

## Studie

# Zwischen Informalisierung und Formalisierung – Migration, Stadtentwicklung und Transformation im Perlfussdelta

Bettina Gransow

## Abstract

Die wirtschaftliche Transformation im Perlfussdelta (VR China) hat zu massiven mega-urbanen Umstrukturierungen geführt, die von massenhaften Land-Stadt-Migrationen begleitet sind. Am Beispiel von Migration und Stadtentwicklung im Perlfussdelta kann gezeigt werden, dass Informalisierungsprozesse nicht nur im Bereich der Beschäftigung von Wanderarbeitern zu beobachten sind, sondern auch in ihren anderen Lebensbereichen wie den Wohnsiedlungen, der Gesundheitsversorgung und dem Schulbesuch ihrer Kinder. Um die mit der Migration verbundenen komplexen Interaktionen zwischen Informalisierung und Formalisierung besser zu verstehen, entwickelt die Autorin ein theoretisches Modell, das vom Konzept der *Formalitäts-Informalitäts-Spanne* (Norbert Elias) ausgeht. Es wird argumentiert, dass die Ausweitung von Informalität Formalisierungsprozesse (insbesondere neue und – bezogen auf die Situation der chinesischen Binnenmigration – inklusive Gesetze und Regelungen) auslöst, die die Chance bieten, die innovativen Aspekte informeller Entwicklungen zu verankern und zu verstetigen.<sup>1</sup> (Manuskript eingereicht am 10.11.2007; zur Veröffentlichung angenommen am 12.02.2008)

*Keywords:* China, Migration, Informalisierung, Megaurbanisierung, Perlfussdelta

## Die Autorin

Bettina Gransow ist Professorin für Chinastudien am Ostasiatischen Seminar und am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin. Ihre aktuelle Forschung hat den Schwerpunkt soziale Fragen in der VR China, insbesondere freiwillige und unfreiwillige Migration. E-Mail: [bgransow@zedat.fu-berlin.de](mailto:bgransow@zedat.fu-berlin.de).

---

<sup>1</sup> Überarbeitete Fassung eines Vortrages auf der Tagung der Deutschen Gesellschaft für Asienkunde „Megastädte in Asien“, 12.5.2007, im Japanisch-Deutschen Zentrum Berlin. Ich bedanke mich an dieser Stelle für die Ratschläge zweier anonymer Gutachter.

## Studie

---

# **Between Informalisation and Formalisation – Migration, Urban Development and Transformation in the Pearl River Delta**

Bettina Gransow

### **Abstract**

The recent economic transformation in the Pearl River Delta (PRD) has resulted in massive mega-urban restructuring, which is accompanied by rural-to-urban mass migration. As can be seen from migration and urban development in the PRD, processes of informalisation can be observed not only in the field of migrants' employment, but also in other fields of their livelihood such as housing, health care and education for migrant children. To better understand the complex interactions of informalisation and formalisation in relation to migration, the author develops a theoretical framework by drawing on the *formality-informality span* (Norbert Elias). It is argued that the expansion of informality is triggering processes of formalisation (such as new rules and regulations that are inclusive of the situation of migrants) which may offer opportunities to implement and sustain the innovative aspects of the informal developments.<sup>1</sup> (Manuscript received November 10, 2007; accepted for publication February 12, 2008)

*Keywords:* China, Migration, informalisation, mega-urbanisation, Pearl River Delta

### **The Author**

Bettina Gransow is Professor of Chinese Studies at the Institute of East Asian Studies and the Otto Suhr Institute of Political Science, both at the Free University of Berlin. Her current research focus is on social issues in the PRC, especially on voluntary and involuntary migration. E-Mail: bgransow@zedat.fu-berlin.de.

---

<sup>1</sup> An earlier version of this paper was presented on May 12, 2007, at the international conference "Megacities in Asia" organized by the German Association of Asian Studies at the Japanese German Center in Berlin. I would like to thank two anonymous referees for their comments and advice.

## Einleitung

Mit 40,8 Mio. Einwohnern und einer extrem hohen Entwicklungsdynamik vollziehen sich im Perlfussdelta (Pearl River Delta, PRD) im Süden der VR China ökonomisches Wachstum und soziale Differenzierung, Migration und megaurbane Umstrukturierungen in großem Umfang und mit raschem Tempo.<sup>2</sup> Die Effekte globaler Marktkräfte waren hier früher spürbar als irgendwo sonst in China und nicht zufällig hat Deng Xiaoping seine berühmte „Südreise“ im Frühjahr 1992 gerade hierher gemacht, um den Kurs der marktorientierten Reformen zu erneuern und voranzutreiben.

Seit Mitte der 1990er Jahre hat sich das PRD zahlreichen neuen Herausforderungen zu stellen: Die Auslandsinvestitionen gingen zurück, insbesondere im Vergleich zu neuen Wachstumsregionen wie Shanghai und dem Yangzidelta, innerhalb des PRD kam es zu Strukturveränderungen, bei denen der Beitrag der Provinzhauptstadt Guangzhou zur Wirtschaftsproduktivität der Region deutlich zurückging (besonders im Vergleich zu den boomenden neuen Städten Shenzhen und Dongguan) und trotz des angeblich unerschöpflichen Stroms an ländlichen Wanderarbeitern kam es seit dem Jahr 2004 zu einem lokalen Arbeitskräftemangel.

Gleichwohl entwickelte sich die Urbanisierung im PRD mit ungewöhnlicher Geschwindigkeit. Dabei handelt es sich weniger um ein stadtbasiertes Urbanisierungsmodell als vielmehr um ein Kaleidoskop verschiedener Übergangsformen zwischen Stadt und Land. Die wirtschaftliche Transformation des PRD hat zur Herausbildung einer megaurbanen Agglomeration geführt, die durch informelle Prozesse begleitet und vorangetrieben wurde. Hierzu gehören die Ausdehnung informeller Wirtschaftssektoren und informeller Beschäftigung ebenso wie die Entstehung informeller Siedlungsstrukturen und Dienstleistungen. Eine Vielzahl informeller Netzwerke und Akteursgruppen hat sich entlang formaler öffentlicher und privater Wirtschaftsinstitutionen entwickelt und beide Formen überlappen einander. Im etablierten politischen Verwaltungssystem ist es zu einem Funktionswandel von Akteursgruppen gekommen, die Anzahl und das Gewicht privater Wirtschaftsakteure sind gestiegen und zunehmend gibt es auch individuelle Ak-

---

<sup>2</sup> Schon unter normalen Bedingungen bis an die Grenzen ausgelastet, war etwa das Transportsystem der Region erst kürzlich angesichts ungewöhnlich schlechter Witterungsbedingungen zur Zeit des Frühlingsfestes, wo fast alle Migranten ihre Heimatorte besuchen, einer besonderen Belastungsprobe ausgesetzt.



teure in selbst organisierten Zusammenhängen. Bisher ist wenig darüber bekannt, wie die komplexen *governance*-Mechanismen, die Aushandlungsprozesse und Diskurse dieser neuen und heterogenen Typen sozialer Organisationsformen die Entwicklungsdynamik im PRD beeinflussen und welche sozialräumlichen Reorganisationen sich hierdurch ergeben.

Im Kontext der gegenwärtigen chinesischen Binnenmigration lassen sich Prozesse der Informalisierung in mindestens fünf Bereichen konstatieren (auf die Vermittlung von innerchinesischen Migrationsprozessen durch soziale Netzwerke bin ich an anderer Stelle eingegangen. Vgl. hierzu Gransow 2001):

- 1) im Bereich des chinesischen *Meldesystems*, das in seiner Grundstruktur eine ländliche und eine städtische Registrierung kennt;
- 2) im Bereich der *Beschäftigung*, wo Migranten entweder im informellen Sektor Beschäftigung finden oder im formellen Sektor informell beschäftigt werden;
- 3) im Bereich der *Siedlungsstrukturen*, wo es zur Herausbildung informeller Migrantensiedlungen in den städtischen Zuwanderungsorten gekommen ist;
- 4) im Bereich der *Gesundheitsversorgung*, wo informelle Krankenstationen entstanden sind, weil sich die ländlichen Migranten die teure offizielle Versorgung in Krankenhäusern nicht leisten können;
- 5) im Bereich des *Bildungssystems*, wo der Ausschluss der Migrantenkinder vom städtischen Schulsystem zur Selbstorganisation informeller Schulen geführt hat.

Am Beispiel von Migration und Stadtentwicklung im Perlfussdelta soll gezeigt werden, dass Informalisierungsprozesse nicht nur im Bereich der Beschäftigung zu konstatieren sind, sondern auch die Wohnverhältnisse, die Bildungssituation und die Gesundheitsversorgung der Migranten (und ihrer Kinder) betreffen. Dabei kommt dem chinesischen Meldesystem, das die überkommene Land-Stadt-Dualität weiter perpetuiert, eine besondere Bedeutung zu. Zunächst soll allerdings das Konzept der Informalisierung im Hinblick auf seine Bedeutung für Migration, Stadtentwicklung und Transformation im PRD näher beleuchtet werden.

### **Konzeptionelle Überlegungen zu Informalisierung und Formalisierung**

Für das hier zu untersuchende Phänomen der die chinesische Land-Stadt-Migration begleitenden Informalisierungsprozesse einschließlich der hierdurch wiederum angestoßenen Prozesse der Normierung und Verregelung, d.h. der Formalisierung, lässt sich nicht auf einen einheitlichen Begriff von Informalität



oder Informalisierung zurückgreifen. Zwar ist das Konzept in verschiedenen Disziplinen aufgegriffen worden, aber die disziplinären Bezugspunkte in der Diskussion um Informalisierungsprozesse sind sehr unterschiedlich und multi-disziplinärer Wettbewerb um die diskursive Besetzung des Konzeptes scheint gegenüber kooperativ-interdisziplinären Anstrengungen bislang zu überwiegen.

Zu Beginn der 1970er Jahre setzte eine ökonomisch ausgerichtete Debatte um die Rolle des informellen Sektors bzw. informeller Beschäftigung ein, die vor dem Hintergrund der Globalisierung seit den 1990er Jahren einen neuen Aufschwung erlebte. Sowohl für die Industriestaaten als auch im Hinblick auf Schwellen- und Entwicklungsländer steht die Frage beschäftigungs- und einkommengenerierender Potenziale und ihrer Bewertung im Mittelpunkt. Hierfür spielten die Definitionen der International Labour Organization (ILO) eine herausragende Rolle. Neuere Veröffentlichungen der ILO heben im Hinblick auf die informelle Wirtschaft insbesondere die Möglichkeiten und Wege zu ihrer Formalisierung hervor (ILO 2007). Auch in China wurden die Definitionen der ILO zum Ausgangspunkt für eigene und teilweise weitreichende Konzepte von informeller und flexibler Beschäftigung (Jin 2006:75f.; vgl. Braun 2006).

Aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive hat Sebastian Heilmann den chinesischen Transformationsprozess im Anschluss an die Institutionentheorie von Douglass North als Beziehung bzw. als Konflikt zwischen formellen und informellen Institutionen untersucht. Er kommt zu dem Schluss, dass „die Dynamik informeller Interaktions- und Koordinationsregeln die Funktionsfähigkeit und Modifizierung formeller Institutionen maßgeblich beeinflusst“ (2000:27). Im Hinblick auf vergleichende *area studies* hat sich auch Patrick Köllner aus einer institutionellen Perspektive mit formaler und informeller Politik befasst (Köllner 2005).

