



universität
wien

MASTERARBEIT

Titel der Masterarbeit

Die Zentralregierung und ihr Umgang mit der internen Migration in der Volksrepublik China

Verfasser

Benjamin Steuer, Bakk. Phil.

angestrebter akademischer Grad

Master of Arts (MA)

Wien, 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 066 811

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Masterstudium Sinologie

Betreuerin:

Univ.-Prof. Mag. Dr. Susanne Weigelin-Schwiedrzik

Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre hiermit an Eides Statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht. Die Arbeit wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.

Wien, am 23.9.2010

Benjamin Steuer

Das Verfassen wissenschaftlicher Arbeiten bringt neben den wunderbaren Erkenntnissen zur Realität auch ein entsprechendes Maß an Anstrengung und Mühe mit sich. Als Autor der vorliegenden Arbeit sah ich mich mit eben diesen Bedingungen konfrontiert und möchte mich nun angesichts der endgültigen Fertigstellung bedanken:

Zum ersten bei meinen Eltern, Andrea und Wolfgang Steuer, die mich mit ihren wertvollen Anmerkungen stets unterstützt und aufgebaut haben. Ebenso gilt mein Dank meiner Großmutter, Gertraud Heger, die sich konstant interessiert nach meinem Fortschritt erkundigt hat. Weiterer Dank gilt meiner wundervollen Kollegin Poravee Wornoayporn, deren geistreiche Anmerkungen den Arbeitsprozess wesentlich bereichert haben.

Auf der akademischen Seite möchte ich mich mit allem Nachdruck bei Frau Professor Weigelin-Schwiedrzik bedanken, die mir seit Beginn meines Studiums die chinesische Welt stets mit viel Elan und Vitalität näher gebracht hat und deren Hinweise eine wichtige Stütze im Arbeitsprozess dargestellt haben! Weiterer Dank gebührt Herrn Professor LIU Minquan, der mir während meines Forschungsaufenthaltes in Peking mit Rat und Tat zur Seite gestanden ist und meine Nachforschungen wesentlich erleichtert hat.

In diesem Sinne, Vielen Dank!

Benjamin Steuer
Wien, dem 16.9.2010

Inhaltsverzeichnis

1. Vorwort	1
2. Grundlegende Problemkomplexe und die darauf aufbauende Forschungsfrage.....	4
2.1. Definition des Untersuchungsgegenstands: Die involvierten Akteure	4
2.2. Einstufung der internen Migration für die Wirtschaft - Problem oder Möglichkeit? ...	12
2.2. Aus welcher Perspektive betrachtet die vorliegende Arbeit die chinesischen Wanderarbeiter?	12
2.3. Bieten institutionelle Neuerungen eine Lösung?	13
2.4. Forschungsfrage und ergänzende Fragestellungen	14
2.5. Verwendete Literatur und grundlegende Unterlagen zum Forschungsstand	16
3. Das theoretische Konzept.....	19
3.1. Das theoretische Konzept und der Bezug zur Forschungsfrage.....	19
3.2. Migrationstheorien und die Push-Pull-Faktoren	20
3.2.1. Push and Pull: Woran orientiert sich die OECD?	22
3.2.2. Die Push-Pull-Faktoren: Wie sie in der VR China in Erscheinung treten	27
3.3. Migration aus der Perspektive der developmentalistischen Ökonomie	30
3.3.1 Das Migrationsmodell von William Arthur Lewis	30
3.3.2. Das Harris-Todaro-Modell: Migration vom Land in die Stadt	32
3.4. Die endogenen Wachstumsmodelle und die Einbindung überschüssiger Arbeitskräfte in die Wirtschaft.....	33
3.5. Das Modell der neuen Institutionenökonomik und dessen Bedeutung für die internen Migration in der VR China.....	36
3.6. Der nächste Schritt: Die informellen Institutionen als wesentliche Quelle zur Lösung der internen Migration?	40
3.7. Abschließende Erläuterungen zur Strukturierung	44
4. Unterdrückung der Migration als Grundlage der sozialistischen Planwirtschaft.....	47
4.1. 1949-78: Warum blieb die ungehinderte, interne Migration aus?	47
4.2. Die interne Migration vor 1978: Institutionell gelenkte Wirtschaftsplanung vor politisch-militärischem Hintergrund	49
4.3. Freie Migrationsbewegungen und die Reaktion der Zentralregierung.....	50
4.4. Das institutionelle Arrangement planwirtschaftlichen Designs: Erfolgreiche Unterbindung der Migration.....	54
5. <i>Reform und Öffnung</i> : Die Wiederbelebung der internen Migration	57
5.1. Ein grundlegender Überblick: Die Neuausrichtung wirtschaftlicher Institutionen nach 1978/79 und deren Einfluss auf die interne Migration.....	57
5.2. Die Entwicklung eines neuen institutionellen Umfelds - Konkrete institutionelle Veränderungen in der ländlichen Wirtschaft und Beginn der Migrationsbewegungen	62
6. Welche Komponenten treiben die Entwicklung der internen Migration in China weiter voran?	75
6.1. Einleitung	75
6.2. Die <i>Hukou-Institution</i>	79
6.3. Die ländlichen Unternehmen.....	83
6.4. Das Auftreten von Rückmigration und der <i>Mingonghuang</i>	86
6.5. Das Fortbestehen regionaler Ungleichheiten	88
6.6. Soziale Netzwerke als strukturelle Stütze der internen Migration	90
7. Institutionen als die treibenden Kräfte in der internen Migration?	92

7.1. Einleitung	92
7.2. Daten und Fakten zur Größe der potentiellen Migrationsschichte.....	92
7.3. Institutionen als lenkend-leitende Kraft für die interne Migration	94
8. Die Leitdokumente der Zentralregierung: Die institutionalisierte Einbindung der internen Migration in die chinesische Wirtschaft.....	97
8.1. Einleitung	97
8.2. Institutionelle Funktion, Charakter und Bewertung der Aussagekraft der offiziellen Dokumente	98
8.3. Die in den Dokumenten vorgegebenen Leitlinien zwischen 1978-2002/3 – Phasenweise Veränderung bei der offiziellen Handhabung der internen Migration	99
8.3.1. Einleitung	99
8.3.2. 1979-1983: Unterbindung der internen Migration	103
8.3.3. 1984 -1988: Billigung der internen Migration	103
8.3.4. 1989-1991: Restriktion der blinden Migration.....	104
8.3.5. 1992-1999: Regulation der internen Migration.....	105
8.3.6. 2000 – 2003: Förderung der internen Migration.....	106
8.4. Die offizielle Haltung der Zentralregierung zur internen Migration ab 2002/3: Migrationsbezogener Institutionenwandel im Sinne der Wirtschaftsförderung?.....	110
8.4.1. Einleitung	110
8.4.2. Entwicklung von 2002-2009	111
8.4.3. Die institutionelle Handhabung der internen Migration in den Leitdokumenten 2002-2009.....	119
9. Die Umsetzung institutioneller Konzepte aus den offiziellen Dokumenten	123
9.1. Einleitung	123
9.1.1. Die Etablierung von Aus- und Fortbildungsprogrammen.....	125
9.1.2. Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Absicherung der Migrantenarbeiter	126
9.1.3. Flexibilisierung bei der Vergabe des <i>Hukou</i> gegenüber Migranten.....	128
9.1.4. Arbeitsmarkt.....	130
9.2. Probleme bei der Umsetzung formell institutionalisierter Maßnahmen zum Umgang mit der Migration	132
9.2.1. Einleitung	132
9.2.2. Kennzeichen des Scheiterns der offiziellen Linie: Das ungenügend entwickelte Netz sozialer und wirtschaftlicher Absicherung für Migrantenarbeiter.....	133
9.2.3. Wirtschaftlich bedingte Einschränkungen bei der Umsetzung der offiziellen Migrationspolitik.....	136
9.2.4. Interessensdichotomie von Zentrale und Regionen: Das Problem mangelnder Zusammenarbeit	138
9.2.5. Senderegionen vs. Empfängerregionen: Konkurrenten ohne Zusammenarbeit?	140
10. Diskussion der Lösungsvorschläge: Der wissenschaftliche Diskurs zur Migration in der VR China und resultierende Ideen institutioneller Verbesserung.....	144
10.1. Einleitung	144
10.2. Urbanisierung.....	145
10.3. Die <i>Hukou</i> -Institution.....	149
10.4. Wohlfahrt und soziale Absicherung.....	152
10.5. Ausbildungssysteme.....	156
10.6. Mechanismen der Koordination und Organisation	158
10.6.1. Arbeitsmarkt.....	158
10.6.2. Dienstleistungsorganisationen zur Koordination der internen Migration.....	161

10.7. Wirtschaftsstrategien in den ländlichen Gebieten.....	164
10.7.1. Umfassende Strategiepakete und lokale Autonomie.....	164
10.7.2. Finanzierungsstrategien zur Unterstützung regionaler Entwicklungsprozesse..	165
10.7.3. Institutionelle Strategien zur Förderung der ländlichen Gegenden.....	167
10.7.4. Förderung des ländlichen Dienstleistungssektors	168
10.8. Konklusion	169
11. Der Beitrag der internen Migration für die Wirtschaftsentwicklung der Volksrepublik .	172
11.1. Einleitung	172
11.2. Die fortgesetzte Funktion der internen Migration für die Wirtschaftstransformation	
.....	173
11.2.1. Die interne Migration und die wirtschaftliche Transformation	173
11.3. Fortgesetztes Wirtschaftswachstum durch Erhöhung des Humankapitals der	
Wanderarbeiter?	177
11.3.1. Einleitung	177
11.3.2. Hindernisse und Schwierigkeiten bei der Humankapitalbildung.....	178
11.3.3. Institutionelle Aufgaben der staatlichen Akteure bei der Humankapitalbildung	183
11.3.4. Projekterfolge bei der Humankapitalbildung?	184
11.4.4 Ein Ausblick auf die weiteren Strategien der Zentralregierung.....	188
11.4.5. Konklusion	189
12. Die informellen Institutionen in der internen Migration – Potential zur Innovation der	
formellen Institutionenstruktur?	193
12.1. Einleitung	193
12.2. Die Entstehung informeller Institutionen in der internen Migration – Reaktion auf	
Signale in der formellen Institutionenstruktur?.....	198
12.3. Die fortgesetzte Herausbildung informeller Institutionen unter den Migranten –	
Reaktion auf Mängel in der institutionellen Struktur.....	201
12.4. Informelle Institutionen in der Migration und ihre Auswirkungen auf die	
Wirtschaftsaktivitäten.....	203
12.5. Reaktion und Umgang der Zentralregierung mit informellen Institutionen innerhalb	
der internen Migration.....	207
12.6. Konklusion	211
13. Konklusion	213
14. Appendix	217
14.1. Abbildungen: Formelle Institutionen gegenüber der internen Migration	217
14.2. Literaturverzeichnis.....	224
14.3. Abstract	249
14.4. Lebenslauf	250

1. Vorwort

Die interne Migration in der VR China und der Umgang der Zentralregierung mit dieser Bewegung bilden eine dynamische Beziehung, die sich über die wirtschaftlichen Reformen von 1978/79 herausgebildet hat und durch eine Abfolge von Aktionen und Reaktionen bis in die Gegenwart kontinuierlich weiterentwickelt. Um nun ein grundlegendes Verständnis für dieses Verhältnis zu erhalten, ist in erster Linie das Zusammenspiel dreier Aspekte von außerordentlicher Bedeutung: Die wirtschaftliche Entwicklung der VR China, die ländlichen Arbeitskräfte und damit auch jener Teil, der zu den Migrantenarbeitern gezählt wird, sowie die wirtschaftlich weniger entwickelten, ländlichen Gebiete aus denen die Wanderarbeiter emigrieren.

Die wirtschaftliche Transformation der VR China seit *Reform und Öffnung* und das daraus resultierende, hohe Wirtschaftswachstum faszinieren Beobachter, Medien und Wissenschaft und haben daneben auch einen merklichen Einfluss auf die Weltwirtschaft. Hierbei stellt sich die Frage, welchen Faktoren diese Entwicklung zu verdanken ist? An dieser Stelle müsste eine sehr umfassende Antwort stehen, die vorliegende Arbeit wird sich jedoch vor allem auf zwei wesentliche Komponenten beschränken, die für die Wirtschaftsentwicklung der VR China ausschlaggebend waren und weiterhin ausschlaggebend sind: Die interne Migration ländlicher Arbeitskräfte und die formell institutionellen Maßnahmen seitens der Zentralregierung und im weiteren Sinne auch der Lokalregierungen. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht stellen Arbeitskräfte neben den Faktoren Grund und Boden, physisches Kapital und Humankapital in ihrer Gesamtheit als Produktionsfaktoren die grundlegenden Bestandteile einer Volkswirtschaft dar. Durch den Reformprozess in der VR China – insbesondere durch institutionelle Neuarrangements in der Wirtschaft – wurden die Produktionsfaktoren einer neuen Dynamik ausgesetzt: Eine der ersten veränderten Gesetzmäßigkeiten betrafen die Grund- und Bodenrechte in der Landwirtschaft und somit auch die ländlichen Arbeitskräfte¹ – institutionelle Veränderungen in diesen Bereich bewirkten, dass deren Bewirtschaftung nicht mehr kollektiv, sondern von individuellen Haushalten betrieben wurde und durch die somit effizientere Anbauweise²

¹ Naughton (2007): S.88f.

² Eine indirekte Bestätigung für die effizientere Bestellung der Böden in der haushalts- bzw. familienbasierten Bewirtschaftung findet sich bei Le (2009): Le bezieht sich hierbei auf die Kollektivierung der Landwirtschaft in Vietnam Mitte der 1960er und streicht vor allem eine Besonderheit des vietnamesischen Kollektivierungsprozess hervor, die so in der VR China nicht existent war: Trotz kollektiver Bewirtschaftung der Böden in den Kooperativen wurden den Mitgliedern insgesamt 5% der Fläche zur eigenen Bewirtschaftung überlassen. Die dadurch geschaffenen Gewinne stellten die größte Einkommensquelle für die individuellen Haushalte dar und die damals behördlich erfassten Statistiken zu diesen Gewinnen verdeutlichten die höhere Effizienz dieser individuellen Produktionsweise verglichen zu jener der Kooperativen. Vergleiche

wurden überschüssige Arbeitskräfte Schritt für Schritt freigesetzt. Mit dem parallel einhergehenden Abbau rigider Institutionen des planwirtschaftlichen Systems waren somit die Grundlagen für die moderne interne Migration in der VR China gegeben.

War die Entstehung der internen Migration unvermeidbar und warum blieben ländliche Arbeitskräfte nicht einfach auf dem Land bzw. in der Landwirtschaft? Neben den diversen Analysemodellen aus den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, in denen etwa die Einkommensunterschiede eine wesentliche Rolle spielen, bietet sich für die chinesische Situation eine noch weit einfachere Erklärung, die oftmals auch als das Kerncharakteristikum des Landes „*Zhongguo tese*“ bezeichnet wird: „*Ren duo di shao*“ oder „viele Menschen, wenig Boden“. Dieses Problems waren sich bereits Sun Zhongshan und Mao Zedong bewusst³ und für die vorliegende Arbeit stellt es wiederum eine logische Erklärung für die Grundmotivation hinter der Migration dar: Zu wenig bebaubare Fläche schafft eine natürliche Begrenzung für den möglichen Umfang landwirtschaftlicher Aktivitäten und damit insbesondere für das Volumen der darin involvierten Akteure. Konfrontiert mit dieser natürlichen Begrenzung in der Landwirtschaft war bei wachsenden Bevölkerungsraten das Entstehen von Migration im großen Maßstab nur eine Frage der Zeit. Dementsprechend drängt sich die Frage auf, wie stark die chinesische Zentralregierung gegenüber diesem sozialen Phänomen sensibilisiert ist.

An dieser Stelle kann auf eine von Deng Xiaoping übernommene Beurteilung zur Bedeutung der ländlichen Gebieten verwiesen werden:

“中国不出问题则罢，一旦要出就会出在农村；农村不出问题则罢，一旦出了问题多少年也恢复不过来！”⁴

„Wenn in China keine Probleme aufkommen, dann wird es so bleiben; passiert aber einmal doch etwas, dann auf dem Land. Wenn auf dem Land keine Probleme aufkommen, dann wird es so bleiben; passiert aber doch noch einmal etwas, dann wird es sich mehrere Jahre lang nicht wieder beruhigen.“

Die Aktualität dieser Aussage ist bis heute gültig: Mehr als 60% der chinesischen Gesamtbevölkerung, die noch auf dem Land leben, und 200 Millionen geschätzte Wanderarbeiter in den Städten stellen numerisch gesehen durchaus hohe Anforderungen an den chinesischen Staat unter Leitung der KPCh zur Bewahrung der sozialen Stabilität.

Diese drei Bereiche – wirtschaftliche Reformen, der mit der Bodenknappheit einhergehende Arbeitskräfteüberschusse und die sozioökonomische Stabilität – sind für die

dazu: Le (2009): S.169f.

³ Huang (2002) http://www.curb.com.cn/pageshow.asp?id_forum=002427.

⁴ Ibidem.

Diskussion des Themas in den folgenden Kapiteln nicht unwesentlich, denn sie stellen die Ausgangsgrundlagen für die Beziehung zwischen Zentralregierung und interner Migration dar und bestimmen zu einem nicht unwesentlichen Anteil den chinesischen Transformationsprozess. Auf dem chinesischen Entwicklungsweg in Richtung einer sozialistischen Marktwirtschaft, der das Land zunehmend den Koordinationskräften des Marktes aussetzt⁵, drängt sich nun die Frage auf, wie dieser Transformationsprozess fortgeführt werden kann: Veränderungen im wirtschaftlichen System zeigen sich durch die Umstellung, Neugestaltung und Anpassung der institutionellen Struktur der Wirtschaft, was wiederum für die Entwicklung der internen Migration von enormer Bedeutung ist: Die chinesische Regierung hat während der maoistischen Phase mit der planwirtschaftlichen Ausrichtung bereits enorme Mangelentwicklungen und Verzerrungen in der Gesamtstruktur der chinesischen Wirtschaft generiert und mit den schrittweise eingeführten, aber die Ostregionen präferierenden Reformen ein starkes wirtschaftliches Gefälle zwischen West-, Zentral- und Ostchina erzeugt. Die zuvor erwähnten überschüssigen Arbeitskräfte der ländlichen Gebiete reagierten auf diese wirtschaftlichen Umstände mit einer informell etablierten Handlungsweise, der Migration: Durch die nun einsetzenden Wanderbewegungen, die sich von West- und Zentralchina schwerpunktmäßig auf die Ostregionen⁶ konzentrierten, entstand eine von Menschen getragene Verbindung zwischen den unterschiedlich entwickelten Gebieten, die nun zu einem nicht unwesentlichen Teil den weiteren Verlauf der Wirtschaftstransformation beeinflusste.

