



»Working Man's Death« (2005), Foto: P. Danquart

Der Schuster hatte für alle Fälle auch Manyetera im Angebot, strapazierfähige Sandalen aus Reifengummi, hässlich, aber garantiert belastbar.

Tendai Huchu, *Der Friseur von Harare*

»Lasst einige zuerst reich werden«

Von der sozialistischen zur kapitalistischen Armut in China

Chinas Wirtschaftswachstum geht mit einer statistischen Berechnung von Armutsminderung einher. Dem Aufbegehren gegen die ebenfalls wachsende soziale Ungleichheit antwortet der Staat mit dem Slogan vom »kleinen Wohlstand für alle«. Doch nicht alle profitieren davon.

von **Uwe Hoering**

Anfang November 2011 hatte China offiziell auf einen Schlag 100 Millionen Arme mehr, nachdem die Armutsgrenze auf 2.300 Yuan im Jahr (umgerechnet zirka 272 Euro beziehungsweise einem US-Dollar am Tag) hoch gesetzt wurde. Damit stieg ihre Zahl auf 128 Millionen oder zehn Prozent der Bevölkerung.

Die Neufestsetzung macht den Erfolg bei der Verringerung der extremen Armut natürlich nicht ungeschehen: Je nach Berechnungsmethode sank die Zahl der Menschen, die unterhalb der absoluten Armutsgrenze lebten, seit Ende der 1970er Jahre bis 2005 um ungefähr 600 Millionen (siehe Kasten). Aber sie

kommt doch überraschend, nachdem die Regierung Jahrzehnte lang die Armutsstatistiken geschönt hatte und eine geringe Armutsrate als politische Legitimation diente, um sie zum Beispiel gegen die vielfach kritisierte Menschenrechtssituation aufzurechnen. Die Neubestimmung der Armutsgrenze zeigt zweierlei: Zum einen ist jede Armutsdefinition ein politisches Konstrukt. Zum anderen signalisiert die chinesische Führung, dass sie die Armut im eigenen Land realistischer wahrnimmt und ihre Bemessung erstmals an internationale Maßstäbe anpasst. Die Kehrtwende zeigt damit auch eine neue Phase der Sozialpolitik an, mit der der chinesische Staat

auf wachsende wirtschaftliche und soziale Probleme und auf den Druck reagiert, unter den er durch zunehmende Proteste im Kontext wachsender sozialer Ungleichheiten und der globalen Krise geraten war.

Ersatz für die »Eiserne Reisschale«

Gemessen am westlichen Standard ‚Einkommen‘ waren bis in die 1970er Jahre in der Volksrepublik China in der praktisch geldlosen Gesellschaft nahezu alle gleichermaßen arm. Dafür gab es zumindest dem Anspruch nach eine relativ gesicherte Rundumversorgung. Symbol hierfür ist der Begriff der »Eisernen Reisschale«: Staatliche Betriebe und Volkskommunen boten eine Beschäftigungsgarantie, die Versorgung mit Grundnahrungsmitteln und sozialen Dienstleistungen, wenn auch auf niedrigem Niveau.

Die größten Erfolge in der Armutsminderung wurden in den 1980er Jahren verzeichnet und erfolgten zu drei Vierteln in den ländlichen Regionen: Wichtigster Anstoß dafür war Ende der 1970er Jahre die Auflösung der Volkskommunen und die Einführung des Household Responsibility System. Im Unterschied zu Entwicklungsagenturen wie der Weltbank und vielen anderen Regierungen in Ländern des globalen Südens setzte die chinesische Führung mit ihrer Modernisierungs- und Wachstumsstrategie bei der Landwirtschaft und den ländlichen Regionen an. Im Rahmen des neuen »Verantwortungssystems«

erhielten Familien Land zur eigenen Nutzung zugeteilt. Das erlaubte zunächst den Bauern, »reich« zu werden, indem sie auf eigene Rechnung arbeiten, die Produktion diversifizieren und Überschüsse vermarkten konnten. Mit steigenden Einkommen und einem besseren Lebensstandard gelten die 1980er denn auch als die »Goldenen Jahre« für große Teile der ländlichen Bevölkerung.

Diese kleinbäuerliche Landwirtschaft setzte gleichzeitig Arbeitskräfte frei, da die Felder meist sehr klein waren. Die »Floating Population« bildete fortan die Reservearmee, auf der die Industrialisierung aufbaute (siehe iz3w 325, S. 20). Zunächst wurden diese Arbeitskräfte durch die von Kommunen und Kleinstädten betriebenen Klein- und Mittelbetriebe (Township and Village Enterprises) und die seit 1979 aufgebauten Sonderwirtschaftszonen wie Shenzhen aufgefangen. Mit der 1992 von Deng Xiaoping verkündeten »sozialistischen Marktwirtschaft« erhielt die Wachstumsstrategie dann einen weiteren Schub, mit einer massiven Verlagerung der Wirtschaftsförderung auf den exportorientierten Industriesektor und die Urbanisierung, zunächst in den südöstlichen Regionen des Landes. Die absolute Armut sank weiter, gleichzeitig differenzierte sich das Einkommensspektrum weiter aus.