Eine globalisierungskritische Position vertreten Elmar Altvater und Birgit Mahnkopf mit der These, dass es mit der Informalisierung von Arbeit, Geld und Politik zu einer Globalisierung von Unsicherheit kommt. Sie thematisieren Informalisierung breit im Kontext von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft und verweisen historisch auf das sowohl regressive als auch progressive Potenzial von Informalität im Kontext der kapitalistischen Entwicklung (2002:31). Dabei charakterisieren sie diesen Prozess nicht einfach als ungebremszte Zunahme von Informalisierung, sondern als Kontinuum und Kontrapunkt von Informalität und Formalität (2002:88).

Aus der Perspektive von Geografie und Stadtplanung ist für die meisten Me-

gastädte eine massive Zunahme informeller Strukturen und Prozesse konstatiert worden (vgl. Kraas & Nitschke 2006:23f.). Dies hat dazu geführt, dass man frühere Auffassungen des informellen Sektors als eines Auffangsegmentes im Hinblick auf seine Adaptionsfähigkeit und Flexibilität infrage gestellt hat. Im Anschluss an den UN-Habitat-Bericht *The Challenge of Slums* (2003) haben Autoren wie Mike Davis (2004) informelle Überlebensstrategien als dominierende Lebensweise für eine Mehrheit städtischer Bewohner in den Städten der Dritten Welt ausgemacht. Muss also auch für die urbanen Metropolen Chinas, die seit mehr als zwei Jahrzehnten Hauptanziehungspunkt für die Migranten vom Lande sind, wenn schon nicht eine massive Slumbildung, so doch eine erhebliche Ausweitung informeller Räume als Ausgangspunkt und Bestandteil sozialer Polarisierungsprozesse gesehen werden?

Aus einem soziologischen Blickwinkel und im Anschluss an Norbert Elias' Analyse des Zivilisationsprozesses untersucht Barbara Misztal (2000) die Dynamik von Informalisierung und Formalisierung im Hinblick auf ihre aktuellen gesellschaftstheoretischen und -praktischen Implikationen wie etwa die Rolle des Internets für Informalisierungs- und Demokratisierungsprozesse. Norbert Elias' Interesse gilt insbesondere dem Machtgefälle von formeller und informeller Verhaltenssteuerung. Prozesse der gesellschaftlichen Zivilisation sieht er geprägt durch Veränderungen im Verhältnis von gesellschaftlichen Fremdzwängen und individuellen Selbstzwängen (Elias 1989:54). Während demnach in Agrargesellschaften die Selbstzwangsapparatur noch vergleichsweise gering ausgebildet ist, stellt die Industriegesellschaft mit der Emanzipation vom Fremdzwang eines vorgeschriebenen Rituals – und nichts anderes heißt Informalisierung hier – höhere Ansprüche an die Selbstzwangsapparatur der einzelnen Beteiligten. Der Begriff der Formalitäts-Informalitäts-Spanne (FIS) bei Elias bezeichnet:

die Gleichzeitigkeit formeller und informeller Verhaltenssteuerungen in einer Gesellschaft oder, anders ausgedrückt, [...] das synchronische Gefälle von Formalität und Informalität. Es unterscheidet sich von dem Informalisierungsgefälle im Nacheinander der Gesellschaftsentwicklung, von dem diachronischen Informalisierungsgefälle. (Elias 1989:46)

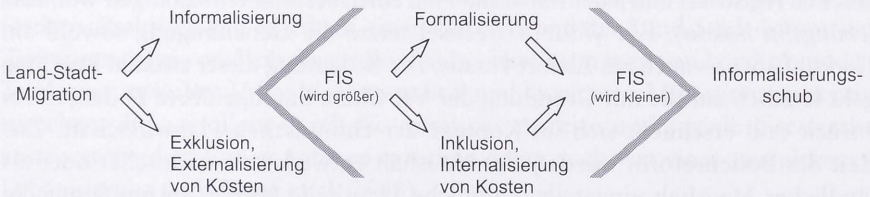
Informalisierungsschübe, in denen sich das Machtgefälle einer Gesellschaft verringert und funktionale Demokratisierungsprozesse befördert werden, untersucht Elias am Beispiel von Geschlechter- und Generationsbeziehungen.

So unterschiedlich die genannten Ansätze sind, zeigt sich doch eine Tendenz, Entwicklungs- und Transformationsprozesse nicht einfach als Formen



ungebremster Informalisierung abzubilden, sondern Informalität und Formalität jeweils in ein spezifisches Verhältnis zueinander zu setzen. Bezogen auf Migration und Urbanisierung im Prozess der postmaoistischen Transformation scheinen mir drei Aspekte von besonderer Bedeutung zu sein, nämlich erstens die Frage der Entwicklung von informellen Räumen neben und innerhalb des formellen Sektors, die vor allem mit der marktwirtschaftlichen Entwicklung und der Externalisierung von Kosten in diesem Prozess entstanden sind; zweitens die Frage, inwieweit die politische Führung diese Prozesse durch Regelungen zu formalisieren und zu normieren sucht und inwieweit es ihr dabei gelingt, ein ausgeglichenes Verhältnis von Informalisierung/Formalisierung herzustellen; und schließlich drittens, ob sich am Beispiel der Land-Stadt-Migration im PRD ein Informalisierungsschub im Sinne Norbert Elias', d.h. eine Verringerung des Machtgefälles und eine Tendenz der funktionalen Demokratisierung, feststellen lässt. Diese Betrachtungsweise der chinesischen Land-Stadt-Migration als ein dynamischer Formalitäts-Informalitäts-Zusammenhang soll mit dem folgenden Modell veranschaulicht werden (s. Abbildung 1).

Abb.1 Dynamik der Formalitäts-Informalitäts-Spanne (FIS) im Prozess der Migration



Quelle: Eigene Darstellung.

Es wird davon ausgegangen, dass der Migrationsprozess der chinesischen Landbevölkerung in die Städte zunächst einen Prozess zunehmender und umfassender Informalisierung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Migranten nach sich zieht, der ihre Exklusion von formalen Institutionen und Prozessen des städtischen Lebens impliziert. Hierdurch vergrößert sich das synchronische FIS, bis dieser Prozess an seine Grenzen gerät und umgekehrt eine Dynamik der Formalisierung und Verregelung anstößt, die zu einer Verringerung des FIS führt und damit einen Informalisierungsschub im Sinne einer Verringerung des Machtgefälles von Regierenden und Regierten auslöst, einen Prozess funktionaler Demokratisierung. Mit Norbert Elias wird also von der Erwartung ausgegangen, dass



ein wachsendes Ausmaß an Informalität durch eine Zunahme formaler Regeln und die Ausweitung formeller Rechte herausgefordert wird, d.h. der Prozess der Informalisierung im Kontext einer beständigen Tendenz zur Formalisierung geschieht (Elias 1989:46; vgl. Misztal 2000:46). Mit Blick auf die Wirkungen von Migration auf Transformation und Stadtentwicklung im PRD sind daher die Aushandlungsprozesse zwischen Informalisierung und Formalisierung von besonderem Interesse.

### **Das chinesische Meldesystem: Informalisierung und Illegalisierung städtischer Zuwanderung**

Am Beispiel des chinesischen Meldesystems und seiner Modifizierungen in den letzten ein bis zwei Jahrzehnten kann gezeigt werden, wie dieses durch die Praktiken der Migration und durch die sich entwickelnde Marktwirtschaft in China immer weiter ausgehöhlt worden ist. Zum Verständnis der Situation chinesischer Binnenmigration ist das Meldesystem der VR China (auch *hukou*-System genannt) von elementarer Bedeutung (die Darstellung des *hukou*-Systems folgt teilweise Gransow 2007:345f.). Danach ist jeder Haushalt als städtisch oder ländlich registriert und jeder Einwohner hat einen bestimmten ständigen Wohnsitz (*changzhu hukou*). Ein Wohnortwechsel setzte die Genehmigung sowohl am Herkunftsort als auch am Zielort voraus. Die Bedeutung dieser strikten Regelung geht letztlich auf die mit Gründung der VR China durchgeführte Bodenreform zurück und erschließt sich im Kontext der chinesischen Planwirtschaft. Zur Zeit der Bodenreform wurde jeder Haushalt entweder als städtischer oder als ländlicher Haushalt eingeteilt. Ländliche Haushalte hatten Anspruch auf die Zuteilung von Boden zur privaten (und später kollektiven) Nutzung, städtische Haushalte hatten Anspruch auf die Zuteilung eines Arbeitsplatzes und waren damit (zumindest im Staatssektor) in ein System umfassender sozialer Sicherung – wenn auch auf niedrigem Niveau – eingebunden. Seit 1958 diente das Prinzip der Haushaltsregistrierung (*hukou dengji zhidu*) der Verhinderung spontaner Land-Stadt-Wanderungen (wie es sie zuvor in den 1950er Jahren gegeben hatte) und zugleich als Grundlage für die Zuteilung einer Vielzahl rationierter Lebensmittel und Güter. Während es diese zweite Funktion bereits im Laufe der 1980er Jahre verloren hat, sollte das *hukou*-System doch weiterhin der Kontrolle und Steuerung von Migrationsprozessen dienen.

Vor diesem Hintergrund lassen sich Migranten in China grundsätzlich in zwei Gruppen unterteilen: solche, die ihren ständigen Wohnsitz wechseln, und solche,

die ihren Wohnsitz nur zeitweilig wechseln. Der Wechsel des ständigen Wohnsitzes schließt eine Änderung der Haushaltsregistrierung mit ein. Man kann dies als Migration de jure (oder auch als „Migration von oben“) bezeichnen. Diejenigen, die ihren Wohnsitz nur vorübergehend wechseln, werden in der offiziellen Statistik als Personen geführt, die ihre ständige Haushaltsregistrierung behalten, aber sich mehr als ein halbes Jahr an einem anderen Ort aufhalten. Ihre Zahl betrug im Jahr 2006 106,9 Mio. Personen, für die Provinz Guangdong wurden 22,4 Mio. gezählt (SSYB 2007:114). Diese Form kann man als Migration de facto bezeichnen. Im Zusammenhang mit den massenhaften Land-Stadt-Wanderungen, die den Transformationsprozess in China begleiteten, ging es insbesondere um diese letztere Form der Migration.

Die spontanen Wanderungsbewegungen lösten die geplante Bevölkerungsmobilität der Mao-Ära ab. Ihr Umfang nahm seit den 1990er Jahren rasch zu. Durch die Land-Stadt-Migration kam es zu einer klaren Tendenz der Urbanisierung. Deren Richtung entsprach allerdings in keiner Weise der offiziellen Urbanisierungspolitik in der VR China, bestand diese doch seit den 1980er Jahren darin, das Wachstum der Großstädte strikt zu beschränken, die mittelgroßen Städte angemessen zu entwickeln und das Wachstum der Klein- und Kreisstädte zu fördern. Praktisch gab es jedoch einen klaren Trend der Land-Stadt-Migration, Ziel waren dabei vor allem die großen Städte. Hier kann man von konfligierenden Tendenzen zwischen Urbanisierungspolitik und spontanen Migrationsprozessen sprechen, die vor allem durch ökonomische Anreize und soziale Netzwerke gesteuert werden. Einige Autoren sprechen daher auch von einer zweigleisigen Urbanisierung (vgl. Wong et al. 2003).

Um die Migrationsströme entsprechend der o.g. Urbanisierungspolitik zu kanalisieren, wurden die Zuzugsbeschränkungen für die kleinen und mittleren Städte gelockert und in den Großstädten sorgten Formen wie der „blau gestempelte hukou“ (*lanyin hukou*) für eine flexiblere Handhabung. Dieses Angebot wandte sich an drei Gruppen von prospektiven Stadtbürgern, die gewonnen werden sollten, nämlich erstens Investoren, zweitens private Käufer von Wohneigentum und drittens hochqualifizierte Arbeitskräfte. Diese Personengruppen erhielten die Möglichkeit, Anrechte auf 1-3 hukous zu erwerben und damit den gleichen Rechtsstatus im Hinblick auf Kindergarten- und Schulplätze, Gesundheitsversorgung, Familienplanung, Beschäftigung und Geschäftslizenzen wie die lokalen Stadtbürger zu erhalten.