Wie begegnet nun die Zentralregierung dieser neuen Herausforderung? Eine Möglichkeit bieten jene institutionellen Anpassungen, die darauf abzielen, die interne *Migration* in das neue sozioökonomische Umfeld einzubinden. Dabei sehen sich die Zentral- und die Lokalregierungen mit den Migrantearbeitern als bis dato benachteiligten Akteuren konfrontiert, die gleich von der ‚unsichtbaren Hand‘ getrieben ihre wirtschaftlichen Interessen zu realisieren versuchen und damit das Wirtschaftsgeschehen in der VR China entscheidend prägen. Die Aufgabe, die vorrangig die Zentralregierung mit der Schaffung neuer formeller Institutionen zu bewältigen hat, gestaltet sich dabei besonders schwierig: Neben der Regulierung der Migrationsdynamik gilt es die wirtschaftlichen Aktivitäten und die soziale Stabilität der VR China nachhaltig zu gewährleisten. Wie werden nun aber migrationsspezifische Institutionen etabliert und wie wird bestimmt, welche Institutionen gesetzt werden müssen, um der internen Migration in der VR China begegnen zu können? Diese Frage berührt mehrere Themenkomplexe, mit dem sich die vorliegende Arbeit

⁵ Kornai (2009): S.21.

⁶ Vergleiche dazu: Chan (2008): S.14-20.

beschäftigen wird: Das betrifft das Verhältnis zwischen marktwirtschaftlichen und planwirtschaftlichen Elementen und damit auch den staatlich zugelassenen Freiheitsgrad gegenüber der Dynamik der internen Migration. In der VR China stehen sich somit Staat und Wanderarbeiter direkt gegenüber, was auf die analytische Ebene übertragen als ein Abbild des Zusammenspiels von formellen und informellen Institutionen wiedergegeben werden kann.

2. Grundlegende Problemkomplexe und die darauf aufbauende Forschungsfrage

2.1. Definition des Untersuchungsgegenstands: Die involvierten Akteure

Das Ziel der vorliegenden Masterarbeit besteht in der Untersuchung der internen Migration in der Volksrepublik China, mit dem besonderen Augenmerk auf die chinesische Zentralregierung und ihrer Bewältigungsstrategie für diese Form der Herausforderung. Bevor jedoch die Beantwortung der Forschungsfrage, die Einstufung der Eigenschaft von Migration selbst und eine Interpretation der Reaktion seitens der Regierung auf die interne Migration vorgenommen werden kann, müssen zu aller erst die Protagonisten in diesem Szenario erfasst werden: Die vorliegende Arbeit unterscheidet dabei zwischen den Akteuren des Staates, nämlich der Zentralregierung im politischen Zentrum sowie den Lokalregierungen an der politischen Peripherie, und den Migrantenarbeitern als jene ausschlaggebenden Akteure innerhalb der Gesellschaft, welche die interne Migration in der VR China seit *Reform und Öffnung* begründet haben.

Mit dem Begriff der „chinesischen Zentralregierung“ identifiziert die folgende Arbeit in erster Linie den chinesischen Staatsrat *guowuyuan*. Die zentrale Rolle, die der Staatsrat bei der Lenkung der Wirtschaft und neben vielen anderen Bereichen auch bei der Koordination der Migration einnimmt, verleiht diesem zentralstaatlichen Organ eine enorme Entscheidungsgewalt, was wiederum für die Untersuchung der Migrationsproblematik eine wesentliche Komponente darstellt. Warum aber fällt die Wahl gerade auf die Zentralregierung und insbesondere den Staatsrat als wesentlichsten Akteur der staatlichen Seite? Zum einen soll somit versucht werden einen gewissen Fokus zu setzen: Die administrative Größe des

Staatsapparates in der chinesischen Volksrepublik, also die Struktur zwischen Zentralregierung, den Provinzregierungen und den verschiedenen regionalen Regierungseinheiten, beeinträchtigt gerade in einer Phase der Transformation die einheitliche Durchsetzung politischer Direktiven und Maßnahmen, es kommt also zu regionalen Unterschieden bei der Umsetzung. Um nun aber eine Untersuchung von linear aufeinander folgenden Entscheidungspfaden zu ermöglichen, konzentriert sich die vorliegende Studie vorrangig auf die chinesische Zentralregierung - in dessen Autoritätszentrum nun der Staatsrat steht - um dadurch den Prozess der institutionellen Neugestaltung auf formeller Ebene, der in der politischen Zentrale entsteht und sich über die nach geordneten Instanzen nach unten fortsetzt, verfolgen zu können. Ein weiterer Punkt, der für die Wahl des *guowuyuan* als wichtigsten Vertreter der zentralen Regierung spricht, ist eben auf dessen einflussreiche Rolle bei der Vorgabe nationaler Strategien zum Umgang mit der Migration zurückzuführen: Zu Beginn jedes Jahres veröffentlicht das Zentralkomitee der kommunistischen Partei (ZK) das so genannte *Dokument Nr.1* (im weiteren Verlauf des jeweiligen Jahres folgen dementsprechend weiternummerierte Dokumente), in dem die bürokratische Spitze in der Zentralregierung in Zusammenarbeit mit der Parteiführung⁷ die Aufgaben für das jeweilige Jahr, sowie ihre ungefähren Vorstellungen zur Bewältigung der jeweiligen Probleme vorbringt. An der Erstellung des inhaltlichen Programms der Leitdokumente arbeitet neben den diversen Komitees nun vor allem der *guowuyuan* und da besonders während der Jahre 2002 bis 2004 die Gewichtung der Migrantenarbeiterproblematik in den Leitdokumenten deutlich an Bedeutung gewonnen hat, wächst parallel dazu auch die Einflusskraft des Staatsrats auf die Lösung dieses Problems. Es drängt sich dabei nun die Frage auf, warum gerade dem chinesischen Staatsrat die größte Bedeutung für die Lösung der internen Migrationsproblematik zufallen sollte. Nun zum einen existiert kein Ministerium innerhalb der Zentralregierung, dessen alleiniger Aufgabenbereich die interne Migration betrifft. Vielmehr ist es so, dass mehreren Ministerien Teilbereiche des Ressorts „interne Migration“ zufallen, was wiederum zu gewissen Überschneidungen und sogar zu Konflikten zwischen den einzelnen, ministeriell konzipierten Programmen führen kann⁸. Auf ein typisches Beispiel einer Überschneidung in der Zuständigkeit einzelner Ministerien für die Migrantenarbeiter verweist Zhan (2005): Im Bereich der Ausbildung von Wanderarbeitern engagieren sich beispielsweise das Landwirtschaftsministerium, das Ministerium für Arbeit und soziale Absicherung, das Büro für Armutsminderung und Entwicklung sowie das Finanzministerium

⁷ Gewöhnlich werden im ersten Paragraph eines *Dokument Nr.1* die an der Verfassung involvierten Gremien namentlich vermerkt.

⁸ Zur Veranschaulichung eines solchen Konflikts siehe: Banister (1997): S.84.

gleichzeitig und arbeiten dabei nicht nur auf zentraler Ebene, sondern weiten ihre Aktivitäten bis in die lokalen Gebiete aus⁹. Um diese verschiedenen Aktivitäten zu koordinieren, scheint nun der Staatsrat aus folgenden Gründen die wichtigste Rolle in der Zentralregierung innezuhaben: Zum einen vereint er alle Ministerialleiter in sich und zum anderen werden im Staatsrat jährlich die entscheidenden Nr. 1 Dokumente ausgearbeitet und veröffentlicht. In diesen Prozess fließen wiederum die einzelnen Interessen der verschiedenen Ministerien mit ein und bilden dadurch eine gewisse, für die Zentralregierung repräsentative Ausrichtung zur Handhabung der internen Migration. Ähnlich beurteilt dies auch Heberer (2008) in seiner Analyse des politischen Systems der VR China, in der er dem Staatsrat die Funktion als wichtigstes Organ der Zentralregierung zuschreibt: Die Kabinettkarakter besitzende *Ständige Konferenz des Staatsrates* identifiziert Heberer als das wichtigste, Politik ausführende Organ auf der zentralen Ebene der chinesischen Verwaltung, wenngleich auch bedeutende Entscheidungen vorab von der Parteiführung beschlossen werden¹⁰. Ergänzend dazu bemerkt Hauff (1999) „...die meisten rechtlichen Vorschriften in der VR China werden in Form von Verordnungen durch den Staatsrat verabschiedet¹¹“, was wiederum die Bedeutung desselben für die institutionelle Handhabung der internen Migration klar unterstreicht.

Da sich nun die Forschungsfrage dem Umgang der Zentralregierung mit der internen Migration widmet, ist es notwendig diese Distanz zwischen beiden Akteuren durch einen weiteren Akteur zu überbrücken: Die Lokalregierungen. Besonders in Anbetracht der Umsetzung von Institutionen und der lokalen Diversität der VR China muss berücksichtigt werden, dass die Konzepte der Zentralregierung in ihrer lokalen Anwendung gegenüber den Migrantenarbeitern variieren, was wiederum über die Interessen, die Kapazitäten und manchmal auch der Abhängigkeit von der Zentralregierung seitens der lokalen Organe erklärt werden kann. Neue institutionelle Richtlinien kommen aus der Zentralregierung, aber deren Implementierung koordinieren die Lokalregierungen. Die lokalen Regierungsorgane stellen somit als zweiten Akteur eine wichtige Instanz dar, die die Umsetzung zentralstaatlicher Direktiven zu institutionellen Neuerungen übernimmt. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Lokalregierungen als eigene Interessensgruppe mit der Zentralregierung im Umgang mit der internen Migration zusammenzuarbeiten oder ob sie ein Hindernis für migrationsbezogene Unternehmungen der Zentralregierung darstellen. Diese ambivalente Rolle der lokalen Regierungsorgane bei der Umsetzung migrationsbezogener Institutionen wird in den folgenden Kapiteln noch mehrmals zur Sprache kommen, zuerst ist es aber zur

⁹ Zhan (2005): S.21.

¹⁰ Heberer (2008): S.65.

¹¹ Hauff (1999): S.84.

besseren Darstellung der unterschiedlichen Interessen notwendig noch eine weitere Unterscheidung bei den lokalen Regierungen einzuführen: In der chinesischen, migrationsbezogenen Wissenschaft wird grundsätzlich zwischen Sende- und Empfängerregionen unterschieden, womit bereits auf die grundsätzlichen Migrationsbewegungen in der VR China hingewiesen wird: Zu den Senderegionen zählen mehrheitlich die wirtschaftlich schwächeren, traditionell landwirtschaftlich geprägten Regionen West- und Zentralchinas. Im Gegensatz dazu stellen die Küstenregionen im Osten des Landes, die seit 1978/79 besonders von den wirtschaftlichen Reformen profitierten und eine wirtschaftlich entsprechend entwickelte Struktur hervorbrachten, die Empfängerregionen dar. Auch bei dieser Unterscheidung ist jedoch Vorsicht geboten, denn nicht alle Wanderarbeiter der West- und zentralchinesischen Provinzen migrieren in die entwickelten Gebiete des Ostens ¹². Typische Beispiele gegen diese Annahme sind etwa die Provinzhauptstädte, die aufgrund ihrer bevorzugten Wirtschaftsinfrastruktur und der relativen Nähe zu den östlichen Metropolen Wanderarbeiter aus der gleichen Provinz anziehen. Zudem werden die zentral- und westchinesischen Gebiete durch spezielle Entwicklungsprogramme, wie das *Xibu da kaifa* Programm zur wirtschaftlichen Erschließung, immens gefördert und gewinnen somit neue Anreize als Migrationsziel. Aus den speziellen Charakteristika der Regionen bzw. Provinzen resultiert wiederum eine bestimmte Interessenshaltung der jeweiligen Lokalregierung gegenüber der internen Migration. Sendeprovinzen sind in erster Linie daran interessiert humankapitalschwache, ländliche Arbeitskräfte zur Migration zu bewegen um in weiterer Folge von deren finanziellen Rücksendungen und den später im Idealfall auch heimkehrenden, durch Migration und Arbeit in der Fremde ausgebildeten Migrantearbeitern zu profitieren. Als Pendant dazu benötigen die Empfängerregionen einerseits Wanderarbeiter um die Nachfrage der lokal angesiedelten, arbeitsintensiven Industrien zu befriedigen, andererseits fürchten die Regierungen der Empfängerregionen den immensen Andrang durch die Wanderarbeiter auf den regionalen Arbeitsmärkten und die bei Nichtanstellung auftretenden sozialen Implikationen sowie andere administrative Kosten, die durch den Bevölkerungszuwachs entstehen. Diese unterschiedlichen Interessen der regionalen Regierungsorgane bestimmen wiederum den Grad und die Bereiche ihrer Zusammenarbeit mit der Zentralregierung. Trotz des Vorteils lokaler Kontrolle und Administrationskapazitäten, die die Lokalregierungen relativ frei gestalten können, sieht die vorliegende Arbeit die Zentralregierung als den einflussreicheren Akteur auf der staatlichen Seite: Das lässt sich im Wesentlichen durch anhaltende Schwächung der lokalen Stellen

¹² Vergleiche hierzu: Chan (2008): S.11, 14, 15.

erklären, die einerseits durch Steuerreformen von 1994 und 2003¹³ sowie andererseits durch die anhaltend hohe Verschuldung¹⁴ in ihrer fiskalischen Kapazität enorm eingeschränkt sind und dementsprechend die Zentralregierung auch bei der internen Migration einen gewissen Einfluss auf die lokale Politik nehmen kann. Der womöglich wichtigste Kanal für die Einflussnahme auf die Aktivitäten der Lokalregierungen besteht in der fiskalischen Unterstützung der Zentrale: Kuijs (2010) verweist in einem Artikel auf die gegenwärtige finanzielle Abhängigkeit der Lokalregierungen von der Zentralregierung für den Bereich der Investitionstätigkeiten¹⁵. Daraus lässt sich implizit eine stärkere Vertretung zentraler Interessen in lokalen Aktivitäten herauslesen – ein Punkt der auch für die Einführung und Durchsetzung migrationsbezogener Institutionen und Neuverordnungen eine wesentliche Rolle spielt.

Die dritte Akteursgruppe und damit auch das gesellschaftliche Pendant zu den Regierungsinstanzen des chinesischen Staats stellen die Migrantenarbeiter dar, welche die eigentlichen Träger der internen Migration in der Volksrepublik repräsentieren. In diesem Zusammenhang, insbesondere bezogen auf das Thema dieser Arbeit, drängt sich die Frage auf, aus welchem sozioökonomischen Hintergrund diese Akteursgruppe hervorgeht und wie, zur Klarstellung dieses Phänomens selbst, die Motivation der beteiligten Akteure genauer erfasst werden kann. Grundsätzlich lässt sich beispielsweise feststellen, dass die Binnenmigration nichts anderes als eine Bevölkerungsbewegung innerhalb der Grenzen eines Staates ist. Dazu findet sich in einem Wirtschaftslexikon ein Eintrag zur Migration, der diese auf folgende Weise erklärt: „[Als Migration versteht man] Wanderungsbewegungen von Menschen (Arbeitskräften) zwischen Staaten oder administrativen Untereinheiten eines Staates (Binnenwanderung), die zu einem längerfristigen oder dauernden Wechsel des ständigen Aufenthaltsortes der daran beteiligten Personen führen. [Migration wird] häufig durch politische, soziale oder wirtschaftliche Not der sog. Migranten hervorgerufen¹⁶“. Dieser Interpretation folgend müssten unter den Begriff der Binnenmigration alle Umsiedlungsaktivitäten von Akteuren aller gesellschaftlichen Gruppen in der Volksrepublik fallen. Wenn man jetzt aber in einem ersten Analyseschritt die interne Migration als Potential und gleichzeitig als Problem für die chinesische Wirtschaft auffasst – der nächste Abschnitt dieses Kapitels wird sich dieser Frage widmen – und dabei den oben erwähnten Aspekt der „wirtschaftlichen Not“ individueller Akteure als Auslöser für Migration mit einbezieht, dann

¹³ Vergleiche dazu Oi (1999) und das vom chinesischen Staatsrat der VR China 2003 herausgegebene Dokument Nr.1 2003.

¹⁴ Siehe dazu:

<http://info.search.news.cn/result.jspx?ss=2&t=1&t1=0&rp=30&ct=%B5%D8%B7%BD%D5%FE%B8%AE%D5%AE%CE%F1&n1=%B5%D8%B7%BD%D5%FE%B8%AE%D5%AE%CE%F1&btn=%CB%D1+%CB%F7&np=2>.

¹⁵ Kuijs (2010): <http://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/china-s-local-government-debt-what-is-the-problem>.

