolitik einer großen Herausforderung gegenüber. Sie muss Ihren Bürgern eine Lösung für die drohende Überbevölkerung bieten und zugleich ein nachhaltiges Konzept für die soziale Sicherung seiner alternden Bevölkerung entwickeln.

Eine Lockerung der Ein-Kind-Politik könnte nur in Betracht gezogen werden, wenn sich der Wunsch nach großen Familien allgemein in der Bevölkerung abgeschwächt haben wird. Dies lässt sich bisher nur für die großen Städte in den entwickelten Küstenregionen feststellen. In den ländlichen Gebieten ist der Wunsch nach vielen Kindern, insbesondere nach

Söhnen, wegen mangelhafter Altersabsicherung noch stark verbreitet.

China hat in den drei Jahrzehnten seit Beginn der Reform und Öffnungspolitik einen massiven sozioökonomischen Wandel durchgemacht. Waren Ende der siebziger Jahre, die meisten Menschen bei Staatsbetrieben oder in ländlichen Kommunen beschäftigt, die das Leben ihrer Mitarbeiter bis in die kleinsten Alltagsdinge hinein regelten, so haben sich die Erwerbsverhältnisse inzwischen stark geändert. Nicht wenige Chinesen sind selbstständige Händler und Unternehmer, die nicht mehr über die Parteizelle im Betrieb oder im Kollektiv kontrolliert werden können. Geldstrafen für nichtautorisierte Geburten können von der wohlhabenden Mittelschicht durchaus bezahlt werden. Die Mobilität der Landbevölkerung hat sich stark erhöht. Eine effektive Überwachung der Familienpolitik wird damit für die Regierung immer schwieriger.

Es werden zurzeit verschiedene Vorschläge für eine zukünftige Familienpolitik diskutiert. Eine Möglichkeit, ist die Erlaubnis zweier Kinder pro Ehepaar mit einem Mindestabstand von fünf Jahren zwischen den Geburten. Dies würde laut demografischen Berechnungen eine stabilisierte Geburtenrate von 1,7 zur Folge haben. Somit könnten das „4:2:1-Phänomen“ gemildert und eventuell die Geschlechterungleichverteilung ausgeglichen werden. Zudem würde ein solches Konzept vermutlich eher akzeptiert werden, als beispielsweise eines, das der gut gebildeten und einkommensstarken städtischen Mittelschicht mehr Kinder als der Landbevölkerung zugestehen würde.

Aber Peking zeigt sich zögerlich mit einer Reform der Ein-Kind-Politik. Man befürchtet, dass von einer Lockerung ein explosionsartiger Bevölkerungswuchs ausgelöst wird, der das wirtschaftliche Wachstum und die Stabilität des Landes gefährden könnte. Die Bedenken sind besonders groß hinsichtlich der Landbevölkerung, die noch mehr als die Hälfte der Gesamtbevölkerung ausmacht. Schon seit langem besteht ein Überfluss an Ar-

⁶ Vgl. Hesketh, Therese; Li, Lu; Zhu, Weixing: "The Effect of China's One-Child Family Policy after 25 Years " in The New England Journal of Medicine, 15.09.2005.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

CHINA

BRITTA SCHMITZ

01. Juni 2010

www.kas.de

www.kas.de/china

beitskräften auf dem Land. Die Migration in die Städte wird durch ein strenges Registrierungssystem (hukou- System) kontrolliert und gelenkt. U. a. deshalb sind offene Slumbildungen im Gegensatz zu anderen Schwellenländern in China bisher unbekannt. Eine Bevölkerungsexplosion auf dem Lande könnte – so die Befürchtungen in Peking sehr schnell die Konzepte für eine geplante und kanalisierte Urbanisierung durcheinander bringen.

CHINA

Anhang

BRITTA SCHMITZ

01. Juni 2010

BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG IN DEN JAHREN 2000-2006

www.kas.de

www.kas.de/china

| Jahr | Gesamtbevölkerung zum Ende des Jahres (in Millionen) | Unbereinigte Geburtenrate (pro 1000) | Geburten (in Millionen) | Unbereinigte Sterberate (pro 1000) | Sterbefälle (in Millionen) | Bevölkerungswachstum (in Millionen) |
|------|--|--------------------------------------|-------------------------|------------------------------------|----------------------------|-------------------------------------|
| 2000 | 1267,43 | 14,03 | 17,71 | 6,45 | 8,14 | 9,57 |
| 2001 | 1276,27 | 13,38 | 17,02 | 6,43 | 8,18 | 8,84 |
| 2001 | 1284,53 | 12,86 | 16,47 | 6,41 | 8,21 | 8,26 |
| 2003 | 1292,27 | 12,41 | 15,99 | 6,40 | 8,25 | 7,74 |
| 2004 | 1299,88 | 12,29 | 15,93 | 6,42 | 8,32 | 7,61 |
| 2005 | 1307,56 | 12,40 | 16,18 | 6,51 | 8,49 | 7,69 |
| 2006 | 1314,48 | 12,09 | 15,84 | 6,81 | 8,92 | 6,92 |

Quelle: Nationales Statistikbüro Chinas, 2005, 2006, 2007
www.stats.gov.cn/english

| Jahr | Unbereinigte Geburtenrate | Sterberate | Natürliche Wachstumsrate (per 1000) |
|------|---------------------------|------------|-------------------------------------|
| 1950 | 36,0 | 18,00 | 16,00 |
| 1961 | 18,02 | 14,24 | 3,78 |
| 1970 | 33,43 | 7,60 | 25,83 |
| 1980 | 18,21 | 6,34 | 11,87 |
| 1990 | 21,06 | 6,67 | 14,39 |
| 1996 | 16,89 | 6,49 | 10,40 |

Quelle: Nationales Statistikbüro Chinas