Für die in der Regel unqualifizierten Land-Stadt-Migranten kamen diese



Möglichkeiten der städtischen Integration nicht in Frage. Diese hatten vielmehr schon damit zu kämpfen, alle erforderlichen Papiere eines legalen Aufenthaltes in den Städten beizubringen: Aufenthaltsgenehmigung, Arbeitserlaubnis, Beschäftigungsregistrierung und ein Zertifikat zur Familienplanung. Da für diese Papiere jeweils Gebühren zu entrichten waren, hatte kaum einer der Migranten alle Papiere beisammen. Dies konnte jedoch sehr gefährlich werden. Die sog. „drei-ohne-Bevölkerung“ (*sanwu renyuan*), d.h. Personen ohne gültigen Ausweis, ohne Unterkunft und ohne stabiles Einkommen, konnte von den Sicherheitsbehörden vom Fleck weg in örtliche Abschiebelager gebracht und nach Hause zurückgeschickt werden. Rechtsgrundlage war eine aus dem Jahr 1982 stammende Verordnung, die eigentlich auf die Unterbringung und Rückführung von Bettlern und Obdachlosen in chinesischen Städten abzielte. Anfang des Jahres 1992 wurde diese Regelung vom Staatsrat auf die sog. „drei-ohne-Bevölkerung“ ausgeweitet. Das System der „Unterbringung und Rückführung“ (*shourong qiansong zhidu*), ursprünglich als eine Hilfsmaßnahme gedacht, mutierte immer mehr zu einer Zwangsmaßnahme zur Abschiebung bzw. auch zum „Abkassieren“ von Migranten. Verwandte und Freunde mussten „Lösegeld“ zahlen, damit die in Abschiebehaft genommenen Migranten frei kamen.<sup>3</sup> Diese Praxis entwickelte sich seit Ende der 1990er Jahre zu einer lukrativen Einnahmequelle für die damit befassten lokalen Sicherheitsbeamten und Aufseher. Mit Pei Minxin (2006) kann man hier von einem „räuberischen Staat“ sprechen.

In die öffentliche Kritik geriet diese Praxis spätestens im März 2003, als der 27-jährige Grafiker Sun Zhigang in einem solchen Abschiebelager in Guangzhou zu Tode kam, nachdem sein einziges „Vergehen“ darin bestanden hatte, ohne gültige Papiere in eine Kontrolle geraten und festgenommen worden zu sein. Dieses Ereignis sorgte für erhebliche Empörung und am 20. Juni 2003 wurde die der Abschiebehaft zugrunde liegende Regelung aufgehoben.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Die Höhe des Lösegeldes betrug bei einem Sammellager in der Provinz Hunan zwischen 500 und 800 CNY pro Kopf (was in etwa dem Monatslohn eines Migranten entspricht). In der Zeit zwischen 1996 und 2002 verdiente dieses Lager an über 10.000 Migranten 3,2 Mio. CNY (Cheng 2007:96).

<sup>4</sup> Am 1.8.2003 traten die „Verwaltungsmaßnahmen zur Unterstützung von Vagabunden und Bettlern ohne städtischen Lebensunterhalt“ (*Chengshi shenghuo wuzhuo de liulang qitao renyuan jiu zhu guanli banfa*) in Kraft, die nun die „Maßnahmen zur Unterbringung und Rückführung von städtischen Vagabunden und Bettlern“ (*Chengshi liulang qitao renyuan shourong qiansong banfa*) vom 12.5.1982 ersetzen.



In den letzten Jahren hat die politische Führung Chinas verstärkte Anstrengungen unternommen, um gesetzliche Grundlagen für eine Gleichbehandlung der ländlichen Migranten in arbeits- und bürgerrechtlicher Hinsicht zu schaffen. Diese müssen jedoch letztlich ohne eine radikale Reform des *hukou*-Systems unvollkommen bleiben. Die Aufhebung des *hukou*-Systems, über die seit vielen Jahren debattiert wird, wird gegenwärtig in einer Reihe von Provinzen getestet. Diese Versuche gehen einher mit Ansätzen zur Schaffung umfassender sozialer Sicherungssysteme, deren Verwirklichung bisher sowohl aus Kostengründen als auch durch ihre lokale Beschränktheit immer wieder rasch an ihre Grenzen stieß.

Bis in die jüngste Vergangenheit hinein stand die Anerkennung der Migranten als eine ökonomische Kraft im Vordergrund, nicht ihre Anerkennung als gleichberechtigte Staatsbürger. Auf diese Weise sollte eine Flexibilität erreicht werden, die es erlaubt, sowohl auf lokal unterschiedliche Wirtschaftsverhältnisse zu reagieren als auch die Dauer des Aufenthaltes der Migranten je nach der konkreten Situation begrenzen oder ausdehnen zu können. Ziel der neuen Regelungen war also eine geordnete und zeitlich begrenzte Aufnahme der Migranten in den Städten. Ihr Aufenthalt soll legalisiert und zugleich die Option einer späteren Rücksiedlung offengehalten werden. Erst mit den „Vorschlägen (des Staatsrates) zur Lösung der Probleme der Wanderarbeiter“ (*Guanyu jie jue nong ming gong weng ti de ruo gan yijian*) vom 26.1.2006 wurde der Auftakt zu Maßnahmen gegeben, die verstärkt auf eine Integration der Migranten in ihr städtisches Arbeits- und Lebensumfeld abzielen.

### **Wanderarbeiter: Dominanz informeller Beschäftigung**

Informalität ist – und dies gilt auch für China – in den letzten Jahren vor allem im Kontext der Ausweitung informeller Beschäftigung diskutiert worden. Dabei ging (und geht) es hauptsächlich um zwei Gruppen von Beschäftigten, nämlich zum einen um die ländlichen Migranten, die in die Städte strömen, und zum anderen um die aus dem Staatssektor entlassenen und wiederbeschäftigten städtischen Arbeiter (vgl. hierzu auch den Beitrag von Anne Braun im vorliegenden Heft). Die Zunahme des informellen Sektors in der Wirtschaft wie auch die Zunahme informeller Beschäftigung in formellen (staatlichen und privaten) Wirtschaftssektoren ist inhärenter Bestandteil des chinesischen Transformationsprozesses.

Kostensenkung und Beschäftigungseffekte sind zweifellos Wirkungen, die den Übergang zu einer Marktwirtschaft befördern und gleichzeitig abfedern können. Zwar existierten Formen informeller Beschäftigung auch schon vor Beginn des

Transformationsprozesses in China, hatten aber nur einen marginalen Stellenwert, da rd. 80% der städtischen Beschäftigten für die Regierung und in Staatsbetrieben arbeiteten, der Rest in der kollektiven Ökonomie. Zugleich war die ländliche Arbeitskraft in die kollektive Produktion eingebunden, die unter der Kontrolle der Volkskommunen stand. Diese Beschäftigungssituation blieb bis in die 1990er Jahre hinein weitgehend unverändert. Erst mit dem Anwachsen nichtstaatlicher Wirtschaftsbereiche nahm auch die informelle Beschäftigung erheblich zu. Das chinesische Arbeitsministerium, das eine Politik der Förderung informeller Beschäftigung verfolgt, definiert diese als Beschäftigung in Klein- und Familienunternehmen und im Haushalt, als unabhängige Dienstleistungen, soziale Dienste und Praktiken der Selbstbeschäftigung. Allein in der Zeit zwischen 1996 und 2001 veränderte sich das Verhältnis von formeller zu informeller Beschäftigung von 4:1 auf 2:1 (Pan 2006:154, 156). Die Zunahme informeller Beschäftigung war für weibliche Beschäftigte noch gravierender als für männliche Beschäftigte. Im Jahr 2000 waren insgesamt 37% der Beschäftigten im informellen Sektor tätig: 34% der männlichen Beschäftigten und 41% der weiblichen Beschäftigten (Pan 2006:159). Beide Trends, sowohl die Zunahme informeller Beschäftigung als auch deren Feminisierung, entsprechen asiatischen und globalen Entwicklungen (vgl. Chang 2007; Altvater & Mahnkopf 2002:121).

Die wirtschaftliche Transformation des PRD führte zu einer vollständigen Veränderung in der lokalen Arbeitskräftestruktur. Bereits Ende der 1980er Jahre war das vormals ländliche PRD nichtlandwirtschaftlich geprägt. Absorbiert wurde in diesem Prozess rascher Industrialisierung nicht nur die lokale Arbeitskraft, sondern auch eine große Anzahl von Arbeitsmigranten, die zum überwiegenden Teil aus anderen chinesischen Provinzen herbeiströmten. Die Zahl der Migranten mit einer zeitweiligen Aufenthaltsgenehmigung (*zanzhu renkou*)<sup>5</sup> in der Provinz

<sup>5</sup> Neben der im *Statistischen Jahrbuch* gebräuchlichen Kategorie „derjenigen, die sich am Ort der Volkszählung länger als ein halbes Jahr aufgehalten haben, deren langfristiger Wohnsitz aber an einem anderen Ort ist“ erfolgt die zahlenmäßige Erfassung der Migranten insbesondere über die polizeilichen Anmeldungen, die durch das Ministerium für Öffentliche Sicherheit (*Gong'an bu*) dokumentiert werden. Da es erforderlich ist, sich innerhalb einer festgelegten Frist, z.B. von drei Tagen, polizeilich anzumelden, wenn man sich an einem fremden Ort aufhält, werden hier all diejenigen gezählt, die eine solche zeitweilige Aufenthaltsgenehmigung haben. Hierzu gehören neben den Wirtschaftsmigranten, die den allergrößten Teil ausmachen, auch Personen, die zum Zweck der Aus- und Weiterbildung, aus Gründen der medizinischen Betreuung, als Ruheständler oder, um Verwandte und Freunde zu besuchen, in die Städte gekommen sind.



Guangdong betrug im Jahr 2003 21,3 Mio. (Gong'an 2004:82)<sup>6</sup>. Rund drei Viertel der Migranten im PRD<sup>7</sup> kommen aus anderen Provinzen.<sup>8</sup>

Innerhalb des PRD kam es während der 1990er Jahre zu einer Verschiebung der Bevölkerungskonzentrationen. Hatten diese zunächst im nördlichen Bereich des PRD um Guangzhou herum gelegen, so kam es zu einer Verlagerung hin zum östlichen Arm des PRD mit dem Hongkong benachbart liegenden Shenzhen als Zentrum (s. Abbildung 2). Der Anteil der Bevölkerung im östlichen Arm des PRD (Shenzhen, Dongguan und Huizhou) stieg von 25% im Jahr 1990 auf 40% im Jahr 2000 an; im nördlichen Teil (Guangzhou, Foshan und Zhaoqing) sank der Bevölkerungsanteil von 50% auf 42% ab und im westlichen Arm (Zhuhai, Zhongshan und Jiangmen) sank er ebenfalls ab, und zwar von 25% auf 18% (Li 2005:38). Da das Bevölkerungswachstum im PRD im Zeitraum zwischen den Jahren 1990 und 2000 zu 91% auf Zuwanderung zurückzuführen ist und nur zu 9% auf ein natürliches Wachstum der Bevölkerung (Sheng 2007:949), sind diese Verschiebungen im Kern als Ergebnis von Wanderungsbewegungen zu interpretieren.