¹⁶ <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/migration.html>.

lassen sich die möglichen, in Frage kommenden Akteursgruppen bereits eingrenzen: Der Fokus dieser Arbeit widmet sich den so genannten Migrantenarbeitern oder Wanderarbeitern und damit wird nicht jedes Schema individueller Migration behandelt, sondern nur eine ganz spezifische gesellschaftliche Gruppe untersucht. Hauptforschungsgegenstand und dritter wesentlicher Akteur neben den beiden staatlichen Instanzen sind somit jene ländlichen Arbeitskräfte, die zur Aufbesserung ihres Einkommens aus ihrer Heimat in – zumeist urbane – Ballungsräume ziehen, dort hauptsächlich als billige Arbeitskräfte die arbeitsintensive Industrie bedienen und in diesen Räumen zugleich auch die soziale Schicht mit dem niedrigsten Humankapital darstellen¹⁷. Mit diesem Schritt wurde bereits ein weiteres Unterscheidungsmerkmal eingeführt, nämlich die Kategorisierung der Migranten nach ihrem Humankapital, was aus humanistischer Sicht vielleicht verwerflich erscheinen mag, aus volkswirtschaftlicher Sicht jedoch entscheidend ist: Das Wirtschaftswachstum eines Lands hängt in entscheidendem Maße von dessen Bevölkerung und insbesondere von ihrer Ausbildung ab. Um nun die wirtschaftliche Komponente der internen Migration richtig zu gewichten, konzentriert sich die vorliegende Untersuchung vor allem auf jene Gruppe, die den größten Anteil in der internen Migration ausmacht und das sind eben die Arbeitermigranten: Deren Ausbildungsniveau ist einerseits höher als das der nicht migrierenden, ländlichen Arbeitskräfte, aber andererseits niedriger als das der urbanen Arbeitskräfte. Eine Studie des staatlichen Statistikamtes von 2006 besagt, dass unter allen Migrantenarbeitern des selben Jahres 1.2% gar keine Bildung genossen haben, 18.7% nur eine Grundschule und weitere 70.1% nur die untere Mittelschule abgeschlossen hatten, bevor sie zur Arbeitssuche in die Fremde migrierten¹⁸. Zu demselben Urteil kommen Huang und Pieke, die bereits 2003 feststellen, dass der Großteil der Migranten die untere Mittelschulreife knapp oder knapp nicht erreicht haben und damit der Großteil der migrierenden Wanderarbeiter einen eher niedrigen Bildungsgrad besitzen¹⁹. Wenn also in der vorliegenden Studie von Migrantenarbeitern bzw. Wanderarbeitern die Rede ist, dann betrifft das die ländlichen – in der chinesischen Forschung oft als ‚überschüssig‘ bezeichneten²⁰ - Arbeitskräfte, die auf der Suche nach einer Anstellung in weiter entwickelte Gebiete migrieren

Weit schwieriger als die bloße Identifikation der Motivationen, welche die gesellschaftliche Schicht der ländlichen Arbeitskräfte zur Migration bewegt, gestaltet sich die Frage zu den von den Wanderarbeitern angewandten Migrationsweisen. Der erste Schritt

¹⁷ Diese Eingrenzung orientiert sich an jener Sichtweise, die von der migrationsbezogenen Forschung auf dem chinesischen Festland geprägt ist [vergleiche hierzu: Han (2009), Zhang (2008) sowie Huang und Zhan (2005)], aber auch Eingang in die westliche Forschung zur internen Migration Chinas findet [siehe dazu bei Chan (2008)].

¹⁸ Han (2009): S.95.

¹⁹ Huang und Pieke (2003): S.8.

²⁰ Vergleiche hierzu: Zhang Qingquan (2008), Han (2009), Yang und Shi (2005) und Wu (2009).

bestand nun darin die grundsätzlich auftretende Handlungstendenz – nämlich die Migrationsentscheidung als Möglichkeit zur Aufbesserung der eigenen wirtschaftlichen Lage durch eine höher entlohnte Anstellung in weiter entwickelten Gebieten und Sektoren außerhalb der Landwirtschaft – zu identifizieren. Das Ziel der vorliegenden Arbeit besteht ja nun darin, die Handhabung der Migrationsproblematik von Seiten der Zentral- und Lokalregierungen zu untersuchen und dabei die Bedeutung der internen Migration für die Wirtschaft Chinas herauszuarbeiten. Die oben angesprochenen Migrationsformen sind deshalb wiederum besonders wichtig, da diese unterschiedlichen Handlungstendenzen des dritten Akteurs wiederum unterschiedliche (institutionelle) Reaktion auf Seiten der staatlichen Akteure hervorrufen, die dann wiederum neue (informelle) Reaktionen seitens der Migrantenarbeiter provozieren. Die Unterscheidung von sich ergebenden Migrationsweisen – etwa Migration mit dem Ziel sich in einer Stadt langfristig nieder zu lassen gegenüber der Zirkulärmigration, bei der ein zeitlich begrenzter Aufenthalt in urbanen Gebieten angestrebt wird – zieht eben auch zwangsläufig eine Differenzierung in der Kategorisierung der Migrantengruppen nach sich. Variiert die westliche von der chinesischen Wissenschaft bei der Typologisierung chinesischer Wanderarbeiter? Im Prozess der Untersuchungen zu dieser Arbeit wurde festgestellt, dass sich die westliche Forschung in diesem Bereich nur geringfügig von den Kategorien unterscheidet, die auch in der chinesischen Forschung identifiziert wurden. Dies lässt sich möglicherweise auf die oft enge Zusammenarbeit westlicher und chinesischer Wissenschaftler bei der Erforschung der internen Migration zurückführen²¹. Eine sehr präzise Übersicht aus westlicher Sichtweise zu den Definitionen von Arbeitermigranten und den Formen der Migration bietet Kam-Wing Chan (1994 und 2008): Eine der wichtigsten Institutionen staatlicher Kontrolle über die interne Migration, die in den weiteren Kapiteln dieser Arbeit noch mehrmals besprochen wird, manifestiert sich im *Hukou*-System. Dieser für jeden chinesischen Haushalt verpflichtende Eintrag im Familienregister bindet Personen auf Arbeitssuche an ihren Wohnort und ein Wechsel desselbigen erfordert die Erlaubnis einer oder mehrerer Behörden. Für die ländlichen Arbeitskräfte besteht nun die Möglichkeit ihren *Hukou* zu wechseln und durch die Migration in einem neuen Wohnsitz eingetragen zu werden. Diese Migration mit neuem *Hukou* ist kompliziert und ohne entsprechende Beziehungen zu den Behörden oder spezifisch nachgefragtem Humankapital für ländliche Arbeitskräfte nur schwer erhältlich²². Laut Chan wird auch nur diese Migrationsform in der chinesischen Wissenschaft als Migration *qianyi* bezeichnet. Im Gegensatz dazu gibt es noch die häufiger von Migrantenarbeitern genutzte

²¹ Siehe dazu: Huang und Pieke (2003) sowie Scharping (1997).

²² Chan (2008): S.3f.

Möglichkeit der Migration ohne Verlegung des *Hukou* und den damit verbundenen Ansprüchen auf soziale Dienstleistungen. Die dementsprechend als ‚fließende Bevölkerung‘ *liudong renkou* bezeichnete soziale Gruppe, hat keinen Anspruch auf einen permanenten Aufenthalt in ihrem temporären Migrationsziel, was die einzelnen Akteure jedoch nicht davon abhält mehrere Jahre in der Fremde zu verweilen²³. Die vorliegende Studie konzentriert sich aus Gründen ihres weit größeren Volumens auf jene zweite Gruppe, die also ihren permanenten Wohnsitz und damit auch ihr Familienregister nicht ändert, aber ihre Heimatregion verlässt um entweder innerhalb der Grenzen ihres ursprünglichen Verwaltungsbezirks oder darüber hinaus eine Anstellung zu finden²⁴. Diese Unterteilung deckt sich in ihren Grundlagen mit den Kategorien, die in der chinesischen Migrationsforschung angewendet wurden, aber der Vollständigkeit halber wird an dieser Stelle noch eine Ergänzung aus einer repräsentativen Studie aus der chinesischen Migrationswissenschaft herangezogen: Cai Fang (2000), dessen Ausführungen sich im wesentlichen mit jenen Chans decken, zieht ebenfalls die Verlegung des Familienregisters als wichtiges Unterscheidungsmerkmal heran, führt aber in einem zweiten Schritt eine zeitliche Differenzierung bei der ersten Gruppe der Migranten ein: Die permanent Migrierten *yongjiu qianyi* und die längerfristigen Migranten *changqi qianyi*. Die zweite bereits erwähnte Gruppe der ‚treibenden Bevölkerung‘ bezeichnet Cai sinnvoller Weise als ‚statistisch nicht erfassbar‘, da ja deren Volumen und Bewegungen ohne Veränderung im Familienregister vollzogen werden und damit nur schwer in die offiziellen Statistiken aufgenommen werden können. Cai schlägt demnach vor, dass bei der Untersuchung der internen Migration in der VR China jene Migranten auf Arbeitssuche als Einheit mit gleichen Charakteristika betrachtet werden sollten, gleichzeitig aber auch Wert auf die Unterschiede bei der individuellen Praxis der Migration gelegt werden sollte, um somit die verschiedenen Tendenzen und damit die Migrationsmotive unterschiedlicher sozialer Gruppen klar ausmachen zu können²⁵. Wenn also in der vorliegenden Arbeit der Begriff ‚Migrantenarbeiter‘ bzw. ‚Wanderarbeiter‘ – im Chinesischen als *mingong* bzw. *nongmingong* bezeichnet – verwendet wird, dann betrifft das in erster Linie diese erste, statistisch schwer erfassbare Gruppe: Sie macht offensichtlich nach westlicher und chinesischer Perzeption den größten Anteil innerhalb der internen Migration aus, spielt eine bedeutende Rolle für die chinesische Wirtschaft und stellt somit für den chinesischen Regierungsapparat und dessen Kapazität institutioneller Maßnahmen die größte Herausforderung dar.

²³ Chan (2008): S.4.

²⁴ Chan (1994): S.265.

²⁵ Cai (2000): S.2.

2.2. Einstufung der internen Migration für die Wirtschaft - Problem oder Möglichkeit?

Zur Beantwortung der Forschungsfrage, nämlich wie die chinesische Zentralregierung unter Neukonzipierung institutioneller Mechanismen das Migrationsproblem für die Wirtschaft der Volksrepublik bewältigen kann, wird im Verlauf der vorliegenden Arbeit die Bedeutung der internen Migration für die Wirtschaft von verschiedenen Aspekten her evaluiert werden. Konkret formuliert stellt sich dabei die Frage, worauf ein fortgesetztes Wirtschaftswachstum in China aufbauen kann, und das betrifft in im Zusammenhang mit der Migration besonders den Produktionsfaktor der Arbeitskraft: Eine der zusätzlichen Fragestellungen lautet also, ob jene ländlichen Arbeitskräfte mit geringer Ausbildung, die über den Weg der Migration in die urbanen Gebiete Mittel- und Zentralchinas oder die ostchinesischen Regionen kommen, weiter wie bisher von Industrie- und Dienstleistungssektor absorbiert werden können, oder ob, angesichts des Strukturwandels der chinesischen Wirtschaft, ein erfolgreicher Migrationsprozess nun auch entsprechende institutionelle Neuerungen von der Zentralregierung verlangt: Das betrifft beispielsweise Institutionen im Bereich der Aus- und Weiterbildung sowie institutionelle Verbesserungen für den Arbeitsmarkt, um diese Arbeitskräfte erfolgreicher in die chinesische Wirtschaft einzubinden. Daraus ergibt sich eine Folgefrage, nämlich welches Potential die interne Migration für die chinesische Volkswirtschaft besitzt, ob es beispielsweise Anzeichen gibt, dass Migranten mit höherem Humankapital einen wesentlichen Beitrag zur Aufwertung der chinesischen Dienstleistungs- und Industriesektoren können.

2.2. Aus welcher Perspektive betrachtet die vorliegende Arbeit die chinesischen Wanderarbeiter?

Vor dem Hintergrund dieser Positionierung der Migrantenarbeiter als wichtige Akteure innerhalb der chinesischen Wirtschaft widmet sich die vorliegende Arbeit in erster

Line der wirtschaftlichen Seite der internen Migration und betrachtet die Bewältigung der *Migrationsproblematik* in der VR China vorrangig als wirtschaftliche Herausforderung für die staatlichen Akteure. Das bedeutet jedoch nicht, dass soziale oder politische Aspekte aus dieser Untersuchung vollkommen vernachlässigt werden. Wie anhand der Neuen Institutionenökonomik noch gezeigt werden wird, haben soziale Faktoren, beziehungsweise deren Lösung, eine enorme Auswirkung auf die wirtschaftliche Gesamtleistung. So kann beispielsweise die Errichtung eines Systems sozialer Absicherung von Individuen deren eigenes Leistungspotential für die Wirtschaft – man denke an die dadurch geschaffene Verringerung von Risiken für das freie Unternehmertum – immens steigern²⁶. Demnach wird die vorliegende Arbeit die interne Migration und damit auch die Wanderarbeiter selbst in erster Linie vor dem Hintergrund der chinesischen Wirtschaft analysieren, um deren wirtschaftliche Aktivitäten und damit auch deren Bedeutung für die chinesische Volkswirtschaft untersuchen zu können.

2.3. Bieten institutionelle Neuerungen eine Lösung?

Die wichtigste analytische Komponente der vorliegenden Untersuchung ist die bereits zur Sprache gekommene Neue Institutionenökonomik NIÖ²⁷, die gerade vor dem Hintergrund eines wirtschaftlich intensiv intervenierenden Regierungsapparates in der VR China und der seit 1978/79 anhaltenden Wirtschaftstransformation eine besonders günstige Applikabilität als methodisches Werkzeug vorfindet. Die Institutionen einer Wirtschaft bestimmen über ökonomische Struktur und die integrierten Prozesse sowie über alle rechtlichen Aspekte der teilnehmenden Akteure und die Verwendung der Produktionsfaktoren. Angesichts des Transformationsprozesses und der ständig in einer Migrationsbewegung befindlichen, ländlichen Arbeitskräfte in der VR China stellt die Veränderung und Erneuerung von Institutionen eine entscheidende Herausforderung für Zentral- und Lokalregierungen dar.

Um nun den Umgang der Zentralregierung mit den Migrantenarbeitern und die darauf antwortende Reaktion der Migrantenarbeiter wissenschaftlich untersuchen zu können, müssen wirtschaftliche Institutionen in ihrem messbaren Charakter erfasst werden. Sie stellen nämlich ein Bindeglied der Interaktion dar, durch das staatliche Maßnahmen und gesellschaftliche Reaktionen in einer erkennbaren Form wiedergespiegelt werden können.

²⁶ Vergleiche dazu: Barnett und Brooks (2010).

²⁷ Siehe dazu Kapitel 3 der vorliegenden Arbeit.

Die vorliegende Arbeit geht davon aus, dass ein derartiges Bindeglied existiert und zwar in Form von formellen und informellen Institutionen, auch als Normen oder Regelsysteme bezeichnet, deren Funktion und Wirkweise im theoretischen Abschnitt beschrieben wird. Die Schaffung neuer Institutionen sowie die Umgestaltung alter Institutionen bieten eine der Möglichkeiten um mit der internen Migration umzugehen und somit eine mögliche Herausforderung für die Wirtschaft durch interne Migration in eine Gelegenheit für die wirtschaftliche Entwicklung umzuwandeln. Dieser Prozess von einer Migration-bedingten institutionellen Anpassung lässt sich seit Anbeginn von *Reform und Öffnung* in der Volksrepublik ausmachen und dementsprechend bietet sich eine dichte empirische Grundlage für die Untersuchung der Auswirkungen institutioneller Veränderung auf die Entwicklung der internen Migration. Nun stellt sich selbstverständlich die Frage, wie der Erfolg institutioneller Veränderung gemessen werden kann. In dieser Hinsicht wird sich die Arbeit einerseits auf empirische Daten verlassen müssen, wie etwa Statistiken zu den Migrationszahlen und andererseits wird versucht werden anhand der Analyse offizieller Maßnahmen (etwa Fortsetzung oder Neuausrichtung eines politischen Kurses) Migration-bezogene Institutionen zu beurteilen. Dabei sind einerseits die offensichtlichen offiziellen Anzeichen entscheidend, etwa ob Migration durch Subventionen oder Ausbildungsprogramme unterstützt wird, aber ebenso wichtig ist es, die Veränderung der offiziellen Standpunkte zur Migration zu interpretieren, weswegen beispielsweise sich ein Kapitel den von der politischen Zentrale herausgegebenen Dokumenten widmen wird. Im (Methodikabschnitt) wird versucht werden den Übergang von informellen Institutionen – wie sie innerhalb der Bevölkerung bestehen – zu untersuchen und auf die formellen Institutionen einzugehen, eben weil beide Formen durch gegenseitiges Einwirken Regierung, Gesellschaft und den beiderseitigen Umgang miteinander bestimmen.