Ausbeutung schafft ...

So schätzte die Weltbank 2005 den Anteil der Menschen in China, die zwar der extremen Armut »entkommen sind«, aber von weniger als zwei US-Dollar am Tag lebten, auf 35 Prozent. Ein großer Teil davon waren die 200 bis 300 Millionen WanderarbeiterInnen, die zunächst überwiegend in den aufstrebenden Wirtschaftsregionen des Südostens schufteten. Ihr durchschnittlicher Lohn lag bis in die Mitte der 2000er Jahre bei umgerechnet etwa 50 US-Dollar im Monat. Mit derartigen Niedrigstlöhnen, ohne Anspruch auf Gesundheitsdienstleistungen, Bildung und andere öffentliche Versorgungsleistungen, mit der Disziplinierung durch die offiziellen Gewerkschaften sowie durch ihre Unterbringung in betriebseigenen Wohnheimen und mit teils verheerend schlechten Arbeitsbedingungen zahlten sie den Preis für den Wirtschaftsaufschwung. Stichproben weisen zudem darauf hin, dass besonders alte Menschen, Frauen und Millionen ehemalige Beschäftigte in Staatsbetrieben und Behörden von niedrigem Einkommen leben müssen.

Industrialisierung und wirtschaftliche Liberalisierung gingen zudem einher mit der relativen Verarmung großer Teile der ländlichen Regionen. Am Ausbau der sozialen und physischen Infrastruktur wurde gespart. Als Gegenleistung für den Zugang zu globalen

Märkten nach dem Beitritt Chinas zur Welt Handelsorganisation WTO 2001 reduzierte die Regierung die Einfuhrbeschränkungen für viele Agrarprodukte drastisch, mit der Folge des Zusammenbruchs einheimischer Sektoren wie des Sojaanbaus. Die neuen Industrien drängten zudem zahlreiche ältere Klein- und Mittelbetriebe in abgelegenen Regionen aus dem Markt. Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung wuchsen und förderten die weitere Abwanderung, die wiederum die Produktivität der Landwirtschaft beeinträchtigte. Zusätzlich wurden die Bauern durch eine Vielzahl von Gebühren und Abgaben belastet, von denen die »Schweinegebühr« besonders unpopulär war. All dies bewirkte seit 2001 Einbußen im Lebensstandard in ländlichen Regionen – laut Weltbank-Berechnungen einen Rückgang um sechs Prozent. Lediglich die Geldtransfers der ArbeitsmigrantInnen stellten eine gewisse Kompensation dar.

... Ungleichheit in großem Maßstab

Eine weitere Kehrseite der Wachstumsstrategie und der Parole von Deng Xiaoping, »lasst einige zuerst reich werden«, ist die wachsende gesellschaftliche Ungleichheit. So lag das Durchschnittseinkommen der städtischen Mittelschichten 2011 mit umgerechnet 2.605 Euro im Jahr mehr als drei Mal so hoch wie in den ländlichen Regionen, inoffizielle Schätzungen sehen die Differenz sogar beim Sechsfachen. Angesichts der Schätzungen über Schwarzgeld in Höhe von umgerechnet 1,5 Billion US-Dollar, das sich eher bei den oberen Einkommensgruppen angesammelt haben dürfte, ist der Unterschied vermutlich weitaus größer. Der Gini-Index, der das Ausmaß der Ungleichheit bei der Einkommens- oder Wohlstandsverteilung abbildet, wurde jüngst von der nationalen Statistikbehörde bei 0,474 Punkten verortet, ähnlich hoch wie in den USA.

Auch die regionalen Gegensätze klafften immer weiter auseinander: Während die Metropolen im Südosten wie Shanghai und Guangzhou und später die Hauptstadtregion um Beijing boomten und die Landwirtschaft in den fruchtbaren Flussregionen von Yangtzi, Huang He oder Xi Jiang vergleichsweise einträglich war, weil sie die städtischen Märkte versorgte, blieben viele Gebiete im Südwesten wie Yunnan, Sichuan oder Guangxi, im Nordwesten und Nordosten von der Entwicklung ausgeschlossen – beziehungsweise wurden zum Reservoir der flexiblen industriellen Arbeitsmigration.