Das PRD zog besonders junge Frauen vom Land an, die in den südchinesischen Exportindustrien mehr verdienen konnten als in ihren Heimatregionen. Was die Verteilung auf verschiedene Wirtschaftssektoren betrifft, so waren 70% (8,05 Mio.) der Migranten in Guangdong im Jahr 1998 in der Industrie beschäftigt, 67% (3,87 Mio.) bei den Männern und 72% (4,17 Mio.) bei den Frauen. Im Jahr 2003 war dieser Anteil insgesamt auf 75% (16 Mio.) angestiegen, davon bei den Männern auf 74% (8,03 Mio.) und bei den Frauen auf 76% (8,02 Mio.) (Gong'an 1998:82, 2004:82). Diese hohe Konzentration der Migranten im produzierenden Gewerbe tritt noch deutlicher hervor, wenn man sie mit der

<sup>6</sup> Zum Vergleich: Im selben Jahr wurden nach der im *Statistischen Jahrbuch* gebräuchlichen Kategorie „derjenigen, die sich am Ort der Volkszählung länger als ein halbes Jahr aufgehalten haben, deren langfristiger Wohnsitz aber an einem anderen Ort ist“ für Guangdong nur 9,8 Mio. Personen ausgewiesen (SSYB 2004:103); für 2006 dagegen 22,4 Mio. (SSYB 2007:114).

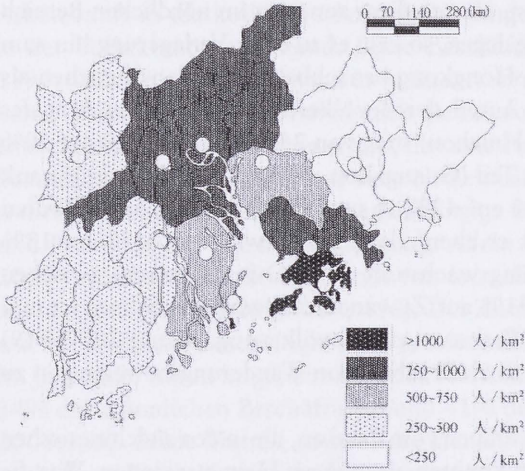
<sup>7</sup> Zahlenangaben werden – soweit ausgewiesen – für das PRD gemacht, einschließlich der drei Großräume Guangzhou-Foshan-Zhaoqing, Shenzhen-Dongguan-Huizhou, Zhuhai-Zhongshan-Jiangmen; ersatzweise werden Angaben zur Provinz Guangdong gemacht.

<sup>8</sup> Nach dem 5. Zensus im Jahr 2000 stammten 22,5% der Migranten im PRD aus Hunan, 19% aus Sichuan, 14,3% aus Guangxi, 10,3% aus Jiangxi, 10% aus Hubei, 6,9% aus Henan, 3,8% aus Guizhou, 2,4% aus Anhui, 2,2% aus Chongqing, 1,6% aus Shaanxi, 1,6% aus Fujian und 1% aus Jiangsu (Li 2005:32).

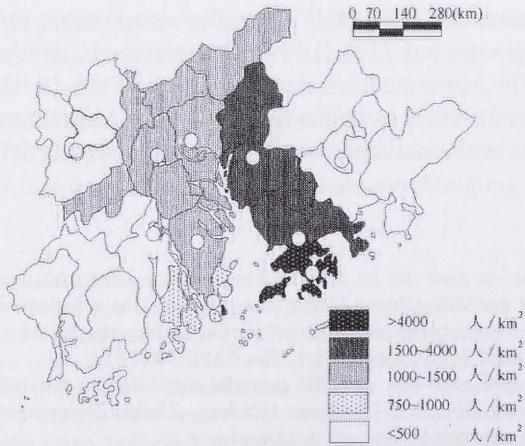


Abb.2 Verteilung der Bevölkerungsdichte im Perlflossdelta (Personen/qkm) 1990 und 2000

1990



2000



Quelle: Li 2005:39.

Beschäftigungsstruktur der lokalen städtischen Bevölkerung im PRD vergleicht. Im Jahr 2000 gehörten von der erwerbstätigen Bevölkerung im PRD 39,5% zur lokalen städtischen Bevölkerung und 60,5% waren Migranten von außerhalb. Die Verteilung auf Primär-, Sekundär- und Tertiärsektor war bei den städtischen Erwerbstätigen mit 35%, 26% und 39% relativ ausgeglichen, während die Migranten mit nur 3% im Primärsektor, mit 22% im Tertiärsektor und mit drei Vierteln ganz überwiegend im Sekundärsektor vertreten waren (Li 2005:95f.).

Ein wichtiger Indikator für informelle Beschäftigungsformen ist das Fehlen eines Arbeitsvertrages. Eine Befragung von 3.086 Wanderarbeitern, die im Jahr 2006 im PRD durchgeführt wurde, ergab, dass mehr als die Hälfte der Befragten (56,7%) keinen Arbeitsvertrag hatten. Überdurchschnittlich hoch lag dieser Anteil in den kollektiven Unternehmen (62,7%) und in privaten Unternehmen (65%) bzw. kleinen Familienunternehmen (77,5%) (Chengshihua 2007:67). Allgemeine Charakteristika zur Unterscheidung formeller und informeller Beschäftigung sind aus der folgenden Zusammenstellung zu ersehen:

Tab.1 Formelle und informelle Beschäftigung auf dem städtischen Arbeitsmarkt

| Kategorie                              | Formelle Beschäftigung                                | Informelle Beschäftigung                          |
|--|---|---|
| Art der Haushaltsregistrierung         | Nichtlandwirtschaftliche Registrierung                | Landwirtschaftliche Registrierung                 |
| Bedingungen der Haushaltsregistrierung | Lokale (städtische) Registrierung                     | Registrierung von außerhalb                       |
| Verteilung nach Unternehmen            | Staatsunternehmen                                     | Kleinunternehmen                                  |
| Verteilung nach Berufen                | Manager, Facharbeiter                                 | Physische Arbeit, individuelle Arbeiter           |
| Art der Arbeitsvermittlung             | Offizielle Vermittlung                                | Durch Verwandte und Freunde                       |
| Arbeitseinheit (danwei) und Entlohnung | Arbeitsbelastung relativ gering, Löhne relativ stabil | Starke Arbeitsbelastung, Lohn nicht stabil        |
| Wohnung                                | Wohneigentum oder Wohnung von der danwei              | Einfache Unterkunft oder privat gemietete Wohnung |
| Soziale Sicherung                      | Arbeitslosen-, Alters- und Krankenversicherung        | Ohne soziale Sicherung                            |

Quelle: Cai 2002:215-216.

Von den hier genannten Charakteristika informeller Beschäftigung auf dem städtischen Arbeitsmarkt (landwirtschaftliche Registrierung, Beschäftigung in



Kleinunternehmen, physische Arbeit, Vermittlung durch Verwandte und Freunde, starke Arbeitsbelastung, instabiler Lohn, einfache Unterkunft, keine soziale Sicherung u.a.) treffen die meisten auch auf die Beschäftigung der Migranten in Guangdong zu, mit Ausnahme der Verteilung nach Unternehmen: Hier scheint die Beschränkung der informellen Beschäftigung auf Kleinunternehmen zu eng gegriffen. Das Schema ist insofern vereinfachend, als es eine Gleichsetzung von Migranten und informeller Beschäftigung insgesamt suggeriert, d.h. die aus dem Staatssektor freigesetzten städtischen Arbeitskräfte, die informelle neue Beschäftigungsformen fanden, bleiben ausgespart. Da es hier jedoch ohnehin nur um die Migrantenpopulation geht, fällt diese Einschränkung weniger ins Gewicht.

Per Saldo ist neue Beschäftigung in China seit den 1990er Jahren überwiegend informell, Guangdong macht hier keine Ausnahme. Zugleich weist die informelle Beschäftigung von Wanderarbeitern in Guangdong einige Besonderheiten auf:

- 1) Hohe Anzahl: Im Jahr 2006 gab es in der Provinz Guangdong 22,4 Mio. Migranten (SSYB 2007:114, vgl. FN 6).
- 2) Hoher Anteil von Frauen, der jedoch ungleich über das PRD verteilt ist (Li 2005:59).
- 3) Konzentration im PRD: 86% der Migranten in Guangdong arbeiten im PRD.
- 4) Hoher Anteil von Beschäftigung im produzierenden Gewerbe.
- 5) Mäßige Löhne: Der durchschnittliche Monatsverdienst von Migranten im PRD lag im Jahr 2003 nicht höher als der Landesdurchschnitt von 702 CNY, und dies in einer der entwickeltesten Regionen Chinas (Guangdong 2006:433).

Angesichts der aus der informellen Beschäftigung resultierenden Probleme (schlechte und unsichere Arbeitsbedingungen, überlange Arbeitszeiten und vertragslose Arbeitsverhältnisse sowie vorenthaltende Lohnzahlungen) gibt es allerdings auch Ansätze zur Formalisierung: z.B. Mindestlohnbestimmungen (vgl. C.a., 4/2006:124/125) und vor allem das neue Arbeitsvertragsgesetz, das zum 1.1.2008 in Kraft getreten ist. Es ist neben dem Arbeitsgesetz (1995) die wichtigste arbeitsrechtliche Regelung und spezifiziert dieses. Hauptzweck des neuen Gesetzes ist die Verbesserung des Schutzes der Arbeitnehmer einschließlich der Migranten. Danach muss innerhalb eines Monats nach Beginn des Beschäftigungsverhältnisses ein schriftlicher Arbeitsvertrag abgefasst werden.<sup>9</sup> In zwei Fällen

<sup>9</sup> Geschieht dies nicht, gelten die Bedingungen des kollektiven Arbeitsvertrages. Liegt ein solcher nicht vor, soll der Arbeitnehmer das gleiche Gehalt wie andere Beschäftigte in der gleichen



kann der Arbeitnehmer nicht gekündigt werden: Im Falle einer Berufskrankheit oder wenn ein Arbeitnehmer mehr als 15 Jahre in einem Betrieb gearbeitet hat und weniger als fünf Jahre von der Pensionierung entfernt ist. Weitere Punkte betreffen Vertragslaufzeit, Informationspflichten, Probezeiten, Wettbewerbsklauseln, Abfindungen, Fortbildungen und Personalvermittlungsstellen (GIC 2007). Überdies sollen die Gewerkschaften mehr Aufgaben im Interesse der Wanderarbeiter übernehmen (vgl. hierzu den Beitrag von Sergio Grassi im vorliegenden Heft). Erste Reaktionen von Unternehmerseite sind bereits spürbar: So hat der japanische Digitalkamerahersteller Olympus beschlossen, mindestens eine seiner beiden Firmen im PRD zu schließen und stattdessen neue Produktionsstätten in Vietnam zu errichten (Olympus 2007).

Wie die tatsächliche Umsetzung des Gesetzes auf lokaler Ebene aussehen wird, bleibt abzuwarten. Da sehr unterschiedliche Interessen berührt sind, ist mit vielfältigen Aushandlungsprozessen zu rechnen. Es ist jedoch ein sehr deutliches Signal in Richtung Absicherung prekärer Arbeitsverhältnisse. Das Arbeitsvertragsgesetz ist Ausdruck und Reaktion der Zentralregierung auf die um sich greifende Regellosigkeit im Bereich des chinesischen Arbeitssystems.