2.4. Forschungsfrage und ergänzende Fragestellungen

Neben der Bearbeitung der Forschungsfrage – nämlich welche Möglichkeiten sich der Zentralregierung durch Neu- und Umgestaltung institutioneller Mechanismen bieten, um mit der internen Migration und ihren Auswirkungen auf die chinesische Wirtschaft umzugehen –

wird in den folgenden Kapiteln auch ein besonderes Augenmerk auf einige untergeordnete Fragestellungen gelegt: Das betrifft zum einen die Untersuchung der von Institutionen charakterisierten Beziehung zwischen der Zentralregierung und den Migrantenarbeitern. Welche Bedeutung kommt dabei den Lokalregierungen als mittlerem Akteur bzw. Instanz zu? Welchen Einfluss übt das Zusammenspiel der drei Akteure somit auf die Bildung von formellen und informellen Institutionen aus? Die Untersuchung dieses Fragen-Unterbaus erleichtert nicht nur die Behandlung der Forschungsfrage, sondern erlaubt auch Charakter und Funktionalität der bis dato von der Zentralregierung konzipierten und in der Folge über die Lokalregierung implementierten Wirtschaftsinstitutionen besser zu verstehen: Institutionen, sobald sie einmal etabliert wurden, sind auch für den Fall der internen Migration eigentlich nur das Ergebnis der Interaktion zwischen den drei Akteursebenen. Diese Interaktion selbst geschieht bereits über vorhergegangene Institutionen – Formelle von Seiten der staatlichen Akteure und Informelle von Seiten der Wanderarbeiter – und ist somit ein Teil eines Kreislaufs, der sich nach der Theorie von North unendlich fortsetzt: Bestehende Institutionen sind nie perfekt und werden immer wieder ergänzt bzw. erneuert²⁸. Für die vorliegende Untersuchung selbst ist demnach interessant wie jetzt der nächste Schritt der Zentralregierung in institutioneller Richtung aussehen könnte, die ja wiederum institutionell auf Handlungsweisen der Migrantenarbeiter und die politischen Maßnahmen der Lokalregierungen reagieren muss. Demnach drängt sich also die Frage auf, welche Handlungsmöglichkeiten sich im institutionell-formellen Rahmen für die Zentralregierung ergeben. Um den Rahmen zur Untersuchung institutioneller Innovation etwas weiter auszubauen, wird sich eines der späteren Kapitel um eine Annäherung an diese Problematik über den innerchinesischen, wissenschaftlichen Diskurs zur internen Migration bemühen. Eine grundsätzliche Frage diesbezüglich lautet nämlich nicht nur welche migrationsbezogenen, institutionellen Neuerungen die Regierung unternimmt, sondern auch welche Neuerungen von den Migrantenarbeitern als Teil der Gesellschaft diesbezüglich erwartet werden können. Die Aktion und Reaktion beider Akteursseiten auf institutioneller Ebene bilden hierbei einen Kreislauf, der durch die beständigen Aktivitäten beider Seiten aufrechterhalten und durch innovative Lösungen beider Akteursseiten vorangetrieben wird. Diese Dynamik von Aktion und Reaktion besitzt zum einen die bestimmte Kontinuität, bei der beide Seiten jeweils auf einander reagieren, so wie sie es seit der Gründung der VR China stets getan haben. Wie sich die Dynamik wiederum vorantreiben wird ist zwar ungewiss, es darf aber vermutet werden, dass beide Akteursseiten die Verwirklichung ihrer Interessen

²⁸ Vergleiche: North (1991), North (2008): <http://www.youtube.com/watch?v=5Vgl9S3hpbcc>.

anstreben und somit einen Weg zwischen Interessenskonflikt und -kooperation beschreiten werden, der sich mal mehr zu Gunsten der einen und Mal mehr zu Gunsten der anderen Seite entwickeln wird. Für die vorliegende Arbeit wird sich somit besonders in den späteren Teilen sehr viel um die Frage drehen, in wie fern solche zukünftigen Tendenzen womöglich schon Anzeichen in der Gegenwart aufweisen.

2.5. Verwendete Literatur und grundlegende Unterlagen zum Forschungsstand

Eine der wesentlichen Motivation, die zu Entstehung der vorliegenden Masterarbeit beigetragen haben, war die Tatsache, dass bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt weder innerhalb der westlichen, noch in der chinesischen Migrationswissenschaft eine Studie existiert, die sich explizit der NIÖ zur Untersuchung der internen Migration in der VR China bedient. Implizite Herangehensweisen finden sich allerdings in sehr vielen Studien, von denen einige in den folgenden Absätzen kurz vorgestellt werden.

Zur Beantwortung der Fragestellung bot sich ein breites Spektrum möglicher Quellen an, auf das in dieser Arbeit zurückgegriffen wurde: Dabei wurde unterschieden zwischen (1) den Primärquellen, wie etwa die bereits erwähnten Leitdokumente und deren Folgedokumente, die in der Zentralregierung erstellt wurden und die Entwicklung des Umgangs mit der internen Migration seitens der Zentralregierung widerspiegeln. Diese Primärquellen werden in den Folgekapiteln durchgehend eine entscheidende Rolle spielen, denn sie sind die wichtigsten Zeugnisse des institutionellen Wandels, den die Zentralregierung im Umgang mit der internen Migration eingeleitet hat. Dies erlaubt auch weiterführende Analysen zu den Entwicklungsperspektiven der internen Migration sowie die Untersuchung ihrer Rolle in der chinesischen Wirtschaft, den ihr die Zentralregierung zugebracht hat.

Der erste Teil der Sekundärquellen, nämlich (2) die wissenschaftliche Literatur innerhalb der VR China, bietet grundsätzlich zwei sehr unterschiedliche Analyseansätze: Einerseits fällt auf, dass bei der Interpretation von Entwicklung der internen Migration auf dem Festland ein implizites Modell der NIÖ häufige Anwendung findet. Sowohl für die Untersuchung der maoistischen Phase, als auch für jene Phase ab Transformationsbeginn von 1978/79 werden mehrmals etablierte bzw. im Wandel begriffene Institutionen in den

Mittelpunkt der Analyse gestellt. So widmen sich beispielsweise Ma (1994) und Cai (2000) in ihren Untersuchungen dem *Hukou*-System bzw. dessen Transformation, Huang (2002) dokumentiert die Entwicklungen des Arbeitsmarkts und Yang und Shi (2005) beschäftigen sich in ihrer Studie mit der Einführung neuer, marktwirtschaftlicher Institutionen. Andererseits zeigt sich, dass der wissenschaftliche Diskurs innerhalb der VR China, dem ein eigenes Kapitel gewidmet wurde, von einer oft stark normativen Auslegung geprägt ist: Die meisten der für die vorliegende Abhandlung benutzten Untersuchungen aus der VR China bedienen sich eines sehr normativen Ansatzes und tendieren dabei zu Vorgaben über ‚wie etwas sein sollte‘. Dies scheint auf den ersten Blick in starkem Kontrast zur Praxis der westlichen Wissenschaft zu stehen, die sich ja der Werturteilsfreiheit nach Max Weber verschreibt und somit versucht zu ‚beschreiben was ist‘. Diese Feststellung impliziert aber keinesfalls, dass sich die verwendeten chinesischen Untersuchungen aus dem Bereich der Sozial- und Wirtschaftswissenschaft als in ihrer Praxis ‚unwissenschaftlich‘ disqualifizieren. Dieser spezifische Kreis chinesischer Wissenschaftler bedient sich einer Methode, die als normative Ökonomik beschrieben werden kann. Auf der Grundlage empirischer Untersuchungen konzipiert jener Teil des chinesischen Wissenschaftsdiskurses gewisse Politikempfehlungen, die auf ethischen Grundsätzen basieren und somit gewisse Ziele für die wirtschaftlichen Entwicklungen vorgegeben werden²⁹.

Diese Vorschläge und Vorgaben, die nun wiederum zu einer evidenz-basierenden Politikgestaltung anregen, laufen aufgrund ihres normativen Charakters jedoch Gefahr, zu idealistische Lösungsmöglichkeiten und damit zu wenig Glaubhaftigkeit zu vermitteln. Dabei stellt sich berechtigter Weise die Frage, warum diese Sparte, die einen wesentlichen Anteil der wissenschaftlichen Literatur aus der VR China zu diesem Thema ausmacht, überhaupt Eingang in diese Arbeit gefunden hat. Die Erklärung liegt in der Tatsache, dass der wissenschaftliche chinesische Diskurs einen durchaus wichtigen Beitrag zur Handhabung der internen Migration in der VR China seitens der Regierung geleistet hat: Dies lässt sich einerseits auf die in wissenschaftlichen Kreisen nicht unbedeuteten Position einiger Autoren zurückführen. Beispiele dafür sind der Ökonom Han Jun³⁰ und die Sozialwissenschaftler Huang Ping³¹ und Cai Fang³². Die Publikationen der eben genannten Wissenschaftler sind

²⁹ Vergleich dazu: <http://www.wirtschaftslexikon24.net/d/normative-oekonomik/normative-oekonomik.htm>.

³⁰ Han Jun ist gegenwärtig Mitglied in der KPCh Führungsgruppe des Entwicklungs- und Forschungszentrums des Staatsrates und Leiter der Forschungsabteilung zur ländlichen Wirtschaft. Gleichzeitig fungiert er als wissenschaftlicher Betreuer in der Chinese Academy of Social Sciences (CASS), Vizepräsident des wissenschaftlichen Vereins für ländliche Wirtschaft und Vizedirektor des Komitees für sozialwissenschaftliche Forschung innerhalb des Landwirtschaftsministeriums.

³¹ Huang Ping ist seit 2006 Generaldirektor des Instituts für Amerikastudien innerhalb des CASS und hatte davor den Posten des Vizedirektors des Instituts für Soziologie innerhalb des CASS inne.

³² Cai Fang ist der gegenwärtige Direktor des Instituts für Bevölkerungsstudien innerhalb des CASS und seit 2008 Mitglied des Komitees für Landwirtschaft und ländliche Angelegenheiten innerhalb des Nationalen Volkskongresses.

insofern von Bedeutung, da diese auf Grund ihrer Positionen und ihrem Wirken in staatlichen Forschungseinrichtungen mit staatswissenschaftlicher Ausrichtung einen durchaus wichtigen Beitrag für die Ausformulierung und Konzipierung der Leitdokumente durch die Zentralregierung leisten: Einerseits untersuchen sie die Realität der internen Migration in der chinesischen Volksrepublik und mit ihren Studien beeinflussen sie wiederum die Perzeption der Zentralregierung. Dies zeigt sich am deutlichsten in der Person von Han Jun, der ja selbst im Staatsrat als Ökonom angestellt ist und dem somit auch ein gewisser Einfluss auf die Wirtschaftspolitik nicht aberkannt werden kann.

Die zweite große Quelle aus dem Bereich der Sekundärliteratur bilden die (3) wissenschaftlichen Publikationen aus dem nicht chinesischsprachigen Ausland und aus Hong Kong, die schwerpunktmäßig aus den USA und nur zu einem geringen Maße auch aus Europa stammen. Dabei ist der wissenschaftliche Hintergrund, mit dem diese westlich geprägte Forschung an das Problem der internen Migration in der VR China herangeht, sehr vielfältig. Neben theoretischen Modellen aus den Bereichen der Ökonomie³³, den Sozial- und Politikwissenschaften³⁴ und der Geographie³⁵, widmen sich einige Studien auch dem Schicksal der individuellen Akteure selbst³⁶, was wiederum den theoretischen Überlegungen zum Humankapital innerhalb der Wirtschaft und der Einstufung von Push- und Pull- Faktoren aus der Migrationswissenschaft auf der Mikroebene sehr entgegenkommt. Darüber hinaus besitzt die westliche Wissenschaft den großen Vorteil, dass sie das Geschehen zur internen Migration innerhalb der VR China von einem Standpunkt betrachtet, der außerhalb der VR China selbst liegt, folglich die Gesamtentwicklung aus einer ganz anderen Perspektive wahrnimmt und somit für die in dieser Arbeit vorgenommene Sekundäranalyse eine wichtige, perspektivische Balance schafft.

Die letzte Quelle sind jene (4) Berichte, die im Diskurs der chinesischen Medien zur internen Migration entstanden sind. Diese dürfen trotz fehlender wissenschaftlicher Objektivität nicht vernachlässigt werden: Die mediale Auseinandersetzung vermittelt einen Standpunkt gesellschaftlicher Wahrnehmung zur Migration und erlaubt bei genauerer Studie Einsicht in Einzelschicksale und Mikroentwicklungen, wie sie sich in den verschiedenen Regionen der VR China abspielen. Berichte aus den öffentlichen Medien und dem Internet erfüllen für die Studie der internen Migration in der VR China eine komplementäre Funktion, indem sie die aktuellsten Entwicklungen bei den Migrationsbewegungen und neue politische Richtlinien protokollieren. Somit erfüllt die mediale Berichterstattung die Funktion einer

³³ Vergleiche dazu: Cheng und Selden (1994), Chan (1994), Chan (2008) sowie Whalley und Zhang (2004).

³⁴ Vergleiche: Pieke und Huang (2003), Liang und White (1996), Wong (1994) sowie Zhao und Kipnis (2000).

³⁵ Vergleiche: Fan (2002) und Bao et al (2006).

³⁶ Vergleiche: Pun und Li (2006).

Sammlung von empirischen Daten über neue Migrationsentwicklungen, die wiederum das Ergebnis der institutionellen Neugestaltung durch den Staat darstellen. Dieser Kreislauf von (Re-)Aktionsabfolgen zwischen Staat und Migranten ist für die Untersuchung institutioneller Mechanismen besonders wichtig, wird aber oft erst durch die Arbeit der Medien wirklich verdeutlicht: Unabhängig vom Thema der Migration konstatiert Pye (1978), dass die Massenmedien für die Diskussion neuer politischer Richtlinien von Seiten der Politiker seit der Mao-Ära geschickt eingesetzt wurden³⁷ und aus Lius (2007) Analyse zur Implementierung politischer Maßnahmen aus den Leit- und Folgedokumenten geht hervor, dass die Medien ein wichtiges Instrument zur Vorstellung neuer Politikmaßnahmen gegenüber der Bevölkerung darstellen³⁸.

3. Das theoretische Konzept

3.1. Das theoretische Konzept und der Bezug zur Forschungsfrage

Durch die Wahl der Fragestellung und Wahl der Akteure, die in der vorliegenden Untersuchung bestimmt wurden, bedarf es für eine erfolgreiche Beantwortung auch eines theoretischen Konzepts, das die zur Untersuchung stehenden Komponenten – etwa die Institutionen der Wirtschaft oder die Push-Pull-Faktoren für die Migration – erfasst, um dadurch das dynamische Zusammenspiel der Akteure erklären zu können. Die erste Anforderung, die direkt durch die Forschungsfrage an das theoretische Modell dieser Arbeit gestellt wird, verlangt nach folgender Klärung: Welche institutionellen Mechanismen, die von der Zentralregierung etabliert werden, bieten sich zur Lösung der Migrationsproblematik an? Es muss also eine entsprechende Methode entwickelt werden, die unter Einbezugnahme gewisser Konzepte, den bisherigen Umgang mit der Migration durch die Zentralregierung analysiert um dadurch auf alternative, neue Umgangsformen stoßen zu können. Die Herausforderung besteht nun zu aller erst darin die Kernelemente und -kräfte zu bestimmen, die das Szenario in der VR China bilden: Dies umfasst nun alle Akteursseiten nämlich (1) die Migranten sowie (2) die Zentralregierung und (3) die Lokalregierungen, aber auch die (4)

³⁷ Pye (1978): S.222f.

³⁸ Liu (2007): S.27ff.

interne Migration als Form-gewordene Handlungstendenz der Migrantenarbeiter sowie die (5) steuernden Kräfte der Institutionen, die als Struktur-gebende Elemente des chinesischen Wirtschaftssystems die Akteure zueinander in Verbindung setzen und deren Wechselwirkung bestimmen. Der Untersuchungsrahmen für diese Interaktion wird in den folgenden Abschnitten erstellt: Mehrere Konzepte aus den folgenden Theoriemodellen werden hierbei zusammengeführt um die Migrationsentwicklungen in der VR China interpretieren zu können. Die grundlegende These der vorliegenden Arbeit geht demnach davon aus, dass die Migrationsentwicklung in der VR China, insbesondere seit *Reform und Öffnung*, kein ausschließlich ‚natürlicher‘ Prozess ist, sondern als spezifische Reaktion auf die Entwicklung der staatlich gelenkten Wirtschaftspolitik (in Form der formell-institutionellen Transformation und Neuanpassung) entstanden ist.

3.2. Migrationstheorien und die Push-Pull-Faktoren

Im engeren Sinne stellt Migration selbst nichts anderes als eine kollektive Wanderbewegung individueller Akteure dar und seit dem Beginn von Studien zur diesem Thema, die Ernest Georg Ravenstein 1885 einleitete, standen nun diese wandernden Individuen selbst und die Frage nach deren Motivation im Fokus der Forschung. Dabei lautet die grundlegendste Erkenntnis, die auf statistischen Beobachtungen aufbaut, dass Bevölkerungswanderungen in und über die Grenzen von Staaten hinaus *nicht regellos* verlaufen. Nach mehr als hundert Jahren kann die Migrationsforschung nun auf verschiedene theoretische Konzepte zurückgreifen, die auf jeweils unterschiedliche Weise das Phänomen der Migration in Form eines plausiblen Theoriemodells zu erfassen versuchten. Unter diesen Versuchen entstand jedoch laut Kröhnert (2007) bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein einziges Konzept, welches, als umfassende und kohärente Theorie, eine befriedigende Erklärung über die genauen Abläufe und die konkrete Entwicklung von Migration bieten könnte: Verschiedene mikro- und makrotheoretische Ansätze mit jeweils divergierender Schwerpunktsetzung wurden in vorhergegangenen Untersuchungen auf die verschiedensten Regionen angewendet, versagten aber stets in unterschiedlicher Weise darin, eine generell anwendbare Formel zu entwickeln: Jede spezifische Migrationstheorie konzentriert sich jeweils nur auf bestimmte Einzelaspekte, die sich unterschiedlich stark auf verschiedene

Migrationströme auswirken, aber nicht in einer allgemein Theorie fixiert werden können³⁹. Das führt zu der Annahme, dass ein für alle Regionen einheitliches Modell kaum existieren kann und somit jede Untersuchung ihr eigenes Modell entsprechend der Eigenheiten des zu untersuchenden Umfelds selber entwickeln muss. Diesem Problem soll sich auch die vorliegende Arbeit zur internen Migration in der VR China stellen und das bedeutet, dass zuerst das ‚Hauptelement‘ der Migration, also die Migranten selbst näher betrachtet werden müssen.