Wie jede kapitalistische Wachstumsstrategie und die mit ihr einher gehende Armutsminderung war also auch die Entwicklung in China durch die Gewaltförmigkeit der Pro-

Den Preis für die Industrialisierung zahlten die ländlichen Regionen

Vage Zahlen

Bis 2011 war die chinesische Regierung bestrebt, die Bemessungsgrenze für extreme Armut möglichst niedrig anzusetzen. In den 1980er Jahren lag sie mit 0,67 US-Dollar am Tag sogar noch unter der Richtgröße der Weltbank von einem US-Dollar. So schwanken die Angaben denn auch je nach Quelle und Berechnungsmethode: Nach offiziellen Angaben sank die Zahl der Menschen in extremer Armut von 250 Millionen im Jahre 1978 auf knapp 22 Millionen in 2006, nach anderen Quellen von 85 auf 16 Prozent der Bevölkerung. Die Weltbank schätzte ihre Zahl für 2005 auf rund 200 Millionen – bei einem höheren Grenzwert von 1,25 US-Dollar am Tag.

International tug China – neben Indien – damit wesentlich zum Rückgang der weltweiten Armutszahlen bei: Von 1,9 Milliarden (1990) auf 1,4 Milliarden Mitte der 2000er Jahre. Aus diesen Angaben nährte sich auch die Hoffnung, das erste der acht Millenniumsziele zu erreichen, die Halbierung der Armut bis 2015 auf 900 Millionen Menschen oder 15 Prozent der Weltbevölkerung.

zesse gekennzeichnet – nach Innen gegen die ArbeiterInnen, Bäuerinnen und die Umwelt, zunehmend aber auch nach Außen: Durch Rohstoffimporte und Investitionen chinesischer Unternehmen in Bergbau und Landwirtschaft werden diese sozialen und ökologischen Kosten weltweit externalisiert. Damit sichert sich China Wachstum und Wohlstand auf Kosten der Bevölkerungen in anderen Ländern.

Neue Sozialpolitik

Damit gehen zudem Krisen und Konflikte einher. Im Inneren häuften sich die Proteste von BäuerInnen und ArbeiterInnen, die auch gegen die ungleiche Verteilung der Früchte des chinesischen Wirtschaftswachstums gerichtet waren. Dramatische Umweltverschmutzungen, Landverlust bäuerlicher Familien und drastisch steigende Lebenshaltungskosten schürten eine verbreitete Unzufriedenheit, zunehmend auch unter städtischen Bevölkerungsgruppen, die bislang ihre Lebenssituation am deutlichsten verbessern konnten.

Bereits 1997 war das Minimum Living Subsidy Scheme (di bao) eingeführt worden, um städtische Arme zu unterstützen. In den vergangenen Jahren wurde es schrittweise auch auf annähernd 42 Millionen Menschen in ländlichen Regionen ausgedehnt. Die ländliche Bevölkerung insgesamt wurde weitgehend von Steuern und Abgaben befreit. Man hoffte, so auch die Migration zu bremsen,

was jedoch angesichts der geringen Transferleistungen kaum gelingen kann. Inzwischen erreicht di bao nach offiziellen Angaben etwa 150 Millionen EmpfängerInnen und ist damit nach dem Beschäftigungsprogramm NREGA in Indien gemessen an seiner Reichweite das zweitgrößte Sozialprogramm der Welt.

Rhetorisch rückte der Parteitag von 2002 mit dem Slogan vom »kleinen Wohlstand für alle« (xiaokang) zudem wieder näher an ein egalitäres Prinzip heran. Angesichts von spontanen Streiks und Engpässen bei qualifizierten Arbeitskräften gibt es inzwischen auch Zugeständnisse für die WanderarbeiterInnen: Der Mindestlohn wurde mehrfach angehoben, das Arbeitsvertragsrecht soll besser durchgesetzt werden, Restriktionen beim Zugang zu sozialen Dienstleistungen wurden in einigen Städten wie Guangzhou gelockert. Zudem verfolgt die Regierung Ansätze, ein umfassendes Sozialversicherungssystem nach europäischem Vorbild einzuführen.

Die globale Krise 2007/2008 machte dann nicht nur die Exportabhängigkeit der Wirtschaft deutlich, sondern auch die Prekarität des »kleinen Wohlstands«. So hatten Firmen 20 bis 30 Millionen WanderarbeiterInnen kurzer Hand einen Zwangsurlaub verordnet.

Im Unterschied zu den Krisenlösungsstrategien in den meisten westlichen Industrieländern setzte der Staat in China allerdings

nicht auf Austeritätspolitik und striktes Sparen, sondern auf ein ganzes Bündel wirtschafts- und sozialpolitischer Programme und Maßnahmen. Ein zentrales Element dabei ist die Stärkung des Binnenmarktes als Wachstumsmotor. Höhere Löhne und Einkommen sollen die Nachfrage ankurbeln. Mit Milliarden-Investitionen wird die wirtschaftliche Entwicklung in den bislang vernachlässigten Regionen gefördert: Der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und der Städte in abgelegenen Regionen des Landes, die Verlagerung von – häufig umweltschädlichen und beschäftigungsintensiven – Industrien in das Hinterland (»Go West«) und die Förderung der ländlichen

Regionen durch das Programm der »New Socialist Countryside«.