### **Siedlungsstrukturen: Herausbildung informeller Migrantensiedlungen**

Mit dem rasch anschwellenden Strom von Land-Stadt-Migranten entstand in den urbanen Zielorten ein Bedarf an billigem Wohnraum. Vor diesem Hintergrund ist die Entstehung des Phänomens der „Dörfer in Städten“ (*chengzhongcun*) zu sehen. Aber natürlich leben nicht alle Wanderarbeiter in solchen „Dörfern“. Die Wohnform der Migranten hängt zunächst einmal mit der Art der Beschäftigung zusammen: 1. Die Bauarbeiter, die den größten Teil der männlichen Wanderarbeiter ausmachen, übernachten in der Regel in Baracken auf den Baustellen; 2. die Fabrikarbeiter sind zumeist in unternehmenseigenen Wohnheimen untergebracht; 3. die Hausangestellten erhalten Unterkunft in Privathaushalten. Auch für zahlreiche andere Wanderarbeiter ist die Arbeitsstätte zugleich die Wohnstätte. Es ist also nur ein bestimmter Teil der Land-Stadt-Migranten, die in den „Dörfern

---

Position erhalten. Wird der Arbeitsvertrag nicht innerhalb eines Jahres abgeschlossen, so gilt dies als unbefristeter Arbeitsvertrag. Wird der Vertrag erst nach einem Monat nach Aufnahme der tatsächlichen Arbeit, aber vor Ablauf eines Jahres geschlossen, hat der Arbeitnehmer Anspruch auf das doppelte Gehalt für diese Zeit.

in Städten“ leben – nicht selten handelt es sich um Einzelbeschäftigte in Handel und Handwerk, Beschäftigte in kleinen Produktionsstätten oder im Gaststätten- und Dienstleistungsgewerbe, Putzhilfen, fliegende Händler etc. Allerdings ist die Nachfrage von Migranten nach privat zu mietendem Wohnraum in den letzten Jahren stark gestiegen, wie die folgende Übersicht zu ihren Wohnformen zeigt (vgl. Tabelle 2 und Abbildung 3). Während sich die Anzahl allein der offiziell angemeldeten Migranten in Guangdong im Zeitraum von 1998 bis 2003 von 11,5 Mio. auf 21,3 Mio. knapp verdoppelte, nahm der Anteil derjenigen Migranten, die in selbst gemietetem Wohnraum leben, von 3 Mio. auf 8,8 Mio. zu und zeigte damit nahezu eine Verdreifachung.

Tab.2 Wohnformen von Migranten mit Aufenthaltsgenehmigung in Guangdong (1998 und 2003 in Mio.)

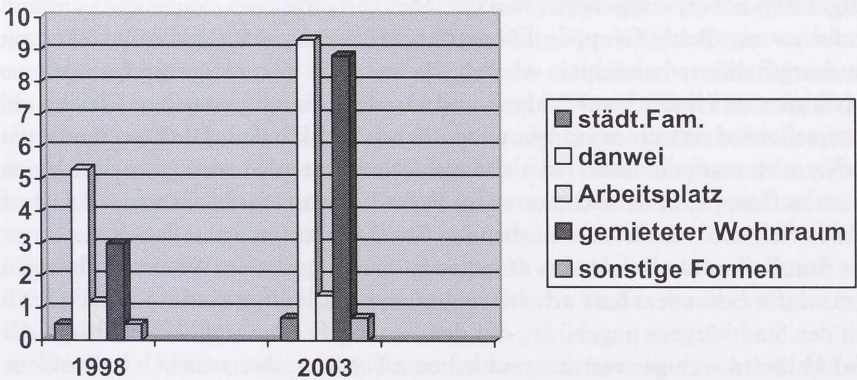
|                              | 1998 | Prozent | 2003 | Prozent |
|------------------------------|------|---------|------|---------|
| Total                        | 11,5 | 100     | 21,3 | 100     |
| Männer                       | 5,7  | 49,6    | 10,7 | 50,2    |
| Frauen                       | 5,8  | 50,4    | 10,6 | 49,8    |
| Arbeitsmigration             | 8,0  | 70      | 16,0 | 75      |
| Männer                       | 3,8  |         | 8,0  |         |
| Frauen                       | 4,2  |         | 8,0  |         |
| Wohnformen                   |      |         |      |         |
| Pension                      | 1,0  | 8,5     | 0,4  | 1,7     |
| Bei städt. Familie           | 0,5  | 4,5     | 0,7  | 3,3     |
| In Arbeitseinheiten (danwei) | 5,3  | 46,0    | 9,3  | 43,7    |
| Am Arbeitsplatz              | 1,2  | 10,8    | 1,4  | 6,7     |
| Gemieteter Wohnraum          | 3,0  | 26,2    | 8,8  | 41,3    |
| Andere Formen                | 0,5  | 4,0     | 0,7  | 3,3     |

Quellen: Gong'an 1998:2, 2004:2; eigene Berechnungen. Die Zahlen beziehen sich jeweils auf das gesamte Verwaltungsgebiet der Städte, nicht nur auf die Stadtbezirke.



Prozentual bedeutete dies eine Zunahme von 26% auf 41%; d.h. im Jahr 2003 lebten 41% der angemeldeten Migranten in selbst gemietetem Wohnraum. Diese Zahlen belegen klar den steigenden Bedarf an billigem Wohnraum für die Wanderarbeiter in den Städten. Der Grund ist zweifellos in der Nachfrage nach billigen Arbeitskräften im PRD zu suchen. Die Zunahme an privat gemietetem Wohnraum kann auch als Ausdruck einer wachsenden Tendenz der Migration ganzer Familien interpretiert werden (vgl. Wang 2006).

Abb.3 Wohnformen von Migranten mit Aufenthaltsgenehmigung (1998 und 2003 in Mio.)



Quelle: Gong'an 1998:2, 2004:2; eigene Berechnungen.

Charakteristisch für die Migrantensiedlungen im PRD und besonders in Guangzhou<sup>10</sup> ist der Typus des „von der Stadt eingekreisten Dorfes“<sup>11</sup>. Darunter ist Folgendes zu verstehen: Nachdem die Reformpolitik in der Provinz Guangdong schon relativ frühzeitig in den 1980er Jahren begonnen hatte, dehnte sich die Stadt Guangzhou insbesondere nach Osten hin aus. Das Land der Bauern aus den umliegenden Dörfern wurde requiriert, um es gewerblich oder für den Wohnungsbau zu nutzen. Die Bauern wurden hierfür entschädigt und behielten das Recht,

<sup>10</sup> Im Jahr 2000 hatte Guangzhou 6,98 Mio. Einwohner (Stadtbezirke), 9,9 Mio. Einwohner im Verwaltungsgebiet, davon 2,75 Mio. (39,4%) mit zeitweiliger Aufenthaltsgenehmigung (Li 2005:43).

<sup>11</sup> Der treffende Ausdruck stammt von Zhou Daming, der Untersuchungen hierzu u.a. im Guangzhouer Bezirk Haizhu angestellt hat.

in ihren Häusern wohnen zu bleiben, ein Wohnhaus zu errichten oder zusätzliche Stockwerke auf ihre Häuser zu bauen. Dies Recht erstreckt sich auch auf ihre Kinder. Parallel zu dieser Entwicklung kamen immer mehr Wanderarbeiter nach Guangzhou, die Bedarf an preisgünstigem Wohnraum hatten. Die einheimischen Bauern in den „Dörfern“ entdeckten die Vermietung an die Migranten als ein lohnendes Geschäft und begannen nun, ihre Häuser aufzustocken.

Typisch für die „Dörfer in Städten“ ist das Zusammenleben zwischen einer Minderheit einheimischer Dorfbevölkerung und einer Mehrheit von Migranten unterschiedlichster regionaler und sozialer Herkunft. Die Einheimischen und die Migranten haben – abgesehen von den Mietverhältnissen – kaum etwas miteinander zu tun. Beide Gruppen können gegenüber der städtischen Bevölkerung als marginalisiert bezeichnet werden, da sie nicht berechtigt sind, städtische Privilegien im Hinblick auf Bildung und soziale Sicherung zu teilen. Gleichwohl unterscheiden sie sich in einigen wesentlichen Merkmalen: Die Ersteren treten als Vermieter auf, die Letzteren als Mieter. Die Ersteren wurden zu einer marginalisierten Gruppe, ohne auch nur einen Fuß aus ihrem Dorf zu setzen – das Dorf wurde vielmehr von der es umgebenden Großstadt aufgesogen. Durch die Gunst der Stunde konnten viele von ihnen es zu einem gewissen Wohlstand bringen, ohne dafür besonders hart arbeiten zu müssen. Allerdings sind sie im Vergleich mit den Stadtbürgern ungebildet, mit den sie umgebenden städtischen Strukturen und Abläufen weniger vertraut und haben z.T. Mühe, ihre reichlich vorhandene Freizeit sinnvoll zu nutzen. Die Migranten haben sich dagegen aus mehr oder weniger weit entfernten Orten aufgemacht, um in der Großstadt für ein besseres Leben zu arbeiten. Ihre Arbeitsbedingungen sind sehr hart und der Verdienst weit geringer als der der Stadtbürger, dennoch sparen die meisten Migranten, so viel wie sie können, und schicken das Geld nach Hause. Freizeit kennen sie im Unterschied zur einheimischen Dorfbevölkerung kaum. Trotz dieser Differenzen haben beide Gruppen ein elementares gemeinsames Interesse, nämlich an den bestehenden Mieter-Vermieter-Arrangements in den „Dörfern“ und damit an den „Dörfern“ selbst festzuhalten. Dies ist jedoch durch die städtische Entwicklungspolitik infrage gestellt.

Spätestens seit den Jahren 2002/2003 mehrten sich die offiziellen Stimmen, die für eine Intervention und massive Erneuerungsprojekte eintraten, um die „Dörfer in Städten“ zu beseitigen. Im Rahmen von Stadterneuerungsplänen soll der Abriss der „Dörfer“ und die Neuentwicklung beispielsweise in Guangzhou in zwei Phasen erfolgen. Charakteristisch für die erste Phase ist die institutionelle



Umwandlung des ländlichen Status der „Dörfer“. Hierzu wird der bisher kollektive Boden in Staatseigentum umgewandelt. Die einheimischen Dorfbewohner erhalten einen städtischen *hukou* und die ländliche Verwaltung durch Dorfkomitees wird in Form von städtischen Einwohnerkomitees reorganisiert. In der zweiten Phase sollen die Dörfer auf Grundlage stadtplanerischer Überlegungen und in Übereinstimmung mit den städtischen Regelungen rekonstruiert werden. Illegale Bauten sollen ohne Entschädigung beseitigt werden. Im Zentrum dieses Modells steht die Aufhebung des ländlichen Status der „Dörfer“, wobei die Rahmenbedingungen so angelegt sind, dass die Erneuerung dieser Gebiete nicht mehr in Händen der einheimischen ländlichen Bevölkerung liegt, sondern in den Aufgabenbereich der städtischen Verwaltung fällt. Durch diese forcierte Urbanisierung und Integration der „Dörfer“ werden die einheimischen Dorfbewohner zu gleichberechtigten Stadtbürgern Guangzhous. Dieser neue Status wird sie allerdings zukünftig ihrer bisherigen Rechte und Möglichkeiten berauben, von der Vermietung ihrer Häuser leben zu können. Die Landnutzungsrechte gehen zunächst an die Stadtregierung und werden dann gegebenenfalls an die Baufirmen vergeben. Ziel dieser Strategie der Stadtregierung ist offiziell, die Entwicklung der „Dörfer“ zu Slums zu verhindern. Zugleich geht es jedoch darum, die Kontrolle über diese Gebiete zu erhalten bzw. auf städtische Stellen zu übertragen (vgl. Zhang 2005:250f.).