Das gegenwärtig wohl geläufigste Konzept zur Untersuchung von Migrationsentwicklungen, das beispielsweise auch in einer Migrationsstudie der OECD⁴⁰ Anwendung gefunden hat, ist das „Push-Pull-Paradigma“. In diesem Erklärungsmodell werden bestimmte ‚Abstoßungsfaktoren‘ einer Herkunftsregion den ‚Anziehungsfaktoren‘ einer Zielregion gegenübergestellt und die dabei aufeinander wirkenden Kräfte als Auslöser und Lenker der Migration verstanden⁴¹. Kröhnert versteht dies als einen mikrotheoretischen Ansatz, der nicht mehr versucht Wanderbewegungen kollektiv und nur durch großräumige Bedingungen zu erklären, sondern eben Migration im Wesentlichen auf die Entscheidungen individueller Akteure zurückführt. Eine erste theoretische Verknüpfung dieser zwei Antriebskräfte erreichte Lee (,Theorie der Migration‘ 1972), durch sein ‚Push-Pull-Paradigma‘, das er als Wirkkomplex von vier verschiedenen Faktoren versteht: Faktoren in Verbindung mit dem (1) Herkunftsgebiet und dem (2) Zielgebiet, (3) intervenierende Hindernisse und (4) individuelle Faktoren. Die ersten beiden Faktoren umfassen einerseits Einflüsse wie Lohnniveau und Arbeitslosenquote, aber ebenso strukturelle Merkmale wie Klima, Qualität des Gesundheits- und Schulsystems sowie beispielsweise auch die öffentliche Sicherheit. Der dritte Aspekt weist etwa auf Distanzen zwischen Herkunfts- und Zielregionen, aber auch auf *objektive Hindernisse* wie Einwanderungsgesetze und undurchlässige Grenzen hin. Der letzte Punkt zu den individuellen Faktoren berücksichtigt einerseits Aspekte wie Geschlecht, Alter, Bildungsstand, Beruf oder ethnische Herkunft, die Wanderungsentscheidungen beeinflussen. Andererseits bezieht er sich auch auf die individuelle Wahrnehmung *struktureller Faktoren*, die eben das Wanderverhalten bestimmen können. Die schlussendliche Entscheidung zur Migration ergibt sich nach Lee durch die Abwägung von Vor- und Nachteilen zwischen Migrationsausgangs- und Migrationszielgebiet. Damit identifiziert Lee einige wichtige Beweggründe, die für Migrationsbewegungen ausschlaggebend sind, aber es gelingt ihm nicht - wie Kröhnert richtig bemerkt - eine

³⁹ Kröhnert (2007): S.1.

⁴⁰ Vergleiche dazu: OECD (2009).

⁴¹ Kröhnert (2007): S.1.

grundlegende Formel aufzustellen, die zur Modellbildung herangezogen werden könnte⁴².

Der Fokus der vorliegenden Untersuchung konzentriert sich auf die Beziehung zwischen den Migrantearbeitern und der Zentralregierung und zieht man dazu die nun erwähnten Push-Pull-Faktoren heran, lässt sich daraus ableiten, dass sowohl die individuellen Entscheidungsstrategien der Migranten, als auch bestehende institutionelle Strukturen (die eben in Form *objektiver Hindernisse* und *struktureller Faktoren* auftauchen) untersucht werden müssen - Migration ergibt sich also aus dem Zusammenwirken individueller Kapazitäten und staatlich definierter Bedingungen. Viele der Push-Pull-Faktoren, wie etwa Steuern, Lebenskosten, Löhne, soziale Freiheiten und soziale Absicherung, werden durch formelle Institutionen bestimmt und geformt. Da nun diese Entscheidungen der staatlichen Akteure in der VR China den wahrscheinlich wesentlichsten Einfluss auf Zu- und Abwanderungen ausüben – beispielsweise über eine unterschiedliche institutionelle Ausgestaltung der verschiedenen Wirtschaftsregionen –, wurde den Institutionen ein eigenes Kapitel gewidmet.

3.2.1. Push and Pull: Woran orientiert sich die OECD?

Bevor jedoch die Institutionen mit Bezug zur internen Migration in der VR China analysiert werden können, müssen zuerst die der Migration zu Grunde liegenden Tendenzen identifiziert werden: Diese ergeben sich aus dem Zusammenspiel von Push-Pull-Faktoren. Diese Tendenzen, die auf Push-Pull-Faktoren zurückzuführen sind, stehen in direktem Bezug zu Überlegungen des NIÖ-Konzepts. Die vorliegende Untersuchung bedient sich dabei der Argumentation, dass diese Faktoren gewisse Antriebskräfte darstellen und eine für die interne Migration motivierende Dynamik besitzen. Ob diese Kräfte nun zugelassen oder im Gegenteil verhindert werden, hängt von den Intentionen der staatlichen Akteure ab. Das Werkzeug, dessen sich die staatlichen Akteure dafür bedienen, sind wiederum die formellen Institutionen der Wirtschaft, die je nach Bedarf modifiziert werden können.

Ein Beispiel zur Erfassung dieser Synergie unterschiedlicher Push-Pull-Faktoren bietet die Studie der OECD zur internationalen Migration: Zwar operiert die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung mit internationalen Szenarien der Migration und gewinnt ihre Erkenntnisse aus den transnationalen Wanderungsbewegungen, die nur geringen Bezug zum chinesischen Festland aufweisen, aber gleichzeitig bietet sie in

⁴² Kröhnert (2007): S.3.

ihrer jüngsten Untersuchung von 2009 eine interessante Verbindung von Abläufen und Mustern an, die eben auf den Push-Pull-Faktoren basieren. Der erste Schritt für die OECD bestand darin, in der Migration Szenarien auszumachen, die sich auf bestimmte Schlüsselparameter zurückführen lassen. Die zwei wesentlichsten Kräfte, die alle Migrationsszenarien in Mitgliedsstaaten und Nicht-Mitgliedsstaaten bestimmen und entweder vereinzelt oder in Kombination auftreten, sind nun das Wirtschaftswachstumsniveau und das Niveau der gesellschaftlichen Entwicklung. Als die darauf folgenden vier Schlüsselparameter identifizierte die OECD (1) soziale, ökonomische und politische Deskriptoren oder Schlagwörter [, die sehr wohl auch eine Beziehung zur institutionellen Struktur der jeweiligen Länder aufweisen, Anm. d. Verf.], die (2+3) Push-Pull-Faktoren und die so genannten (4) „wild cards“, welche auf Geschehnisse mit geringer Eintrittswahrscheinlichkeit, aber hohen Auswirkungen verweisen. Darauf aufbauend konzipierten die Verfasser der OECD-Studie neun Wandlungsmuster folgender Kernschemen: (1) Demographischer Wandel, (2) politische Komplexität, (3) Wandel in der wirtschaftlichen Regionalstruktur, (4) Ausweitungabsichten international agierender Unternehmen, (5) durch Technologie herbeigeführtes Wachstum und Innovation, (6) alternde Gesellschaft, (7) Humankapitalmangel, (8) globale Expansion des Internets und (9) umweltbezogene Risiken⁴³. Einige dieser Wandlungsmuster weisen eine direkte Verbindung zu den Push-Pull-Faktoren auf, wobei die OECD diese Verbindungen für das internationale Feld und die Studie von Han Jun⁴⁴ für die interne Migration in China aufzeigen. Interessanter Weise aber sind es weniger die Push-Pull-Faktoren, als in den Ländern vorherrschende, institutionelle Bedingungen, über die sich die oben aufgelisteten neun Wandlungsmuster erklären lassen: Die Punkte (2) bis (5) und (8) bis (9) sind direkt auf institutionelle Veränderungen bzw. Mängel in Wirtschaft und Politik zurückzuführen, denn all diese Entwicklungen können erst entstehen, wenn der gesetzliche Freiraum bzw. entsprechend regelnde Maßnahmen vorhanden oder ausgeblieben sind. Unter Einbeziehung der informellen Institutionen, die als ‚unausgesprochene‘ Regeln bezeichnet werden können, lassen sich auch die Punkte (1) und (6) erfassen. Veränderungen in der demographischen Struktur eines Landes stehen etwa in direktem Bezug zum Lebensumfeld einer gesellschaftlichen Gruppe und werden, wenn nicht von staatlicher Politik verordnet, durch Individuen selbst getroffen⁴⁵. Diese Entscheidungswege, die durch wiederholte Anwendung als informelle Institution etabliert werden, lassen sich durchaus über das Modell der NIÖ

⁴³ OECD (2009): S.12.

⁴⁴ Han (2009): S.131ff.

⁴⁵ Der nicht unumstrittene Politikökonom Thomas Robert Malthus behauptete in seiner Theorie zur Bevölkerungsentwicklung *An Essay on the Principle of Population* von 1798, dass die ‚unteren Schichten‘ sich solange ‚fortpflanzen‘, bis sie sich durch das kontinuierlich sinkende, verfügbare Einkommen zu einer Änderung dieser Verhaltensweise gezwungen sähen (Vergleiche dazu: Cypher und Dietz (2009): S.114ff.).

erklären. Die Autoren der OECD Studie halten jedoch an den Push-Pull-Faktoren als die wesentlichsten Impuls-gebenden Kräfte fest, und meinen deren Manifestation in folgenden Entwicklungen zu erkennen: Hohe Nachfrage und intensiver Wettbewerb um qualifizierte und mittelqualifizierte Arbeitskräfte, Zirkulärmigration als starke Tendenz, und ein ungleicher Fortschritt zwischen den Staaten (bzw. Regionen), wodurch der Abstand zwischen diesen noch vergrößert wird und somit ein Anstieg des Migrationsvolumens nach sich zieht. Insgesamt betrachtet kommt die OECD zu dem Schluss – ein Punkt der für die VR China gleichermaßen gültig zu sein scheint – dass bei all diesen Szenarien mit den ihnen zugeordneten Tendenzen auch in Zukunft der Bedarf an Migranten für die Wirtschaftsräume bestehen bleibt⁴⁶. Die Übertragbarkeit der OECD Studie zur Migration auf transnationaler Ebene, lässt sich mit einigen Einschränkungen auch auf die chinesische Binnenmigration umsetzen, etwa wenn man die stark regionalisierten Unterschiede innerhalb der chinesischen Wirtschaftsstruktur betrachtet, die in ähnlicher Form auch zwischen benachbarten Nationalstaaten auftreten. Aus politischer Perspektive gesehen, weist wiederum die administrative Größe der VR China eine Herausforderung für die Zentralregierung und die Regierbarkeit des Landes auf. Ein Problem, das in ähnlicher Form auch die administrativen Zentralorgane der europäischen Union konfrontiert.

Die OECD Studie bedient sich der Push-Pull-Faktoren, um die Grundmotivation hinter der Wanderbewegung von Individuen zu ergründen, wahrt aber dabei einen entsprechenden Abstand zur Modellbildung: Kritisiert wird bei einer alleinigen Verwendung des Push-Pull-Konzepts vor allem dessen Allgemeinheit in der Aussage und der Mangel tiefer gehende Strukturen und Zusammenhänge sowie spezifische Dynamiken nicht erfassen zu können. Dass die OECD dennoch auf dieses Konzept zurückgriff, geht auf die Absicht der Autoren zurück, die auf diesem Wege möglicherweise die offensichtlichen Eckpunkte für entstehende Migrationsdynamiken identifizieren wollten. Aus dieser Grundlage heraus entwickelte die Studie anhand der Häufung von markanten Faktoren einen Fokus auf den folgenden Rahmenbereich, der die wichtigsten Beziehungskombinationen aus Push-Pull-Faktoren widerspiegelt: Wirtschaftsform, Arbeitsmarkt, Demographie, Wohlfahrt, Ausbildung und Erziehung, soziale Netzwerke, finanzielle Rücksendungen, Umfeld, Geopolitik und Governance⁴⁷. Markant ist dabei die Dominanz jener Bereiche, die direkt auf die Sphäre wirtschaftlicher Aktivitäten zurückzuführen sind, und somit kulturelle, politische und soziale Bereiche offensichtlich für moderne Migrationsströme weniger ausschlaggebend zu sein scheinen. Ein kurzer Blick auf die Situation individueller Migranten in der VR China gibt ein

⁴⁶ OECD (2009): S.13.

⁴⁷ Ibidem: S.19.

ganz ähnliches Bild wieder: Dort wird interne Migration vor allem durch wirtschaftspolitische Push-Pull-Faktoren bestimmt. Verdeutlicht wird das beispielsweise in den Untersuchungen, die von Pun Ngai und Li Wanwei durchgeführt wurden: Im Zentrum der Studie stehen junge Migrantinnen der so genannten „2.Generation“, die in erster Linie aus Gründen der Einkommensaufbesserung in die Städte migrieren. Laut den Interviews stellten soziokulturelle Faktoren ebenfalls einen gewissen Antrieb zu Migration (Push-Faktor) dar, weit stärker wirkte jedoch – so geht es zumindest aus den Interviews hervor – der Antrieb die eigene wirtschaftliche Situation zu verbessern, weswegen wiederum besonders die prosperierenden Küstenregionen eine hohe Anziehungskraft auf die jungen Migrantinnen ausübten⁴⁸.

Die Vermutung, Migranten würden wirtschaftliche Anreize bei der Entscheidungsfindung stärker gewichten, wird auch durch ein weiteres Argument der OECD Studie bekräftigt, wobei allgemeine Unterschiede in der regionalen Entwicklung als ein wesentlicher Push-Pull-Faktor identifiziert werden. Dabei wird besonders die Evolution der wirtschaftlichen Entwicklung der Regionen als zentrale Determinante für eine Migrationsentscheidung wahrgenommen und demnach sind es nicht nur die regionalen Unterschiede, sondern noch mehr die daraus resultierende Ungleichheiten zwischen den angebotenen wirtschaftlichen Möglichkeiten, die für die Untersuchung von Migration in Betracht gezogen werden müssen. Gestützt auf die Untersuchungen von Sjaastad (1962), betont die Studie der OECD, dass Migration zwischen einer Push- und einer Pullregion solange anhält, bis die wirtschaftliche Disparität auf eine Stufe minimiert wurde, bei der sich die Abwanderung für Migranten nicht mehr lohnt, also der ‚Ertrag aus der Migration‘ nicht mehr ausreicht um die mit der Migration verbundenen Kosten zu decken⁴⁹. Sjaastads Modell stimmt jedoch nicht vollkommen mit den Entwicklungen in der Realität überein: Untersuchungen von Massey (1988), Williamson (1998) und Stalker (2000) verzeichnen, dass durch die Entwicklung der weniger entwickelten Region das Migrationsvolumen zunächst zunimmt: Das sei auf die Tatsache zurückzuführen, dass die Ärmsten innerhalb der Gesellschaft zwar den Wunsch, nicht aber die finanziellen Mittel zur Migration besitzen. Nach anfänglichem Aufschwung der Region und einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage erhält nun auch diese Gruppe der Gesellschaft Zugang zur notwendigen finanziellen Voraussetzung für die Migration, während parallel dazu deren Heimatregion den Kurs wirtschaftlicher Entwicklung fortführt. Die weitere Folge dieses Aufschwungs ist nun ein

⁴⁸ Vergleiche dazu: Pun und Li (2008)

⁴⁹ OECD (2009): S.145.

allmählicher Rückgang bei den Emigranten⁵⁰ - Das Migrationsszenario macht also eine Entwicklung durch, wie sie eine Gauß'schen Normalverteilung abbildet. Dieses letztgenannte Erkenntnis ist besonders für die Situation auf dem chinesischen Festland sehr interessant, denn sie weist auf ein mögliches Migrationspotential hin, nach dem etwa in den armen ländlichen Regionen noch eine entsprechend große Bevölkerungsschicht migrieren könnte, sobald sowohl Region, als auch Individuen selbst, einen gewissen Wohlstandsgrad erreicht hätten. Die Grundlage dafür müsste jedoch zuerst durch eine einleitende Migrationsbewegung der Arbeitskräfte mit hohem Humankapital und dementsprechend hohen finanziellen Rücksendungen in die Heimatregion geschaffen werden. Diese Überlegung verdeutlicht, wie viel Druck und Potential die interne Migration für die chinesische Wirtschaft möglicherweise besitzt und dementsprechend fällt der Entwicklung von migrationsbezogenen Institutionen, wie sie in den nächsten Abschnitten vorgestellt werden wird, eine entscheidende Rolle zu.

Die Einleitung wirtschaftlicher Veränderung und somit auch der Beginn einer freieren Migration auf dem chinesischen Festland markierten eine Seite der wirtschaftspolitischen Transformation von 1978/79. Die OECD nimmt in ihrer Studie auf diese Entwicklung Bezug und stuft sie, bedauerlicherweise ohne eine schlüssige Interpretation beizufügen, als den größten Triebfaktor für die interne Migration in der VR China seit den letzten 30 Jahren ein⁵¹. Es wird dabei zunehmend ersichtlich, dass auch die theoretischen Modelle der OECD – die ja nicht zuletzt ein Wirtschaftsforschungsinstitut ist – zur Untersuchung der Auswirkungen auf Migrationsbewegungen, vor allem einen Fokus auf die wirtschaftlichen Komponenten von Migration legen und somit die wichtigste Gemeinsamkeit all dieser Modelle deren Betonung wirtschaftlicher Zusammenhänge als entscheidender Motivationsgrund für Migrationsbewegungen ist⁵². Um diese These, die die OECD Studie implizit vermittelt, für die VR China zu überprüfen, wurden im folgenden Abschnitt zwei Mikrountersuchungen herangezogen, die zwar keinen vollkommenen Beweis, dafür aber einen kurzen Einblick in die Migrationsentscheidungen der individuellen Akteure bieten und somit auch deren Gewichtung von verschiedenen Komponenten verdeutlicht wird. Zuvor soll aber noch auf eine Bemerkung Kröhnerts hingewiesen werden, nämlich dass

„Das ‚Push-Pull-Paradigma‘ jedoch letztlich kein eigenständiger theoretischer Ansatz, sondern lediglich eine suggestive Bezeichnung [ist]. Denn trotz der plausiblen Annahme existierender Push- und Pull-Faktoren bleibt letztlich offen, was diese Faktoren im Einzelnen sind und muss durch

⁵⁰ OECD (2009): S.155.

⁵¹ Ibidem: S. 28f.

⁵² Ibidem: S.60.

Hypothesen eines eigentlichen Theorieansatzes gefüllt werden.“⁵³

Diese Feststellung ist ohne Zweifel vollkommen richtig: Die Faktoren des ‚Push-Pull-Paradigmas‘ können nur einzelne Elemente bzw. grundlegende Dynamiken für ein theoretisches Modell darstellen. In der vorliegenden Arbeit geschieht das nun bei der Untersuchung institutioneller Neuerungen für einen Umgang mit der internen Migration in der VR China. Die Push-Pull-Faktoren müssen dabei zuerst identifiziert werden, denn sie repräsentieren die treibenden Kräfte hinter der Migration. Aus der theoretischen Forschungsperspektive der NIÖ sind diese Kräfte als formelle und informelle Institutionen leicht identifizierbar und in der Realität besitzen solche Institutionen einen wichtigen Impetus für die Gesamtfunktion der chinesischen Volkswirtschaft. In der Praxis besteht also die Herausforderung für die chinesische Zentralregierung darin, diese Institutionen innerhalb der internen Migration zu erkennen und der eigenen wirtschaftlichen Vorteile entsprechend zu kanalisieren.