Als Entwicklungsdiktatur hat der Staat für solche Strategien die Macht

und die Ressourcen. Die ökologischen und sozialen Kosten der ungebremsten Wachstumsstrategie werden dabei allerdings lediglich fortgeschrieben beziehungsweise in die Zukunft verschoben.

Kurzfristig verordneten
Firmen einen Zwangsurlaub

► **Uwe Hoering** arbeitet zu globalen Entwicklungsthemen, darunter der Entwicklung in China und ihren weltweiten Auswirkungen, und betreibt den Themendienst www.globe-spotting.de

Kommt die Eine Wohlfahrtswelt?

Der Sammelband »Sozialpolitik in globaler Perspektive« untersucht, wo westliche Methoden bei der Analyse von Sozialpolitiken außerhalb der OECD-Staaten nützlich sind, und »wo andere Zugänge weiterführend erscheinen«. Im Einleitungsbeitrag stellen die HerausgeberInnen zunächst gängige westliche Theorien zur Entstehung von Sozialpolitik vor. Für den Süden fällt solch eine Klärung weniger leicht, da soziale Fragen dort eher unter dem Feld der Entwicklungspolitik oder Armutsbekämpfung beschrieben wurden. Soziale Sicherungssysteme im westlichen Sinne stehen im Süden oft nur für eine Minderheit im formellen Beschäftigungssektor zur Verfügung. Entsprechend bleibt auch der Ansatz einer Global Social Policy in den Anfängen stecken: Eine international koordinierte Sozialpolitik existiert nicht und globale soziale Rechte sind nicht einklagbar.

Ein häufig verwendeter Ansatz ist die Frage nach einem Welfare-Mix von Markt, Staat und Familie in Anlehnung an den Politikwissenschaftler und Soziologen Gøsta Esping-Andersen. Indem der Staat als nur einer von drei möglichen »Wohlfahrtsproduzenten«

beschrieben wird, zwingen die Defizite staatlicher Fürsorge nicht zur Beendigung der Forschung mangels Gegenstand.

Der empirische Teil umfasst unter anderem Arbeiten über Transferleistungen in Südafrika, zur russischen Steuerpolitik, und einige Beispiele aus Südamerika. Immer wieder bemühen sich die AutorInnen um eine nicht rein eurozentristische Perspektive, indem sie die Frage nach Sozialpolitik mit angrenzenden Bereichen verknüpfen. So untersucht Nicole Mayer-Ajuha die Arbeitsorganisation in Softwareunternehmen im indischen Bangalore. Zentrales Problem sei die geringe Bereitschaft der Beschäftigten, sich zu spezialisieren und sich an ein Unternehmen für längere Zeit zu binden. Dies liege zum einen an der Bildungspolitik, die in Indien als Teil der Sozialpolitik definiert sei und die kaum Raum für Spezialisierung lasse. Zum anderen liege das an den schwachen sozialen Sicherungssystemen, die es für junge Professionelle attraktiver machen, öfter eine jeweils besser bezahlte Stelle anzunehmen, als kontinuierlich Beiträge in (private) Sozialkassen einzuzahlen. Dabei gewinne die Familie als Teil der sozialen Sicherung wieder an Bedeutung.

Mit seinem historischen Blickwinkel überzeugt der Beitrag zu Bolivien. Dort hat sich eine Alterssicherung entwickelt, die nicht beitragsfinanziert ist. Der »Bonosol« entstand eigentlich unter einer neoliberalen Regierung und wurde aus der Privatisierung öffentlicher Unternehmen gespeist. Erst unter der Morales-Regierung erhielt die nun aus Rohstoffeinnahmen finanzierte »Renta Dignidad« Verfassungsrang und stellt ein relativ zukunfts-sicheres Instrument zur Linderung von Altersarmut dar.

Eine Abkehr vom eurozentristischen Blick wird zwar in allen Beiträgen mehr oder weniger gefordert, die Umsetzung des Perspektivenwechsels scheint jedoch schwierig zu sein. Westliche Methoden kommen reichlich zum Einsatz, die »anderen« also aus dem Süden kommenden Zugänge sucht man vergeblich.

Friedemann Königter

► **Hans-Jürgen Burchardt / Anne Tittor / Nico Weinmann (Hg.): Sozialpolitik in globaler Perspektive.** Campus Verlag, Frankfurt/M., 2012, 288 Seiten, 24,90 Euro.