Durch die Erneuerungsstrategien der Stadtregierungen sind nicht nur für die einheimische ländliche Bevölkerung der „Dörfer“, sondern auch für die Wanderarbeiter, die dort wohnen, negative Auswirkungen zu erwarten. Für Letztere wird es sehr viel schwieriger werden, in den Städten bezahlbaren Wohnraum zu finden, für die Ersteren wird eine lukrative Einkommensquelle verloren gehen. Migranten werden die neuen Mieten nicht ohne substanzielle Zuschüsse der Regierung zahlen können. Für die Bauunternehmen werden erhebliche Kosten entstehen: Sie müssen die gegenwärtigen Besitzer entschädigen, sie haben eine Gebühr für den Landtransfer zu entrichten, eine Umweltgebühr und Bausteuern. Dies alles wird auf den künftigen Preis der Wohnungen aufgeschlagen werden und wird damit das Problem preisgünstigen Wohnraums für die Migranten noch viel größer machen.

Die Politik der großen Städte Chinas, die darauf abzielt, durch rechtliche Regelungen, Gebührenordnungen und Polizeistreifen die Zuwanderung unqualifizierter Arbeitskräfte und einkommenschwacher Personen einzudämmen und zu beschränken, wird aus der Sicht der Migranten schon jetzt vielfach als Will-

kür, Behandlung als Bürger zweiter Klasse, als Formen von Fremdbestimmtheit und, schlimmer noch, als Kriminalisierung erlebt (vgl. Liu-Weigl 2001). Eine rigide Politik der Beseitigung der „Dörfer“ würde das Problem der Ausgrenzung ländlicher Wanderarbeiter zweifellos weiter verschärfen.

### **Informalisierung sozialer Infrastrukturen 1: Krankenversorgung von Migranten**

Da das Perlflossdelta bereits seit den 1980er Jahren ein attraktiver Zuwanderungsort für Land-Stadt-Migranten in China war, sind hier Folgeprobleme der Massenmigration wie die mangelhafte Krankenversorgung und Krankenversicherung von Migranten auch schon relativ frühzeitig zu einem Thema geworden. Allerdings konnten erste Ansätze zur Einbeziehung von Migranten in das System sozialer Sicherung bis zum Jahr 2005 nur recht unvollkommen realisiert werden: Zu diesem Zeitpunkt waren erst 4,87 Mio. Migranten in der Provinz Guangdong rentenversichert; 3,14 Mio. waren krankenversichert, 3,29 Mio. hatten eine Arbeitslosenversicherung, 5,94 Mio. hatten eine Unfallversicherung und 360.000 Migranten waren berechtigt, Mutterschutzleistungen in Anspruch zu nehmen (Guangdong 2006:437). Warum waren nur so vergleichsweise wenige Migranten in das System sozialer Sicherung eingebunden?

Die die Transformation begleitende Gesundheitsreform geschah entlang der dualen Struktur des *hukou*-Systems, d.h. die Reform wurde für den städtischen und den ländlichen Bereich getrennt durchgeführt und die Belange der Land-Stadt-Migranten fanden keinen Eingang in die Reform. Da die Krankenversicherung – ebenso wie andere Bestandteile der Sozialversicherung – im Wesentlichen betriebsbasiert ist, zugleich aber der Umbau der Staatsunternehmen darauf abzielte, die aufgrund der Sozialleistungen teuren formellen Arbeitsverhältnisse so weit wie möglich durch informelle Beschäftigungsverhältnisse mit Migranten ohne die entsprechenden Sozialleistungen zu ersetzen, wurde in der Konsequenz nur ein sehr kleiner Teil der Wanderarbeiter in die Kranken- und Sozialversicherung einbezogen. Obgleich in der Provinz Guangdong schon seit Jahren damit experimentiert wird, Leistungen der Kranken- und Sozialversicherung auch auf Wanderarbeiter auszudehnen, scheiterten diese in der Praxis an den Interessen der Unternehmen, an den Befürchtungen lokaler Regierungen, dass ein System der Gesundheitsversorgung für Wanderarbeiter eine Sogwirkung auf die ländliche Bevölkerung ausüben könne und damit zu einer unabsehbaren Kostenexplosion führen würde, sowie an den Ängsten der Migranten vor zusätzlichen Kosten, die



sich aufgrund ihrer hohen Mobilität für sie letztlich nicht auszahlen würden.

Da die Migranten fast alle Kosten von Gesundheitschecks und -behandlungen selbst tragen müssen, sind diese für ihre Mehrzahl kaum erschwinglich. Während im Budget von Migranten im Durchschnitt 100 CNY im Monat die Obergrenze für Gesundheitsausgaben bilden, kostet allein die Behandlung einer kleineren Erkrankung (wie einer Erkältung) in einem großen Krankenhaus 500 CNY, was fast schon das gesamte Monatseinkommen eines Wanderarbeiters verschlingen würde. Finanzielle Nöte haben immer wieder dazu geführt, dass Migranten nach einer Notfallbehandlung im Krankenhaus eine notwendige weitere Behandlung abgebrochen haben. Die Abteilung für äußere Verletzungen des Volkskrankenhauses der Provinz Guangdong hat durchschnittlich pro Jahr 200 Migranten aufgenommen, von denen mehr als ein Drittel die Rechnung nicht bezahlen konnte. Einige Krankenhäuser haben es daraufhin abgelehnt, Migranten als Patienten aufzunehmen. Dies hat dazu geführt, dass Migranten bei Krankheitsanzeichen zunächst gar nichts unternehmen und erst einmal abwarten – was u.U. zur Entwicklung sehr viel ernsterer Erkrankungen führen kann. Berichte über Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, die in Shenzhen gesammelt wurden, identifizieren Lärm, Staub und giftige Stoffe als Hauptquelle von Gesundheitsschädigungen von Migranten. Nach Schätzungen aus den 1990er Jahren hatten 1-2% aller männlichen Migranten Arbeitsunfälle. Komplizierter zuzuordnen sind berufsbedingte Erkrankungen, deren Symptome möglicherweise erst nach Verlassen des Arbeitsplatzes auftreten. Eine solche Erkrankung ist vor allem die Staublunge, die besonders bei Bauarbeitern auftritt. Bei Migrantinnen in der Bekleidungs- und Lederverarbeitungsindustrie gab es Häufungen von Benzolvergiftungen. Zu nennen sind auch die Brandunfälle in Unternehmen im Perlflossdelta, die Schätzungen zufolge bis zum Jahr 1994 Hunderte von Todesopfern unter den Migrantinnen forderten. Die hohen Gesundheitsrisiken der sog. 3-D-Jobs (*dirty, dangerous and demanding*) haben bereits zu einem Heer arbeitsunfähiger Wanderarbeiter geführt. Dieses wird noch weiter wachsen, wenn dieser Entwicklung nicht durch geeignete Arbeitsschutzmaßnahmen und eine angemessene Gesundheitsversorgung vorgebeugt wird (Xiang 2005:162f.).

Vor dem Hintergrund einer mangelnden Krankenversorgung in den Städten sind in Gebieten mit großen Konzentrationen von Migrantenpopulationen wie in den sog. *urban villages* eine Vielzahl informeller kleiner Krankenstationen und Gesundheitspraxen entstanden, die die Marktnische der Gesundheitsversorgung der Migranten – mit allen daraus erwachsenden neuen Risiken – zu füllen

versuchen. Allerdings werden diese Angebote nur sehr zögerlich genutzt. Es scheint, dass hier im Falle einer Erkrankung eher abgewartet wird, wie sich die Sache entwickelt, anstatt die kaum überprüfbaren informellen Angebote der Krankenversorgung aufzugreifen.

Um die Ausbreitung ansteckender Krankheiten zu verhindern, hat die Provinz Guangdong auf lokaler Ebene mit der Bereitstellung von fünf Arten von kostenlosen Gesundheitsdiensten für die Migranten begonnen, nämlich:

- 1) Migrantenkinder werden nach den gleichen Vorgaben geimpft wie die Kinder der ansässigen Bevölkerung.
- 2) Diagnose, Behandlung und Isolation von Migranten mit ansteckenden Krankheiten.
- 3) Grundversorgung und Behandlung in Fällen offener Tuberkulose für Migranten, die sich länger als sechs Monate in Guangdong aufhalten.
- 4) Kostenlose HIV/AIDS-Beratung für Migranten.
- 5) Gesundheitserziehung für Migranten.

Dieses Minimalprogramm kann die Nachfrage nach medizinischer Versorgung der Migranten bei Weitem nicht abdecken. Das medizinische Angebot ist unzureichend, die Kosten sind für die Migranten unerschwinglich und können sie leicht in bittere Armut stürzen; kleinen Unternehmen im informellen Sektor mangelt es an Maßnahmen zur Vorbeugung gegenüber Berufskrankheiten und Ansteckungsgefahren, der Arbeitsschutz ist mangelhaft. Gleichzeitig sind die Migranten in ihren Arbeits- und Lebensbedingungen erhöhten Gesundheitsrisiken ausgesetzt und haben doch nur zu einem verschwindend geringen Teil eine Krankenversicherung. Eine Veröffentlichung von Reformmaßnahmen des gegenwärtigen dualen Gesundheitssystems wird für das Frühjahr 2008 erwartet. Das jetzige System soll so umgestaltet werden, dass alle Bürger eine gesundheitliche Basisversorgung zu erschwinglichen Preisen erhalten können. Das neue System soll zunächst von einigen Provinzen erprobt werden. Hierdurch soll der gemeinnützige Charakter von Gesundheitseinrichtungen sichergestellt, der Medikamentenverkauf durch Kliniken beendet, mehr Regierungsverantwortung übernommen und ein einheitliches Netzwerk medizinischer Versorgung für die gesamte Bevölkerung etabliert werden (Bi 2008). Noch ist ein solches Programm Zukunftsmusik und es stellt sich die Frage, wie die weitgehenden sozialpolitischen Ziele und Vorgaben der Zentralregierung auf den verschiedenen lokalen Ebenen umgesetzt werden können. Gleichwohl zeichnet sich auch im Bereich der Gesundheitsversorgung die Zielsetzung ab, ein integratives, Stadt und Land umfassendes und die Migranten



einbeziehendes Konzept zu verfolgen.

## **Informalisierung sozialer Infrastrukturen 2: Selbstorganisation informeller Migrantenschulen**

Mit zunehmender Dauer des Migrationsgeschehens in China kommt es zu einer Tendenz längerer Aufenthalte in den Städten und mit der Migration ganzer Familien nimmt auch der Bedarf an Schulen für die Migrantenkinder zu. Da sie aufgrund des *hukou*-Systems im Prinzip von den lokalen öffentlichen Schulen am Arbeitsort der Eltern ausgeschlossen waren, entstanden in den 1990er Jahren immer mehr private Schulen für Migrantenkinder. Gab es 1996 30 private Migrantenschulen in Guangdong, so war ihre Zahl bis zum Jahr 2006 auf 300 angestiegen (AsiaNews.it 2006). Aber gerade in einer so dynamisch wachsenden Region wie dem PRD waren die Kapazitäten sowohl der öffentlichen als auch der privaten einschließlich der von Migranten selbst organisierten Schulen bezogen auf Grundstücke, Lehrer und Budgets schnell ausgeschöpft. In der Provinz Guangdong besuchten im Jahr 2003 1,24 Mio. Migrantenkinder Grund- und Mittelschulen, das waren 8,5% aller Schulkinder der Provinz. Von diesen gingen 675.000 auf öffentliche Schulen und 561.400 auf private Grund- und Mittelschulen (Guangdong 2006:437). Der ermittelte Bedarf lag jedoch mit 3,86 Mio. Schulplätzen mehr als dreimal so hoch. Das heißt, das bestehende Angebot öffentlicher und privater Schulen zusammengenommen reicht bei Weitem noch nicht aus, den Bedarf zu decken; für 2,6 Mio. Migrantenkinder fehlte in der Provinz Guangdong die Möglichkeit des Schulbesuchs (Guangdong 2006:438).