3.2.2. Die Push-Pull-Faktoren: Wie sie in der VR China in Erscheinung treten

In den vorhergehenden Abschnitten wurde bereits deutlich gemacht, dass die Entwicklung der internen Migration aus der individuellen Perspektive der Migrantenarbeiter durch gewisse Kräfte beeinflusst wird. Die grundlegendsten dieser Kräfte werden dabei als die Push-Pull-Faktoren bezeichnet. Wie wirken sich nun diese Faktoren auf die interne Migration in der VR China aus? Einen grundlegenden Eindruck zur Existenz solcher Kräfte bieten zwei qualitative Studien, wie sie für den Fall der internen Migration in der VR China von Wu und Qi (2006) sowie Pun und Li (2008) vorgenommen wurden. Wu und Qi führten dabei eine Umfrage unter Wanderarbeitern in der Provinz Zhejiang durch und brachten dabei in Erfahrung, dass der wesentlichste Anreiz für eine Migration in die Städte in der Aufbesserung der individuellen wirtschaftlichen Lage besteht. Erst an zweiter Stelle stand das Bedürfnis durch Migration das eigene soziokulturelle Umfeld zu ändern. Wu und Qi verweisen dabei auf den typischen Aspekt des Harris-Todaro-Modells, nachdem die höheren Gehaltserwartungen gegenüber Anstellungen im urbanen Raum eine der

⁵³ Kröhnert (2007): S.1.

Hauptmotivationsgründe für Migrationsbewegungen darstellen⁵⁴. Parallel zu diesem Pull-Faktor besteht nach den Untersuchungen von Pun und Li offensichtlich auch ein Push-Faktor, der ländliche Arbeitskräfte aus dem ländlichen Raum vertreibt, wie etwa die durch Unterbeschäftigung induzierte Armut⁵⁵. Diese Flucht in die Migration scheint auch durch gewisse Idealvorstellungen angetrieben zu werden: Migrantenarbeiter erhoffen sich nach Wu und Qi viele Vorteile durch die Migration, wie etwa bessere Entwicklungsmöglichkeiten, einen größeren Wissenserwerb durch neue Arbeitsbedingungen und die Möglichkeit für die eigenen Nachkommen eine gewisse finanzielle Absicherung zu schaffen⁵⁶.

Dennoch muss an dieser Stelle auch erwähnt werden, dass die interne Migration der Migrantenarbeiter nicht notwendigerweise am Migrationszielort endet. Bezogen auf die Situation in Peking behauptet eine Studie beispielsweise, dass nur 25% aller Migrantenarbeiter die Absicht hatten sich in der Hauptstadt für immer nieder zu lassen und nur 20% hatten vor dort über längere Zeit zu verweilen⁵⁷. Der Grund dafür liegt zum einen in sozialen Push-Faktoren: Migrantenarbeiter leiden unter Diskriminierungen seitens der Stadtbevölkerung und fühlen sich mitunter auch dadurch stärker an die soziokulturellen Bezugspunkte in ihrer Heimat gebunden⁵⁸. Aus wirtschaftlicher Sicht lassen sich ebenfalls mehrere Push-Faktoren identifizieren, durch welche die Wanderarbeiter wiederum aus dem Umfeld der ökonomischen Aktivitäten in den Städten gedrängt werden⁵⁹: Harte Arbeitsbedingungen und entsprechend häufige Wechsel in der Anstellung⁶⁰, die schlechte Rechtslage bei Arbeitsunfällen⁶¹ und Diskriminierungen bei der Entlohnung⁶² sind einige Aspekte, die direkt mit den Anstellungsverhältnissen in Beziehung gesetzt werden können. Hierbei gibt es einige Push-Faktoren, die direkt in den Verantwortungsbereich der beiden staatlichen Akteure fallen: Dies betrifft zum Beispiel die fehlende Durchsetzung des Arbeitsvertragsgesetzes und der mangelhaften Organisationsfreiheit für Arbeitnehmergewerkschaften⁶³. Zudem haben Migrantenarbeiter keinen Zugang zu jenen sozialen Absicherungssystemen, die beispielsweise den urbanen Arbeitskräften zugänglich sind, was in weiterer Folge auch ein Grund für die Rückmigration darstellen kann⁶⁴. Diesbezüglich ist festzustellen, dass vorherrschende institutionelle Strukturen durchaus die

⁵⁴ Wu und Qi (2006): S.1.

⁵⁵ Pun und Li (2008): S.45.

⁵⁶ Wu und Qi (2006): S.2.

⁵⁷ Ibidem: S.1.

⁵⁸ Han (2009): S.50; Wu und Qi (2006): S.4f.

⁵⁹ Im Sinne des Push-Pull-Konzepts kann diese spezifische Entwicklung als ein Rückgang der anfänglich dominierenden Pull-Faktoren in die Stadt gegenüber den anwachsenden Push-Faktoren aus den Städten hinaus interpretiert werden.

⁶⁰ Pun und Li (2008): S.63.

⁶¹ Ibidem: S.98-108.

⁶² Ibidem: S.114.

⁶³ Han (2009): S.32.

⁶⁴ Wu und Qi (2006): S.4.

Entwicklung der Push-Pull-Kräfte bestimmen und damit in weiterer Folge eine Wirkung auf den Verlauf der internen Migration haben. Eine hierbei zentrale Komponente, die im weiteren Verlauf der Arbeit noch mehrmals behandelt werden wird, ist das System des Haushaltsregisters in der VR China: Dabei wird jedem chinesischen Bürger ab dem Zeitpunkt seiner Geburt ein administrativer Eintrag in der Wohnsitzkontrolle (*Hukou*) zugeordnet: Mit dem Wohnsitz als Zentrum hat sich somit der Arbeitsplatz des *Hukou*-Trägers in administrativ zugeteilter Nähe zu befinden. Trotz der Reformen des *Hukou*-Systems seit den 1980ern und der folgenden Hybridisierung, wirkt sich dieser rigide Kontrollmechanismus auf die interne Migration beeinträchtigend aus und übt als formelle Institution die wahrscheinlichste stärkste Wirkung auf die Entwicklung der Push-Pull-Faktoren. Ein weiteres Problem besteht darin, dass der Unterschied zwischen den jeweiligen *Hukou*-Typen – etwa Urbane und Ländliche – Anlass zur Diskriminierung gibt: Denn institutionelle Benachteiligungen im Wohnsitz vermindern auch mögliche Ansprüche auf Sozialleistungen und Berufsfelder. Erneut trifft das besonders Wanderarbeiter, die auf ihrer Arbeitssuche aus den ländlichen in die urbanen Gebiete infolge der institutionellen Benachteiligung des *Hukou* erst gar nicht in den Genuss der institutionell errichteten sozioökonomischen Infrastruktur kommen⁶⁵. Es ist also keineswegs verkehrt das *Hukou*-System seit seiner Errichtung in den späten 1950ern als den wichtigsten institutionellen Regulator für die interne Migration zu betrachten.

Für die individuelle Wahrnehmungs- und Entscheidungsebene bilden die wirtschaftlichen Push- und Pull-Faktoren den womöglich stärksten Motivationsgrund für die Migration ländlicher Arbeitskräfte. Demnach gilt es vor allem wirtschaftsgeographische Unterschiede zu beachten: Offensichtlich gibt es Regionen in der VR China, wie etwa die Küstenprovinzen oder urbane Zentren, die aufgrund bestehender Pullkräfte Migration besonders anziehen. Dem gegenüber stehen jene wirtschaftlich weniger entwickelten Regionen mit entsprechenden Push-Faktoren, die einen gewissen Migrationsdruck aufbauen. Wie lassen sich diese Faktoren beeinflussen? Sind neben den wirtschaftlichen Anreizen auch formelle Institutionen für die Entfaltung bzw. Unterdrückung dieser Push-Pull-Kräfte ausschlaggebend? Die nächsten Komponenten dieses theoretischen Abschnitts werden sich auf methodischer Grundlage direkt und indirekt mit den institutionellen Mechanismen befassen, die interne Migrationsbewegungen beeinflussen.

⁶⁵ Pilz (2007): S.224.

3.3. Migration aus der Perspektive der developmentalistischen Ökonomie

3.3.1 Das Migrationsmodell von William Arthur Lewis

Nachdem das Push-Pull-Paradigma die Migration in erster Linie aus dem Blickwinkel der Interessen und Bedingungen individueller Akteure untersucht, widmet sich dieser Abschnitt der makroökonomischen Erfassung von Migration. Eines der einflussreichsten Konzepte in diesem Bereich wurde von Sir Arthur Lewis vorgestellt, der von der Überlegung ausgeht, dass Nationen in einem frühen Stadium ihrer Entwicklung über ein enormes Potential ‚versteckter‘ Reserven verfügen, die durch eine entsprechende Einbindung in den wirtschaftlichen Kreislauf einen wichtigen Beitrag zum Wirtschaftswachstum liefern können. Dieses Potential sieht Lewis im Produktionsfaktor der ländlichen Arbeitskräfte, die der Staat aus dem primären in den sekundären Sektor ‚hinüberzuleiten‘ hat. Lewis grundlegende Erkenntnis lag in der Sichtweise diese Arbeitskräfte als überflüssig für die landwirtschaftliche Produktion einzustufen. An dem Produktionsprozess selbst sind nämlich mehr Menschen beteiligt, als es unter den in der Regel vorherrschenden Bedingungen⁶⁶ für ein effizientes Produktionsverfahren notwendig wäre. Demnach zöge ein Transfer dieser Arbeitskräfte in die Industrie keine Verringerung der landwirtschaftlichen Produktivität nach sich – ein zu der Zeit verbreitetes Lehrparadigma in der Ökonomie -, im Gegenteil, Lewis nahm an, dass die zurückbleibenden Arbeitskräfte effizienter arbeiten und damit vielleicht sogar zu einer Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion führen könnten⁶⁷: Weniger Arbeitskräfte bearbeiten die selbe Nutzfläche zeitlich genauso lange wie zuvor, doch der von ihnen produzierte Ertrag wird nun unter weniger Arbeitskräften aufgeteilt, was im Verlauf fortgesetzter, an Effizienz gewinnender Produktion überschüssige Erträge einbringen kann.

Entscheidend ist jedoch die Frage, wie diese ‚versteckte Reserve‘ nun in die (urbane) Industrie zu transferieren sei. Dabei spielt nach Lewis der Anreizmechanismus der Gehälter in der Industrie für die Arbeiter eine entscheidende Rolle: Diese müssten nur minimal höher als das vorherrschende Lohnniveau in der Landwirtschaft sein, um dadurch die Migrations- und Lebenskosten, die in der Stadt entstehen würden, abzudecken. Über diese Art der Anreizsetzung sollte es nach Lewis’ Annahme möglich sein, die überschüssigen Arbeitskräfte

⁶⁶ Lewis verfasste diese These in den 1950ern und orientierte sich dabei an den Produktionsverhältnissen der im Verhältnis zu den USA und Westeuropa weniger entwickelten Staaten.

⁶⁷ Cypher und Dietz (2009): S.151ff.

aus der Landwirtschaft allmählich in die Industrie zu transferieren⁶⁸. Dieses Modell, wenn hier auch unvollkommen dargestellt, zeigt vor allem eines: Migration kann - oder wird notwendiger Weise sogar - zu Beginn einer wirtschaftlichen Transformation durch Signale ‚von Oben‘, also von Staat oder Unternehmen, eingeleitet. Das bezieht sich auf die Setzung von Anreizmechanismen (Institutionen), wie etwa Lohnsetzungen, die erst von den Unternehmen oder durch institutionelle Verordnungen seitens der staatlichen Akteure bestimmt werden. Lewis ging davon aus, dass das industrielle Lohnniveau vor der Neuanpassung der Löhne noch nicht zu sehr vom landwirtschaftlichen Lohnniveau divergierte⁶⁹: Demnach musste also zuerst eine institutionelle Veränderung im Lohnsetzungssystem erfolgen, um Push-Pull-Faktoren gewollt bzw. künstlich zu etablieren und somit eine Arbeitskräftetransfer durch Migration einzuleiten.

Dieser Prozess entspricht jedoch nicht ganz den Entwicklungen, die sich in der VR China nach *Reform und Öffnung* vollzogen haben: Im sekundären und tertiären Sektor wurden Löhne nicht extra durch institutionelle Bestimmungen gesteigert. Nach Solinger (1997) war es vielmehr eine Dynamik in der urbanen Wirtschaftsentwicklung, etwa durch die Sondierung neuer Segmente, die ja durch die Wirtschaftstransformation ermöglicht wurde. Demnach drängte die städtische Arbeiterschaft in diese neuen Segmente und die weiterhin arbeitsintensiven Industrien (Textilien) und andere Branchen, wie Konstruktion und Transport erkannten nun in den ländlichen Arbeitskräften, die in die Städte migriert waren, eine neue und vor allem billigere Arbeiterschaft⁷⁰. Die interne Migration entstand, wie noch später dargestellt werden wird, durch eine Lockerung wirtschaftspolitischer und sozialpolitischer Institutionen. Dass es die von ländlichen Arbeitskräften getragene, interne Migration aber in die Städte zog, war nicht das Ergebnis einer verbesserten Lohnpolitik, wie es etwa das Lewis'sche Modell annimmt. Viel realistischer ist die Annahme, dass bereits in den frühen 1980ern die von städtischen Industrien gezahlten Gehälter, auch ohne Erhöhung, die ländlichen Einkommen um einiges überstiegen haben müssen: Trotz anfänglicher Reformen des Haushaltseigenverantwortlichkeitssystems, der damit einhergehenden Steigerung der ländlichen Einkommen und Annäherung an die Städtischen in den frühen 1980ern (Verhältnis 1.72 in 1985), kam es danach zu einem erneuten Auseinanderklaffen der Einkommensverhältnisse zwischen Stadt und Land, was in weiterer Folge besonders in den späten 1980ern viele Migrantearbeiter von den ländlichen in die städtischen Gebiete zog⁷¹. Lewis Modell für die Untersuchung der internen Migration ist demnach in seiner

⁶⁸ Cypher und Dietz (2009): S.153.

⁶⁹ Ibidem: S.153.

⁷⁰ Solinger (1997): S.102f.

⁷¹ Huang und Pieke (2003): S.1-3.

Anwendbarkeit auf China nicht völlig zu verwerfen: Überschüssige Arbeitskräfte auf der einen Seite und die Lohnunterschiede auf der anderen Seite spielen eine wesentliche Rolle bei der Entstehung von Migrationsbewegungen.

3.3.2. Das Harris-Todaro-Modell: Migration vom Land in die Stadt

Auf Lewis' Modell aufbauend entwickelten Harris und Todaro ein spezifischeres, mikroökonomisches Modell, das insbesondere die Reaktion der individuellen Akteure auf die lohnbasierenden Anreizstrukturen erklären sollte. Eine wesentliche Erkenntnis dieser theoretischen Erweiterung besteht in der Untersuchung der Auswirkungen zu großer Lohnniveau- und damit Lebensunterschiede zwischen ländlichen und urbanen Regionen - ein Aspekt der für das Ost-West-Gefälle in der VR China von großer Bedeutung ist: Eine zu hohe Einkommensdifferenz zwischen Stadt und Land führt nach dieser Theorie zu einem ständig zunehmenden ‚Migrationstrieb‘ von ländlichen Arbeitskräften in die urbanen Gebiete, wobei von diesen das zunehmend sinkende Arbeitsplatzangebot im formellen Sektor der Wirtschaft nicht realisiert wird. Folglich werden die Wanderarbeiter nun auch in den Städten zu überschüssigen Arbeitskräften und deswegen in Anstellungen des informellen Sektors abgedrängt, in denen sowohl die von den Migrantearbeitern erbrachte Produktivität als auch deren Einkommen zunehmend sinken. Die Konzentration neu hinzugekommener Arbeitskräfte in den urbanen Ballungszentren führt zu einer konstant anwachsenden Gettoisierung und der Folge, dass versteckte oder offene Arbeitslosigkeit sowie Kriminalität sich ausbreiten kann. Eine Rückwanderung erfolgt nicht, da jene zugewanderten Arbeitskräfte in der Schattenwirtschaft weiterhin die Hoffnung hegen eine Anstellung innerhalb des formellen Sektors zu erhalten⁷².

⁷² Cypher und Dietz (2009): S.157

3.4. Die endogenen Wachstumsmodelle und die Einbindung überschüssiger Arbeitskräfte in die Wirtschaft

Betrachtet man die chinesischen Migrantenarbeiter als für die Landwirtschaft überschüssige Arbeitskräfte, drängt sich die Frage auf, ob und wie dieser Überschuss der chinesischen Wirtschaft vorteilhaft zugeführt werden kann. Einer der ersten Schritte in der transformationsbedingten Veränderung der Wirtschaft kann nun – wie beispielsweise in der VR China – über die Migration von Arbeitskräften geschehen. Wie bereits bei den developmentalistischen Modellen dargestellt, ziehen diese Arbeitskräfte in die Städte, bzw. werden in die Städte gezogen, um ihr ungenutztes *Arbeitskraftpotential* gewinnbringend anzubieten. Was bedeutet dieses Arbeitskraftpotential nun für die Gesamtwirtschaft, handelt es sich bei den Migrantenarbeitern nur um eine ‚billige Ressource‘ oder sind sie vielmehr ein entscheidender Träger für den weiteren Entwicklungsprozess der chinesischen Volkswirtschaft? Wie kann außerdem vermieden werden, dass die migrierenden Arbeitskräfte in die Schattenwirtschaft gedrängt werden und dadurch das problematische Szenario der Schattenwirtschaft durch Migration auftritt? Ein möglicher Lösungsansatz liegt im Wechsel der Sichtweise gegenüber den grundlegenden Produktionsfaktoren, nämlich indem man Arbeitskräfte als für die Wirtschaftsentwicklung wertvolles Grundelement einstuft und beispielsweise deren *Humankapital* als entscheidende Säule für das wirtschaftliche Wachstum definiert. Ein Konzept, das eben diese Interpretation angewendet hat, findet sich im Theoriegebäude der endogenen Wachstumsmodelle.

Die endogenen Wachstumsmodelle zählen zu einer der jüngeren Entwicklungen aus dem Bereich der Wachstumstheorie in der Volkswirtschaftslehre und entstanden als direkte Antwort auf die Behauptung der neoklassischen Wachstumsmodelle, genauer gesagt, auf das von Robert Solow konzipierte Modell. Im Gegensatz zu den so genannten exogenen Wachstumsmodellen, behaupten die endogenen Modelle nicht, dass ein fortgesetztes langfristiges Wirtschaftswachstum allein auf der Gesamtsparrquote und ihrer Proportion zum Bevölkerungswachstum beruht: Der Standpunkt der exogenen Wachstumstheorie ist, dass sobald eine Volkswirtschaft - etwa ein Entwicklungsland - ein gewisses Pro-Kopf-Einkommen erreicht und nun neu getätigte Investitionen indirekt auf mehr Menschen bzw. ein höherer Anteil unter diesen Menschen aufgeteilt werden muss, dann kann fortgesetztes

Wachstum nur mehr durch die exogene Zufuhr von Technologie, also durch technologische Neuerungen, erreicht werden. Dieser exogene technische Wandel, so argumentiert Solow, vollzieht sich auf der ‚internationalen Ebene‘ und geschieht sehr allgemein. Das Problematische an dieser Theorie ist das Ausblenden spezifischer Faktoren und Beiträge innerhalb der einzelnen Volkswirtschaften, wodurch eben in der Realität unterschiedliche technologische Errungenschaften hervorgebracht werden. Die Festlegung einer solchen Bedingung bedeutet nun mehr, dass ein Staat ab Erreichen einer bestimmten Entwicklungsstufe sein wirtschaftliches Wachstum nur mehr durch die Übernahme exogen entwickelter Technologie, wie sie von den fortschrittlichsten Staaten auf dem Weltmarkt geschaffen wird, weiter fortführen kann. Diese Annahme bestreiten nun die endogenen Wachstumsmodelle, indem sie den internen Vorgängen und Entwicklungen einer Wirtschaft mehr Bedeutung zuschreiben: Die Geschwindigkeit des Wachstums und der technologische Wandel einer spezifischen Volkswirtschaft werden von der jeweiligen Organisationsstruktur, den vorherrschenden Institutionen in den Produktionsabläufen, der Regierungsform und spezifischer sozioökonomischer Faktoren bestimmt⁷³. Im Zentrum dieser Annahmen steht nun die interne Dynamik des Wissens bzw. der Wissensakkumulation und dabei gilt, dass je schneller Etwas gelernt wird, umso schneller kann daraufhin Neues erlernt werden! Für Warsh (2006), der Kenntnisse und Wissen als die Quelle wachsender Erträge ansieht und damit größeres Wachstum von der Akkumulation größerer Wissensmengen abhängig macht, ist eben das der grundlegende Prozess, der sich durch die Geschichte der letzten 200 Jahre zieht.

Laut der endogenen Wachstumsmodelle stellen zusammen mit dem Kapitalstock noch die Rate der Humankapitalakkumulation und der anfängliche Bestand an Humankapital einer Wirtschaft sowie Forschung und Entwicklung von Wissen bzw. Technologie die wichtigsten drei Faktoren dar, die entscheidend zum Wirtschaftswachstum beitragen. Um diesen Prozess nun in die entsprechenden Bahnen lenken zu können, benötigt es eine entsprechende Organisationsstruktur, die etwa durch die Neugestaltung jener Institutionen der Wirtschaft geschaffen wird, die auf Wissensgenerierung (R&D), Erziehung und Ausbildung sowie Weiterbildung der Arbeitskräfte ausgerichtet sind⁷⁴. Besonders der letzte Aspekt scheint für die Situation der Migrantenarbeiter in der Volksrepublik entscheidend zu sein: Die Bildung von Humankapital macht einen der Garanten für fortgesetztes Wirtschaftswachstum aus, doch gemäß makroökonomischer Beobachtungen investieren private Firmen aus eigenem Antrieb zu wenig in die Fortbildung der eigenen Arbeitskräfte und verlassen sich bei der Suche nach

⁷³ Cypher und Dietz (2009): S.265

⁷⁴ Ibidem: S.248f.

Humankapital mehr auf die Kräfte des Marktes, anstatt auf eine kostenintensive Eigenausbildung zu setzen⁷⁵. Da nun verschiedene Unternehmen unterschiedlich spezifische Präferenzen haben und dabei dem Markt gegenüber kein einheitliches ‚Humankapitalmodell‘ signalisieren können, muss der Staat an dieser Stelle intervenieren, um eine Ausbildung des Humankapitals zu ermöglichen.⁷⁶

Aus diesem Ansatz heraus betrachtet, erscheint nun beispielsweise das ‚Wachstumswunder‘ der ostasiatischen Tigerstaaten in einem ganz anderen Licht: Nach Rodrik (1994) sind etwa 90% des Wachstums in Südkorea, Thailand, Malaysia und Taiwan auf die außergewöhnlich hohen Aufnahmequoten und die soziale Gleichstellung in den Grundschulen zurückzuführen. So argumentiert, gelang es diesen ostasiatischen Staaten durch politische Maßnahmen eine der fundamentalen Bedingungen – soziale Gleichheit in der Humankapitalbildung – für den später einsetzenden Wachstumserfolg zu gewährleisten. Diese *soziale Infrastruktur* generierte nun weniger ein Wachstumswunder, dafür aber eine tragfähige Basis für die weitere Entwicklung von Wissen und Technologie durch die neu herangebildeten Träger von Humankapital. Der Staat hat somit als lenkender Akteur Anreize und Finanzierungsmechanismen durch institutionelle Neuerungen etabliert, die nun einen weit wichtigeren Einfluss auf das Wirtschaftswachstum ausüben sollten, als die Akkumulation und Investition in physisches Kapital, wie das etwa in den neoklassischen Modellen als Voraussetzung postuliert wurde. Die Grundlagen für einen spezifischen Entwicklungsweg bestimmt demnach das institutionelle Umfeld: Zwar lassen sich für eine erfolgreiche Modellierung keine konkreten Entwicklungsstrategien vorausplanen, aber die wichtigsten Bereiche, die infolge institutioneller Weichenstellung einen Erfolg ermöglichen, lassen sich sehr wohl identifizieren: Rolle und Spielraum der Regierung, Aus- und Fortbildungsstrukturen, öffentliche Finanzwirtschaft und Rechtssystem usw.⁷⁷.

Bei Betrachtung der internen Migration in der VR China lässt sich feststellen, dass die migrierenden Arbeitskräfte eine ambivalente Rolle für die chinesische Wirtschaft spielen, denn zum einen stellen sie als Arbeitskräfte die wichtigste Ressource für die Industrie und den Dienstleistungssektor dar, die, wie zuvor dargestellt, durch Fort- und Weiterbildung einen immensen Beitrag zu fortgesetztem Wachstum erbringen kann. Auf der anderen Seite bergen migrierende Arbeitskräfte ein Risiko für wirtschaftlich florierende Regionen, wenn sie dort soziale Instabilität verursachen und durch diverse institutionelle Barrieren und Versäumnisse in der Humankapitalbildung zu einer Randgruppe marginalisiert werden. Die Lösung dieses

⁷⁵ Cypher und Dietz (2009): S.253f.

⁷⁶ Ibidem. S. 255f.

⁷⁷ Ibidem: S. 258-61.

Problems ist somit Aufgabe der chinesischen Zentralregierung, wobei dessen Kernpunkte, wie etwa die Humankapitalproblematik, die Herangehensweise, nach der zentrale und lokale Regierungsorgane die Institutionen und die Form der *Governance* in der Wirtschaft reorganisieren, beeinflusst.

3.5. Das Modell der neuen Institutionenökonomik und dessen Bedeutung für die internen Migration in der VR China

Nachdem in den vorhergehenden Abschnitten bereits die auslösenden Faktoren für Migration und die Bedeutung der migrierenden Arbeitskräfte aus wirtschaftlicher Sicht behandelt wurden, stellt sich nun die wesentliche Aufgabe, das Phänomen selbst als Teil eines größeren, gesamtheitlichen Prozesses zu definieren. Das Auftreten von Migration ist nicht nur Ergebnis von Veränderungen, diese ‚Bewegung‘ zieht auch selbst weitere Veränderungen nach sich. Dieser durch die interne Migration erzeugte Wandel in Gesellschaft und Wirtschaft der VR China manifestiert sich vor allem als ein Wandel der institutionellen Struktur des Landes.

Warum aber sollten sich gerade institutionenbezogene Theorien für die Untersuchung der Migration eignen? Das ‚Konzept der Institutionen‘ und dabei besonders die *Neue Institutionenökonomik* (NIÖ) kombinieren Teilbereiche aus sozialwissenschaftlichen Disziplinen, um daraus ein Erklärungsmodell für wirtschaftliche Prozesse zu konstruieren. Die Basis dabei ist der Begriff der ‚Institutionen‘, die als die *Spielregeln* der Gesellschaft oder als die konstruierten Rahmenbedingungen, die menschliches Verhalten steuern und bestimmen, verstanden werden können. Institutionen entstehen durch systemisches Ausprobieren von Handlungen seitens der Akteure, also durch die Interaktion innerhalb einer sozialen Gruppe, wobei sich akzeptierte Institutionen etablieren und nicht akzeptierte verschwinden⁷⁸ - Daraus ergibt sich ein Prozess des ständigen Wandels und der Innovation. Einer der wichtigsten Vertreter dieses Konzepts, Douglass C. North, unterstreicht die notwendige Unterteilung zwischen *formellen* und *informellen* Institutionen, wobei die Verfassung eines Staates, Statuten und Gesetze etwa zur ersten Gruppe gezählt werden und

⁷⁸ Mantzavinos et al. (2004): S.77

Konventionen, sowie Moralregeln und soziale Normen zur zweiten Gruppe gerechnet werden. Institutionen bestimmen in der NIÖ zwischenmenschliche Beziehungen und somit auch jene Strukturen, die wir in Politik und Wirtschaft vorfinden. Die wesentliche Aufgabe dieser Regeln und Normen liegt dabei in der Schaffung von Ordnung und der Reduzierung etwaiger Unsicherheiten, die gewöhnlich bei jeder Form des Austauschs auftreten: In der Mikroökonomie zielen neue Institutionen beispielsweise auf eine Verringerung von Transaktions- und Produktionskosten ab, indem gewisse Entscheidungen in der Produktionsorganisation auf unterstützenden Regelmechanismen abgesichert werden. Ein wichtiger Aspekt der im Kern dieses Konzepts steht, ist die ständige Evolution von Institutionen, die North als eine Sequenz historischer Errungenschaften in Form von Leistungen der Wirtschaft versteht: Institutionen bieten somit Anreizstrukturen für die Wirtschaft und je nach Erfolg oder Misserfolg bei der Setzung von Institutionen, wird ein Wirtschaftssystem in Richtung Wachstum, Stagnation oder Niedergang gelenkt⁷⁹. Aus dieser Perspektive besitzt die Adaption der NIÖ als methodischer Unterbau für die vorliegende Arbeit zur VR China einen klaren Vorteil: Im Transformationsprozess von der Planwirtschaft zu einem zunehmend marktwirtschaftlich geprägten Wirtschaftssystem, der seit über 30 Jahren anhält, vollziehen sich starke Veränderungen in Gesellschaft, Politik und vor allem in der Wirtschaft. Dieser Prozess des Systemwandels manifestiert sich besonders im Wandel der Institutionen bzw. in den ‚Spielregeln‘, nach denen Volkswirtschaft und Gesellschaft funktionieren.

Die Unternehmung einer genaueren Strukturierung der Institutionen gelang Williamson (2000) mit dem ‚Vier-Stufen-Modell‘: Was er als Synergie von vier Ebenen vorstellt, unterscheidet im Detail jene Institutionen, die (1) eine Form der ‚kulturellen Einbettung‘ darstellen. Diesen können soziokulturellen Normen, Bräuche, Sitten, Traditionen und religiöse Axiome zugeordnet werden und entsprechen dem Rahmen, den North mit den informellen Institutionen umschreibt. Williamson schließt sich in diesem Bereich Norths Meinung an und schreibt den informellen Institutionen wesentlichen Einfluss auf alle wirtschaftlichen Aktivitäten innerhalb eines mehr oder weniger abgeschlossenen soziokulturellen Raums zu. (2) Die nächst höhere Stufe definiert das formalisierte, institutionelle Umfeld eines sozialen Gefüges. Diese formalisierten Regeln (*rules of the game*) stellen die oberste Stufe der direkten Wirtschaftsorganisation dar und umfassen beispielsweise Exekutive, Legislative, Judikative sowie die bürokratischen Funktionen der Regierung und die Regelung der Machtverteilung zwischen den verschiedenen administrativen

⁷⁹ North (1991): S.97.

Ebenen. (3) Institutionen der Form von ‚Governance‘ (*play of the game*) bestimmen den Umgang mit bzw. zwischen den an Wirtschaftsprozessen beteiligten Akteuren. Abhängig von der jeweiligen Form von Governance besitzen die staatlichen Akteure eine variable Rolle: Einmal als Verteiler von Autoritätsgraden zwischen den Akteuren, ein andermal als Vermittler zwischen Interessensgruppen. Eine wesentliche Komponente ist dabei die Governance-Form, die sich entscheidend auf die Setzung von Anreizen auswirkt. Die letzte Stufe definiert Williamson als (4) Institutionen der Allokation von Ressourcen und Arbeitskräften, ein Prozess der sich in ständiger Veränderung an die Bedingungen der übergeordneten drei Ebenen anpasst⁸⁰ und besonders für mikroökonomische Prozesse von Bedeutung ist. Bezogen auf die Herausforderung durch die interne Migration, mit der sich die Zentralregierung konfrontiert sieht, ist anschließend zu diesem Ansatz von Williamson ein weiterführendes Konzept von North interessant: Neben der stufenförmigen Typisierung oder Einordnung von informellen und formellen Institutionen, betont North die (staatlichen) Organisationen als die ‚Akteure des Spiels‘, die sowohl Regeln konzipieren und neu auslegen, sowie für deren Durchsetzung verantwortlich sind. Das Ergebnis des Zusammenwirkens von Organisationen und Institutionen produziert die öffentliche Ordnung bzw. deren Widerspiegelung in der öffentlichen Politik⁸¹.

Wie entwickeln sich nun gewisse Ausprägungen einer Organisationsstruktur in einem Staatsgefüge? In diesem Zusammenhang betont North das Konzept der Pfadabhängigkeit, das heißt, dass die Institutionenbildung einer spezifisch historischen Entwicklung folgt, dass also ein institutionelles Rahmenwerk durch vorhergegangene Entwicklungen erzeugt wird und durch dieses Gefüge folglich alle möglichen zukünftigen Entwicklungswege bestimmt werden. Diese geschaffene Interdependenz des jeweiligen institutionellen Netzwerks bestimmt die politische und ökonomische Organisationsform innerhalb eines (staatlichen) Gefüges, das nach North auf zuvor gemachten Erfahrungen aufbaut und dabei einen ständigen Lernprozess durchläuft⁸². Diese Überlegung kann auch zur Interpretation der internen Migrationentwicklung in der VR China heran gezogen werden: Dort leiteten die Reformen von 1978/79 eben jenen Transformationsprozess ein, der die institutionelle Struktur der Wirtschaft vollkommen neu ausrichtete. Durch den Übergang von einer rein planwirtschaftlichen Ordnung zu einer Mischform von plan- und marktwirtschaftlichen Elementen wurden gewisse Institutionen erneuert bzw. ersetzt. Die dadurch entstandenen Freiräume ermöglichten wiederum das Aufkommen interner

⁸⁰ Williamson (2000): S. 596-600.

⁸¹ North (2008): <http://www.youtube.com/watch?v=5Vg19S3hpbcc>

⁸² North (1991): S.109.

Migrationsbewegungen. Diese Freiheit zur Migration schuf nun einerseits eine Möglichkeit zur Verbesserung des Lebensniveaus für die ländlichen Arbeitskräfte, andererseits entstand durch die Wanderbewegung eine enorme soziale, politische und wirtschaftliche Herausforderung für die chinesische Zentral- und die Lokalregierungen. Angesichts der herangezogenen Unterlagen zur diesem Thema zeigt sich sehr deutlich, dass die Zentralregierung in Zusammenarbeit mit den lokalen Regierungsinstanzen seit Anbeginn des Reformprozesses bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine langfristig erfolgreiche Lösungsstrategie entwickeln konnte.

Ein Kernproblem bei der Konzipierung formeller Institutionen, mit dem nicht nur die Führung in Peking konfrontiert ist, beschreibt North sehr direkt als „...*the problem about institutions is that we don't know how to get them!*“⁸³ Daran gekoppelt ist die Bedingung für die ordentliche Funktion von Institutionen, die zur vollen Entfaltung ihres Potentials bis ins Detail durchgesetzt werden müssen, in der Realität aber immer nur unvollkommen durchgesetzt werden können⁸⁴. Seiner Erkenntnis nach lassen sich jedoch ein paar bestimmende Aspekte ausmachen, die für die Entstehung von institutionellen Gefügen prägend sind und mögliche Hinweise für eine erfolgreiche Anwendung neuer Institutionen bergen: (1) Glaubensvorstellungen, die über Wahrnehmung und Reflektionen ein Erklärsmuster zum Verständnis der Welt anbieten. (2) Die Kultur als Träger der Glaubensvorstellungen und Institutionen, die sich in der Vergangenheit gebildet haben und die Auswahlmöglichkeiten der Gegenwart einschränken und bestimmen. (3) Die Zeit als Raum, in dem sich Kultur und Glaubensvorstellungen verändern können. Und die (4) Institutionen als Interaktion-strukturierende Einheiten, die eine übertragene Form von Erfahrungen darstellen und sich dynamisch zum Wandel der Glaubensvorstellungen entwickeln. Um diesen Prozess am Laufen zu halten, stellt der zwischenmenschliche Austausch - die Interaktion - somit den zentralen Lernprozess dar und das führt North zu der Annahme, dass die informellen Regeln oder Normen in ihrer grundlegenden Funktion und Bedeutung die formalisierten Regeln übertreffen⁸⁵: Erstgenannte entstehen nämlich durch die Interaktion zwischen den einzelnen Akteuren selbst, treten zuerst als ‚Umgangsformen‘ oder ‚soziale Konventionen‘ auf und vollziehen einen Wandel. Dieser Wandel bzw. Umformungsprozess kann sich bis auf die Ebene der formellen Institutionen fortsetzen, wobei nun die informellen Institutionen eine von staatlicher Akteursseite anerkannte, in weiterer Folge formalisierte und schlussendlich allgemein durchgesetzte (*enforced*) Form annehmen.