Private und öffentliche Schulen, die noch Plätze frei haben, nehmen – gegen entsprechende Gebühren – Migrantenkinder auf. Die Gebühren liegen seit Ende der 1990er Jahre bei 780-1.000 CNY pro Kind und pro Semester. Gemessen an den Durchschnittslöhnen, die im Jahr 2003 im PRD bei 700 CNY im Monat lagen (Guangdong 2006:433), war dies für Migrantenfamilien eine erhebliche Belastung, insbesondere wenn sie mehrere Kinder hatten. In Dongguan beispielsweise betragen die Kosten pro Schulkind im Jahr 3.543 CNY, davon wurden 1.500 CNY durch Schulgeld aufgebracht, hinzu kamen gut 2.000 CNY an Subventionen von der Stadt. Die Zentralregierung leistet hierzu keinen Beitrag. Auch die immer wieder aufkommende Forderung, die Provinzen der Herkunftsgebiete der Migranten hier in die Pflicht zu nehmen, scheint wenig realistisch.

Bezogen auf die *urban villages* könnte man annehmen, dass die einheimischen ehemaligen Bauernfamilien, die durch Entschädigungen und Vermietungen zu

Wohlstand gekommen sind, ihre Kinder lieber auf Schulen in besseren Stadtteilen geben und in den Schulen der *urban villages* zunehmend Migrantenkinder aufgenommen werden. Dies ist allerdings nur bedingt der Fall, da die besser gestellten Migrantenfamilien (auch die, die selbst in *urban villages* wohnen) ihre Kinder lieber auf andere Schulen schicken, da sie den Umgang mit den als ungebildet geltenden Kindern aus den einheimischen ehemaligen Bauernfamilien vermeiden möchten. Umgekehrt versuchen die einheimischen ehemaligen Bauern der *urban villages* ihre z.T. neuen und gut ausgestatteten Schulen gegenüber den Migrantenkindern abzuschotten (Interview 1999).

Die gegenwärtige neunjährige Pflichtschule in China ist durch das duale Meldesystem geprägt. Nach dem Gesetz zur Pflichtschulbildung von 1986<sup>12</sup> erfolgt ihre Verwaltung unter der Führung des Staatsrates auf den verschiedenen lokalen Ebenen. Die lokalen Regierungen erhalten hierfür Finanzmittel von der Zentrale und müssen ihren lokalen Haushalt nur für die Ausbildung einheimischer Schüler mit dauerhaftem Wohnsitz vor Ort verwenden. Grundsätzlich können Migranten ihre Kinder auf öffentliche Schulen schicken, müssen aber dafür das entsprechende Schulgeld (*jiedu fei*) entrichten (Xia 2006:30). Da die Migranten die Kosten oftmals nicht bezahlen konnten, sind vielerorts private Schulen speziell für Migrantenkinder (*mingong zidi xuexiao*) entstanden. Diese sind überwiegend illegal, unzureichend ausgestattet und – da sie nicht den offiziellen Regierungsrichtlinien entsprechen – beständig von ihrer Schließung bedroht. Einerseits ist die Nachfrage trotz der relativ hohen Preise groß, andererseits werden die Schulen und Einrichtungen vom Erziehungsministerium häufig nicht anerkannt, weil sie die lokalen städtischen Normen des Unterrichts, der Unterrichtsmaterialien und der Lehrkräfte, die in der Regel deutlich höher liegen als in den überwiegend ländlichen Herkunftsregionen der Migranten, nicht erfüllen können. Auch sind die Lehrer dieser informellen Schulen selbst fast ausnahmslos Migranten.

Die Frage, wie die Pflichtschulbildung für die Migrantenkinder realisiert werden kann, wurde in den letzten Jahren von den Massenmedien, von NGOs, in einem UN-Bericht zu den Bildungsrechten von Kindern und im Rahmen von *Corporate Social Responsibility*-Aktionen von Firmen wie China Mobile aufgegriffen und damit zunehmend zu einem öffentlich diskutierten Thema. Vor diesem Hintergrund revidierte der Nationale Volkskongress im Jahr 2005 das

<sup>12</sup> Das neunjährige Pflichtschulsystem in China gliedert sich in eine sechsjährige Grundstufe und eine dreijährige untere Mittelschule.



Gesetz zur Pflichtschulbildung. So heißt es in Artikel 12:

für Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter, deren Eltern an einem Ort leben oder arbeiten, an dem sie nicht ihren ständigen Wohnsitz haben, und die ihre Pflichtschulbildung an dem Ort erhalten, an dem ihre Eltern oder ihr verantwortlicher Vormund leben oder arbeiten, soll die lokale Volksregierung ihm/ihr die gleichen Bedingungen der Pflichtschulbildung bieten und die direkten Maßnahmen hierzu sollen durch die Provinzen, Autonomen Gebiete und Städte unter direkter Verwaltung der Zentralregierung formuliert werden. (Artikel 12, § 2 des Compulsary Education Law 2006, zit.n. Xia 2006:33)

Rechtlich ist damit der Weg für eine Integration der Migrantenkinder in das städtische System der Pflichtschulbildung bereitet. Grundsätzlich stehen den Migrantenkindern, die ihre Eltern an den Arbeitsort begleiten, fünf Schultypen offen (Xia 2006:36):

- 1) Öffentliche Schulen,
- 2) von der Regierung anerkannte Privatschulen,
- 3) Schulen, die von Regierungsstellen der Herkunftsregionen an den Zuwanderungsorten gegründet wurden,
- 4) Schulen, die von den Regierungen der Zuwanderungsorte der Migranten gegründet wurden,
- 5) von den Migranten selbst organisierte Schulen.

Trotzdem gibt es zahlreiche Hürden bei der Verfolgung dieses Zieles. Die öffentlichen Schulen nehmen teilweise trotz der neuen gesetzlichen Vorgaben hohe Schulgebühren. Sie haben Vorbehalte nicht nur gegenüber den zusätzlichen Kosten, sondern auch gegenüber dem zusätzlichen Aufwand, der durch die Aufnahme von Migrantenkindern befürchtet wird. Durch Gebühren und Eintrittsexamen errichten sie neue Hürden. Die guten Privatschulen sind exorbitant teuer und außerhalb der finanziellen Reichweite von Migrantenfamilien. Schulen der Herkunftsregionen unterrichten nur nach ihren eigenen Richtlinien und reichen damit nicht an die Standards in den großen Städten heran. Von den Lokalregierungen speziell für Migrantenkinder errichtete Schulen gibt es kaum und die selbst organisierten Schulen für Migrantenkinder sind zwar teilweise besser ausgestattet als vergleichbare Schulen in den Herkunftsgebieten der Migranten, können aber die lokalen Standards in den Städten nicht erfüllen und müssen immer mit ihrer Schließung rechnen, wenn sie von den offiziellen Erziehungsbehörden nicht anerkannt werden. Ein weiteres Problem besteht schließlich darin,

dass es sehr viel mehr Grundschulen als Mittelschulen für Migrantenkinder gibt und der Übergang in die dreijährige Phase der unteren Mittelschulbildung auf diese Weise erschwert wird.

Nicht nur durch entsprechende rechtliche Grundlagen, sondern auch mit der systematischen Schließung von selbst organisierten Migrantenschulen soll Druck ausgeübt werden, um zu einer Integration der Migrantenkinder in das Pflichtschulsystem zu kommen. Die Formalisierung und Vereinheitlichung des Bildungssystems zeichnet sich als ein klarer Gegentrend zu den spontanen Gründungen informeller Schulen für Migrantenkinder ab. Allerdings klaffen auch hier die weitreichenden Visionen der Zentralregierung und die lokalen Finanznöte und Verteilungskämpfe um knappe Ressourcen auseinander.

## Zusammenfassung

Am Beispiel der postmaoistischen Transformation im PRD wird deutlich, dass Migration und Stadtentwicklung auf vielfältige Weise von Informalisierungsprozessen begleitet sind und praktisch alle Arbeits- und Lebensbereiche der Migranten durchziehen. Dies sind durchaus innovative Prozesse, die jedoch zugleich mit Formen der Exklusion von bestehenden städtischen Institutionen und Erfahrungen der Diskriminierung im städtischen Alltag einhergehen. Es sind aber auch Einfallstore für zweifelhafte Formen des raschen Geldverdienens, für die Entstehung persönlicher Ausbeutungs- und Abhängigkeitsverhältnisse und ähnliche negative Erscheinungen. Im Bereich der Beschäftigung, der Wohnformen, im Gesundheits- und Bildungswesen kann beobachtet werden, wie Informalisierung zunimmt und zugleich Anstöße zur Schaffung neuer Regeln und Gesetze gibt, die ihrerseits zur Überwindung des bestehenden Land-Stadt-Dualismus beitragen.

Das *hukou*-System ist zweifellos die Wurzel für zahlreiche duale Entwicklungsformen, die insbesondere von den Wanderarbeitern zu überbrücken sind. Es würde aber zu kurz greifen, die Lösung der vielfältigen Probleme, die sich aus der beschleunigten Urbanisierung und aus dem Widerspruch zwischen rasant gewachsener Mobilität großer Teile der chinesischen Bevölkerung und lokal verankerten Formen (und Reformen) sozialer Infrastrukturen ergeben, allein aus der Aufhebung des *hukou*-Systems erwarten zu wollen. Hier sind weitreichende Strukturreformen auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen gefordert.

Die städtische Wohnungsproblematik ländlicher Migranten im PRD zeigt noch einmal sehr deutlich die Janusköpfigkeit von Prozessen der Informalisierung: Auf der einen Seite stützen sie Entwicklungen ab, die der formelle Sektor



nicht übernehmen kann; schaffen Bewegungsspielräume für wirtschaftlichen und sozialen Wandel; eröffnen Perspektiven und Wege aus einem Landleben mit geringen Entwicklungschancen – auf der anderen Seite entstehen prekäre Wohnverhältnisse und Lebensbedingungen, die durch Rechtsunsicherheit charakterisiert sind und nur durch Improvisation und kurzfristige Arrangements funktionieren.

Aber gerade diese spontan entstandenen Verhältnisse müssen als Ausgangspunkt für sozialpolitische und stadtplanerische Maßnahmen zur Schaffung stabiler und rechtlich abgesicherter Wohn- und Lebensbedingungen gesehen werden. Stadtentwicklung, die nur die prekären Wohnverhältnisse auf administrativem Wege zu beseitigen sucht, ohne deren Verzahnung mit anderen Lebensbereichen (einschließlich der dort ablaufenden Informalisierungsprozesse) zu berücksichtigen, kann dem nicht gerecht werden. Ein solcher Ansatz würde letztlich nur den Dualismus von Stadt und Land in die Stadt transponieren und in Gestalt innerstädtischer sozialer Polarisierung reproduzieren. Hier sind Lösungen zu finden, die den komplexer und hochmobil gewordenen Lebensformen chinesischer Bürger und Bürgerinnen entsprechen.

In der Tendenz lässt sich eine grundlegende Veränderung des sozialen Gefüges ausmachen, die als eine Verringerung der Formalitäts-Informalitäts-Spanne interpretiert werden kann. Die Reformagenda der gegenwärtigen politischen Führung unter Hu Jintao, die aus den neuesten Regelungen zur Arbeits-, Bildungs- und Gesundheitspolitik aufscheint, weist in Richtung einer Formalisierung, die gerade auch die ländlichen Migranten einschließt. Hier kommt es im Prinzip zu einer allmählichen Angleichung gesellschaftlicher Rahmenbedingungen städtischer und (ehemals) ländlicher Bürger. Allerdings sind es häufig die lokalen Regierungsebenen, die die Vorgaben der Zentralregierung in ihrem Bereich umzusetzen – und insbesondere auch zu finanzieren – haben. Wie allein das Beispiel zur Implementierung der neunjährigen Pflichtschulbildung zeigt, bestehen aber auf den lokalen Ebenen durchaus eigene Interessen und Prioritätensetzungen. Auch nimmt die Komplexität der Aushandlungsprozesse von Informalisierung und Formalisierung mit der Pluralisierung der Akteure in der chinesischen Gesellschaft noch zu. Gleichwohl kann das durch die Migration abnehmende Stadt-Land-Gefälle als Bestandteil eines Informalisierungsschubs im Sinne einer funktionalen Demokratisierung angesehen werden, d.h. im Sinne einer Zunahme funktionaler Spezialisierung und Interdependenz. Dieser Informalisierungsschub kann auch im Sinne eines abnehmenden Machtgefälles von Staatsestablishment und der Masse

der Regierten in der chinesischen Gesellschaft interpretiert werden – allerdings hängt sein konkreter Verlauf von weiteren Aushandlungsprozessen zwischen Informalisierung und Formalisierung ab und es bleibt abzuwarten, ob diese in einem harmonischen Verhältnis erfolgen werden.

## Literatur

- Altvater, Elmar & Birgit Mahnkopf (2002), *Globalisierung der Unsicherheit. Arbeit im Schatten, Schmutziges Geld und informelle Politik*, Münster: Westfälisches Dampfboot
- AsiaNews.it (2006), *300 private schools for migrant children to close down in Guangdong*, 16. November. Online: <http://www.asianews.it/view4print.php?l=en&art=7766> (Aufruf: 01.02.2008)
- Bi, Mingxin (Hrsg.) (2008), *China's long-awaited healthcare reform plan to be publicised in March*, 18.1.2008. Online: [http://english.gov.cn/2008-01/18/content\\_862716.htm](http://english.gov.cn/2008-01/18/content_862716.htm) (Aufruf: 26.01.2008)
- Braun, Anne J. (2006), „Informal employment – Integration or segregation of the labour market?“, in: Michaela Baur, Bettina Gransow, Yihong Jin & Guoqing Shi (Hrsg.), *Labour mobility in urban China – An integrated labour market in the making?*, Berlin: Lit Verlag, S.161-174
- Cai, Fang (2002), *2002 nian: Zhongguo renkou yu laodong wenti baogao – chengxiang jiuye wenti yu duice. Renkou yu laodong lübishu* (Das Jahr 2002: Bericht zur chinesischen Bevölkerung und zu Arbeitsproblemen – Beschäftigungsprobleme und -politik in Stadt und Land. Grünbuch zu Bevölkerung und Arbeit), Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe (Social Sciences Academic Press)
- Chang, Dae-oup (2007), *Globalising factory and informalising labour: an overview of Asia – Part 2. Asian Labour update*. Online: <http://www.amrc.org.hk/5908.htm> (Aufruf: 11.02.2007)
- Cheng, Xinzheng (2007), *Zhongguo nongmingong ruogan wenti yanjiu* (Untersuchungen zu einigen Problemen ländlicher Migrantinnen), Beijing: Zhongyang bianyi chubanshe (Central Compilation and Translation Press)
- Chengshihua jincheng zhong de nongmingong wenti ketizu (Arbeitsgruppe zu Problemen der Arbeitsmigranten im Prozess der Urbanisierung) (2007), „Zhujiang sanjiaozhou nongmingong diaocha baogao 2006“ (Untersuchungsbericht zu den Arbeitsmigranten im Perlfussdelta 2006), in: *Zhujiang Jingji* (South China Review), August, S.61-74



- Davis, Mike (2004), „Planet of Slums. Urban Involution and the Informal Proletariat“, in: *New Left Review*, 26, March-April, S.5-34
- Elias, Norbert (1989), *Studien über die Deutschen: Machtkämpfe und Habitusentwicklung im 19. und 20. Jahrhundert*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag
- German Industry and Commerce (2007), *Arbeitsvertragsgesetz der VR China. Ein Überblick über die wichtigsten Regelungen*, 16. Juli. Online: [http://www2.china.ahk.de/download/news/isheet\\_Arbeitsvertragsgesetz.pdf](http://www2.china.ahk.de/download/news/isheet_Arbeitsvertragsgesetz.pdf) (Auf-ruf: 02.02.2008)
- GIC siehe German Industry and Commerce
- Gong'anbu zhi'an guanliju (Ministerium für Öffentliche Sicherheit) (2004), *Quanguo zanzhu renkou tongji ziliao huibian* (Sammlung statistischer Materialien zur Bevölkerung mit zeitweiliger Aufenthaltsgenehmigung in China), Beijing: Zhongguo renmin gong'an daxue chubanshe (Verlag der Hochschule für Öffentliche Sicherheit des chinesischen Volkes)
- (1998), *Quanguo zanzhu renkou tongji ziliao huibian* (Sammlung statistischer Materialien zur Bevölkerung mit zeitweiliger Aufenthaltsgenehmigung in China), Beijing: Zhongguo renmin gong'an daxue chubanshe (Verlag der Hochschule für Öffentliche Sicherheit des chinesischen Volkes)
- Gransow, Bettina (2007), „'Dörfer in Städten' – Entstehung und Charakteristika chinesischer Marginalsiedlungen“, in Dirk Bronger (Hrsg.), *Marginalsiedlungen in Megastädten Asiens*, Münster: Lit Verlag, S.343-377
- (2001), „Quanqiu lilian yu wailajie: Zhujiang sanjiaozhou de shehui xin jingguan“ (Global Forces and Working Girls – New Socioscapes in the Pearl River Delta), in: Lanjun Ke, Hanlin Li (Hrsg.), *Dushi li de cunmin. Zhongguo da chengshi de liudong renkou* (Villagers in the City. Rural Migrants in Chinese Metropolises), Beijing: Zhongyang bianyi chubanshe (Central Translation and Compilation Press), S.283-303
- Guangdong sheng diaoyanzu (Guangdong Forschungsteam) (2006), „Guangdong sheng jiaqiang nongmingong guanli he fuwu zhuyao zuofa“ (Die wichtigsten Verfahrensweisen zur Stärkung von Verwaltung und Dienstleistungen für ländliche Migranten in der Provinz Guangdong), in: Guowuyuan yanjiushi ketizu (Forschungsteam beim Staatsrat) (Hrsg.), *Zhongguo nongmingong diaoyan baogao* (Forschungsbericht zu ländlichen Migranten in China), Beijing: Zhongguo yanshi chubanshe (Chinesischer Verlag Wort und Wirklichkeit), S.432-446

- Heilmann, Sebastian (2000), *Die Politik der Wirtschaftsreformen in China und Russland*, Hamburg: Institut für Asienkunde
- ILO siehe International Labour Organization
- International Labour Organization (2007), *The informal economy: enabling transition to formalization*, tripartite international symposium, Genf
- Interview (1999) mit Lehrerin Wu von der Zhudu-Grundschule in Guangzhou am 12. Juli. Das Interview entstand im Rahmen des von der DFG geförderten Projektes „Anomische Strukturen sozialen Wandels. Migranten und Migrantensiedlungen in chinesischen Metropolen“
- Jin, Yihong (2006), „Informal employment and labor market segmentation – a gender perspective“, in: Michaela Baur, Bettina Gransow, Yihong Jin & Guoqing Shi (Hrsg.), *Labour mobility in urban China – An integrated labour market in the making?*, Berlin: Lit Verlag, S.175-194
- Köllner, Patrick (2005), *Formale und informelle Politik aus institutioneller Perspektive: Ein Analyseansatz für die vergleichenden Area Studies*, Working Papers Global and Area Studies Nr.6, Hamburg: Deutsches Übersee-Institut
- Kraas, Frauke & Ulrich Nitschke (2006), „Megastädte als Motoren globalen Wandels. Neue Herausforderungen weltweiter Urbanisierung“, in: *Internationale Politik*, Bd.61., Nr.11 (November), S.18-28
- Li, Ling (2005), *Zhujiang sanjiaozhou renkou qianyi yu laodong shichang* (Migration und Arbeitsmarkt im Perlfussdelta), Beijing: Kexue chubanshe (Science Press)
- Liu-Weikl, Ling (2001), „Chengshi li de cunmin: Zhongguo da chengshi nongcun wailai renkou de zhuangkuang he ziwo ganshou“ (Villagers in the City – Presentation and Self-Perception of Rural Migrants in Chinese Metropolises), in: Lanjun Ke, Hanlin Li (Hrsg.), *Dushi li de cunmin. Zhongguo da chengshi de liudong renkou* (Villagers in the City. Rural Migrants in Chinese Metropolises), Beijing: Zhongyang bianyi chubanshe (Central Translation and Compilation Press), S.95-129
- Misztal, Barbara A. (2000), *Informality. Social theory and contemporary practice*, London und New York: Routledge
- Olympus (2007), *Olympus closing Chinese factories to evade new labor law*, 11. Dezember. Online: <http://www.860731.com/article/3e/1005.html> (Aufruf: 31.01.2008)
- Pan, Jie (2006), „Possibilities and Limitations of Informal Employment of Female Migrants in China“, in: Huang Ping & Genevieve Domenach-Chich (Hrsg.),



- Urban Poverty Reduction among Migrants. Problems and Policy Orientation in China (Bilingual edition)*, Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe (Social Sciences Academic Press), S.152-182
- Pei, Minxin (2006), *China's Trapped Transition. The Limits of Developmental Autocracy*, Cambridge: Harvard University Press
- Sheng, Guangyao (2007), „Chengshi mijiqu renkou biandong yanjiu – yi Changjiang sanjiaozhou, Zhujiang sanjiaozhou he Jingjintangdiqu wei li“ (Studie zu Wandel der städtischen Bevölkerungskonzentrationen – mit dem Yangzidelta, dem Perflussdelta und dem Beijing-Tianjin-Tangshan-Gebiet als Beispiel), in: *Jingji dili* (Economic Geography), Bd.27, Nr.6, (November), S.946-951
- SSYB siehe State Statistical Yearbook
- State Statistical Yearbook (2007), *China Statistical Yearbook 2007*, Beijing: China Statistics Press
- (2004), *China Statistical Yearbook 2004*, Beijing: China Statistics Press
- UN-Habitat (2003), *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements 2003. United Nations Human Settlement Programme*, London: Earthscan
- Wang, Wei (2006), „Family Patterns of Rural Migrants in Urban Areas and Their Migratin Choices“, in: Michaela Baur, Bettina Gransow, Yihong Jin & Guoqing Shi (Hrsg.), *Labour Mobility in Urban China – An Integrated Labour Market in the Making?*, Münster: Lit Verlag, S.113-125
- Wong, Kwan-Yiu, Jianfa Shen, Zhiqiang Feng & Chaolin Gu (2003), „An Analysis of Dual-Track Urbanization in the Pearl River Delta Since 1980“, in: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Bd.94, Nr.2, (May), S.205-218
- Xia, Chunli (2006), „Migrant Children and the Right to Compulsory Education in China“, in: *Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law*, Nr.2, S.29-74
- Xiang, Biao (2005), „An Institutional Approach towards migration and health in China“, in: Santosh Jatrana, Mika Toyota & Brenda S.A. Yeoh (Hrsg.), *Migration and Health in Asia*, London: Routledge, S.161-176
- Zhang, Li (2005), „Migrant Enclaves and Impacts of Redevelopment Policy in Chinese Cities“, in: Lawrence Ma & Fulong Wu (Hrsg.), *Restructuring the Chinese City. Changing Society, Economy and Space*, London: Routledge, S.243-259