⁸³ North (2008): <http://www.youtube.com/watch?v=5Vgl9S3hpbc>

⁸⁴ Ibidem: <http://www.youtube.com/watch?v=5Vgl9S3hpbc>

⁸⁵ Ibidem: <http://www.youtube.com/watch?v=5Vgl9S3hpbc>

3.6. Der nächste Schritt: Die informellen Institutionen als wesentliche Quelle zur Lösung der internen Migration?

Das Institutionenmodell der NIÖ stellt in der Theorie zweifelsohne ein anleitendes Konzept zur Analyse und Strukturierung einer Volkswirtschaft und ihrer einzelnen untergeordneten, miteinander verbunden Prozesse dar. Um aber der internen Migration als interventionalistisch-dirigistischer Staat, der marktwirtschaftliche und planwirtschaftlichen Strukturen besitzt, erfolgreich zu begegnen, genügt es nicht *von oben* herab Verordnungen (formalisierte Institutionen) den individuellen Akteure auf zu oktruieren. Eine der wesentlichen Komponenten, die für den Erfolg des Migrationsprozesses notwendig sind, ist die Wahrnehmung der Dynamik der Migration. Es müssen also informelle Institutionen, die sich unter den Migranten entwickeln und *von unten* nach oben wirken, von den staatlichen Akteuren erkannt werden. Einen Zugang zu diesen informellen Institutionen bieten beispielsweise die Push-Pull-Faktoren, über die jene Motive, die Menschen zur Migration bewegen, identifiziert werden können. Informelle Institutionen können somit als eine Zusammensetzung bzw. ein Resultat mehrerer Push-Pull-Kräfte identifiziert werden. Ein noch tiefer gehender Schritt in diese Richtung bietet die Analyse des Verhältnisses von informellen zu formellen Institutionen: Wie geschieht es, dass eine Handlungsnorm in einer Gemeinschaft zu einem die Handlungen der Gemeinschaft selbst bestimmenden Gesetz wird? Mantzavinos, North und Shariq gehen genau dieser Entwicklung auf den Grund und unterscheiden einerseits zwischen einer externen (gemeinsam akzeptierte Verhaltensnormen) und einer internen (gemeinsam akzeptierte mentale Modelle zur Lösung wiederholt auftretender Probleme in der zwischenmenschlichen Interaktion) Sichtweise von Institutionen. Zweitgenannte Sichtweise hilft nämlich Aufkommen, Entwicklung und die Auswirkungen von Institutionen zu erklären und damit alle mentalen Ereignisse, oder Ergebnisse zwischenmenschlicher Interaktion, als Grundlage für Handlungsentscheidungen zu verstehen. Dieser Gesamtprozess entsteht, bleibt und entwickelt sich als kollektiver Lernvorgang weiter und produziert dadurch Institutionen, die die soziale Interaktion bestimmen ⁸⁶. Der

⁸⁶ Mantzavinos et al. (2004): S.77.

Lernprozess selbst charakterisiert sich durch Imitation und Innovation, den die einzelnen Akteure betreiben. Dadurch bilden sich in dem anfangs ‚leeren Raum‘ innerhalb einer jungen Gemeinschaft, in dem diese Form der Interaktion stattfindet, allmählich Konventionen, moralische Regeln und soziale Normen - also eine gewisse soziale Ordnung - heraus, die von allen Akteuren akzeptiert wird. Mantzavinos, North und Shariq postulieren, dass in primitiven Gesellschaften (Urgesellschaften) informelle Institutionen alleine ausreichen, um eine soziale Ordnung zu begründen und somit keine Durchsetzungsmechanismen durch Dritte notwendig sind⁸⁷.

Die Stufe, ab der dritte Parteien, oder eben staatsähnliche *Organisationen*, notwendig werden, wird durch das beständige Wachstum von Gemeinschaften allmählich erreicht: Der Prozess des Aufnehmens bzw. des Lernens aus der Erfahrung wird größer und komplexer, ebenso wie die Formen der zwischenmenschlichen Interaktion. Dabei werden gewöhnliche Akteure beispielsweise mit dem Problem konfrontiert, dass sie mit ihren gewohnten Konventionen die ‚abtrünnigen‘ bzw. die den Konventionen zuwiderhandelnden Akteure nicht handhaben können. Andererseits, und das erscheint Mantzavinos, North und Shariq noch wichtiger, wird der Lernprozess für Individuen in größeren Gruppen zu einer enormen Herausforderung, da er nur über ein umfeldbezogenes Feedback innerhalb kleinerer Untergruppen durchführbar ist. Um nun einen annähernd gleichen Lernprozess – und somit eine Grundlage für den Erfolg zwischenmenschlicher Interaktion – zu ermöglichen, benötigt es eine höhere Autorität, die die Durchsetzung von existierenden Institutionen gewährleistet. In diesem Zusammenhang ist bzw. sind es die organisierenden Einheiten, zum Beispiel Regierungsorgane des Staates, die in diesem Szenario eine koordinierende Funktion erfüllen müssen⁸⁸: Konkret bestehen deren Aufgaben darin, den Lernprozess zu dirigieren und die zur Erhaltung des Lernprozesses notwendigen Institutionen zu identifizieren. Die Überlegung von North, Mantzavinos und Shariq kann demnach so interpretiert werden, dass (Regierungs-)Organisationen dann entstehen, wenn eine Gemeinschaft über eine gewisse Größe hinauswächst und somit die informellen Institutionen alleine nicht mehr die reibungsfreie Interaktionsstruktur dieser Gesellschaft gewährleisten können und somit formalisierte Institutionen über entsprechende Vollstreckungsmechanismen in der Gesellschaft durchgesetzt werden müssen.

Im Falle der internen Migration in der VR China ist eine ähnliche Entwicklung zu beobachten, nämlich dass innerhalb einer Gemeinschaft eine neue heterogene oder ‚abtrünnige‘ Gruppe (die Migranten) entsteht, die in ihrer Zahl beständig anwächst und somit

⁸⁷ Mantzavinos et al.: S.77f.

⁸⁸ Ibidem: S.78.

durch die vorherrschende institutionelle Struktur nicht mehr erfasst werden kann bzw. die Migranten nicht mehr in den Regelmechanismus, der ursprünglich für die Wahrung der Interaktion in der Gemeinschaft gedacht war, hineinfallen. Zwar wird durch die Organisation (den Staat) versucht für diese neue, migrierende Gesellschaftsgruppe neue Institutionen für deren Eingliederung zu errichten, die auf der alten Struktur aufbauen, aber gleichzeitig besteht das Problem, dass die migrierende Gruppe aufgrund ihrer Handlungsweisen nicht effektiv genug von dieser neuen formellen Institutionenstruktur erfasst werden kann: Denn die innerhalb der Migrantenarbeiter herausgebildeten informellen Institutionen repräsentieren deren eigenes Lösungsmodell der Interaktion und Handlungsweise, um damit die eigenen Interessen gegenüber jenen des Staates durchzusetzen. Beispielsweise vollziehen sich seit 1978 bis in die Gegenwart in der VR China immer wieder neue formell-institutionelle Anpassungen, die einerseits versuchen der Migrationsbewegungen neue Freiräume zu gewähren, andererseits auf „Auswüchse“ durch die interne Migration reagieren und wiederum gewisse Einschränkungen vornehmen. Das grundlegende Problem dabei ist nach wie vor die Tatsache, dass diese migrierenden Gruppen selbst nie vollkommen in das sozioökonomische Gefüge der VR China eingegliedert werden konnten und sich aufgrund eines in den ländlichen Regionen weithin existierenden Migrationsdrucks⁸⁹ in verschiedene Richtungen wiederholt neue Migrationsbewegungen lösten, die für die Wirtschaft immense Auswirkungen nach sich ziehen konnten⁹⁰. Angesichts dieser Bedingungen liegt es offensichtlich an der leitenden Organisation (der Staat bzw. die Zentralregierung und die lokalen Regierungsorgane) einen neuen Ansatz zu wählen: Anstatt nur *von oben* formalisierte Regeln zur Migrationssteuerung zu erlassen, läge möglicherweise eine Alternative darin, der Migration *von unten* mehr Spielraum zu lassen, somit also informelle Institutionen freier entfalten zu lassen und die daraus entstehenden Migrationstendenzen genauer zu ergründen, um in weiterer Folge mit formalisierten institutionellen Maßnahmen schneller auf Migrationsentwicklungen reagieren zu können. North, Mantzavinos und Shariq unterstreichen in dieser Hinsicht ganz deutlich die Notwendigkeit, dass basierend auf empirischen Daten eine Art institutionelle Theorie entwickelt werden muss, die die Struktur der zwischenmenschlichen Interaktion genauer erschließt, somit ein Verständnis über mentale Verhaltensmodelle in die Institutionenbildung einfließt und folglich die daraus geschaffene institutionelle Struktur mehr auf Glaubenssysteme eingeht und die daraus ‚natürlich‘ entstandenen Lösungswege auf wiederkehrende soziale Probleme anwendet. Das verdeutlicht

⁸⁹ Vergleiche dazu die vorhergehenden Kapitel des theoretischen Abschnitts.

⁹⁰ In der jüngeren Geschichte der VR China ist in diesem Zusammenhang vor allem der plötzliche Arbeitskräftemangel in den südlichen Ballungszentren von 2004 zu nennen.

nun die Signifikanz der Beziehung zwischen formellen und informellen Institutionen: Etwa wenn neue politische Richtlinien einen Wandel von formellen Institutionen bedeuten, gleichzeitig aber auch einen Wandel in den informellen Institutionen nach sich ziehen. Folglich muss zur Verbesserung der wirtschaftlichen Leistung eines Staates das gegenseitige Wechselspiel zwischen formellen und informellen Bereichen genauer untersucht werden⁹¹. Der Maßstab zur Messung des Erfolgs institutioneller Anpassung liegt nach North im Faktor der *sozialen Stabilität* und um sich an neue institutionelle Regierungsformen heranzutasten, greift der Staat auf ein systemisches Ausprobieren neuer ‚Technologien der Unterdrückung‘, um zu testen welchen maximalen Grad der Kontrolle eine Gemeinschaft akzeptiert, welchen minimalen Grad von Kontrolle eine Gemeinschaft bedarf und wie groß zwischen diesen beiden Punkten der Grad der Stabilität ist⁹². Um hierbei aus der Perspektive der regierenden Akteure eine gewisse Übersicht zu bewahren, ist es notwendig entsprechende Kanäle zum Transfer von Information und Wissen zu etablieren – und zwar in beide Richtungen zwischen den regierenden und den gesellschaftlichen Akteuren: Beide Seiten müssen über die Handlungen bzw. Bestimmungen der jeweils anderen so gut Bescheid wissen, dass eine entsprechende Sicherheit geschaffen wird und somit aufkommende Transaktionskosten möglichst niedrig gehalten werden können⁹³: Migranten müssten beispielsweise durch Informationskanäle des Arbeitsmarkts besser über die Bedingungen in ihrem Migrationsziel informiert werden und staatliche Organe könnten durch verbesserte Rückmeldungsmechanismen des Arbeitsmarktes die Entwicklungen der Migration besser einschätzen, was schlussendlich im vor- und nachhinein die Ausgaben für beide Seiten minimieren würde. Entstandene Institutionenstrukturen, die – wie etwa der chinesische Arbeitsmarkt – Unzulänglichkeiten aufweisen, müssten nach Norths Ansicht über ihre pfadabhängige Entwicklung auf die hauptsächlichen Eckpunkte untersucht werden, um nicht nur Korrekturen vorzunehmen, sondern um dadurch auch Formen der Weiterentwicklung ergründen zu können. Wesentlich bleibt dabei jedoch die Idee, dass eine Abschätzung zukünftiger Reaktionen einzelner Akteure immer nur sehr ungenau bleiben wird, da der menschliche Geist Veränderungen auf eine neue, noch nicht erforschte Art interpretiert und folglich neue Umgangsstrategien entwickelt⁹⁴. Dementsprechend scheint auch die Lösung der Migrationsproblematik stark von dem Kreislauf abzuhängen, der sich zwischen neu errichteten formellen Institutionen (politische Richtlinien, Gesetze) und den darauf folgenden

⁹¹ Mantzavinos et al. (2004): S.79.

⁹² Ibidem: S.78.

⁹³ Ibidem: S.79.

⁹⁴ Ibidem: S.80.

informellen Institutionen (Handlungsreaktion der individuellen Akteure als Problembewältigungsstrategie) aufbaut.

3.7. Abschließende Erläuterungen zur Strukturierung

Das im methodischen Teil vorgestellte Theoriekonzept stellt eine Verbindung der wesentlichsten Komponenten dar, die einerseits einen konzeptuellen Ansatz zur Erfassung der internen Migration anbieten, andererseits auch jene Optionen darlegen, mit denen die staatlichen Akteure und insbesondere die Zentralregierung den Herausforderungen durch die interne Migration begegnen kann. Dabei stellen die Überlegungen zu den Push-Pull-Kräften in der VR China zuerst die wichtigsten Anreiz-bietenden Elemente vor, die Arbeitskräfte vom Land zur Migration in urbane und wirtschaftlich florierende Gebiete bewegen. Fügt man diese Elemente im nächsten Schritt in ein theoretisches Konzept ein, wie etwa jene entwicklungsökonomischen Modelle zur Migration, und verbindet diese Konzepte mit den endogenen Wachstumstheorien, ergibt sich ein genaueres Bild zur Bedeutung der internen Migration: Einerseits werden die bestimmenden Kräfte für die interne Migration in China definiert, andererseits zeigen sich damit auch die Möglichkeiten, die sich der chinesischen Volkswirtschaft durch die interne Migration anbieten. Mit Einbindung der NIÖ als dritten Schritt wird die Rolle der beiden staatlichen Akteure – Zentralregierung und lokale Regierungsorgane – als Mediatoren und lenkende Akteure in die Gesamtbetrachtung eingefügt. Für die vorliegende Arbeit nehmen Zentral- und Lokalregierungen *die* Funktion als Form-gebende Autoritäten und Entscheidungsträger für die Entwicklung der internen Migration an: Leitlinie und Implementierungsvorgaben werden in der Zentrale entschieden, die tatsächliche Umsetzung verantworten aber die Lokalregierungen.

Der wichtigste Aspekt und somit der Kern der Untersuchung kommt der Analyse institutioneller Veränderungen zu, wie sie durch die Regierungsorgane bereits in der Wirtschaft durchgeführt worden sind um die überschüssigen ländlichen Arbeitskräfte besser in das Gesamtwirtschaftswesen einzugliedern. Einerseits stellt sich die Frage in wie weit Zentralregierung und lokale Organe aktiv oder reaktiv in den institutionellen Bildungsprozess eingreifen: Reagieren die staatlichen Akteure vorwiegend auf die Migrationstendenzen mit neuen Institutionen oder wird bereits im Vorfeld und im regional kleinen Maßstab mit neuen

Institutionen experimentiert, um für antizipierte Entwicklungen besser gewappnet zu sein? In den folgenden Kapiteln wird dieser Aspekt mehrmals beleuchtet werden, wobei sich die deutlichsten Entwicklungen vor allem in den Bereichen des *Hukou* und der Humankapitalbildung abspielen.

Andererseits geht es bei der Analyse institutioneller Strukturen auch um die Suche nach nicht ausreichend wirksamen institutionellen Gebilden und den sich daraus ergebenden Notwendigkeiten zur Verbesserung. Ein wichtiger Gedanke dabei ist die von North postulierte Unvollkommenheit von Institutionen, wonach jede institutionelle Komponente bzw. Struktur ein gewisses Ablaufdatum hat und aufgrund der beständigen Weiterentwicklung von Wirtschaftssystemen und ökonomischen Umgebungen auch vorhandene Institutionen im Sinne der wirtschaftlichen Entwicklung neu angepasst werden müssen. Ausschlaggebende Aspekte für eine institutionelle Verbesserungen beim Umgang mit der internen Migration zeigt sich zum Beispiel in der Frage der Abwägung von Kosten und Nutzen, den die interne Migration für die chinesische Volkswirtschaft hervorruft: Der Überschuss billiger Arbeitskräfte unterstützte zwar lange das chinesische Wirtschaftswachstum im Industrie- und Dienstleistungssektor – der Abfluss von ländlichen Arbeitskräften in diese Sektoren musste demnach über eine gewisse Zeitspanne in den 1980ern institutionell ermöglicht werden – andererseits häuften sich durch das immense Volumen der Migranten auch die Kosten für die Anpassung regionaler administrativer Apparate (Verkehr, Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung). Weit schwerwiegender ist allerdings die Tatsache, dass mit den qualitativen Veränderungen in den sekundären und tertiären Sektoren auch das in diesen Bereichen geforderte Qualifikationsprofil zunehmend anspruchsvoller wird. Aufgrund der schlechten Aus- und Fortbildungssituation können jene migrierenden Arbeitskräfte die hohen Standards nicht erreichen, konkurrieren miteinander in arbeitsintensiven und technologieintensiven Segmenten, was in weiterer Folge nicht nur der wirtschaftlichen Lage der Migranten in Form von Unterbezahlung schadet, sondern auch dem fortgesetzten Wirtschaftswachstum, das stark von einem entsprechenden Anwuchs des landeseigenen Humankapitals abhängt, eine unsichtbare Entwicklungsbarriere auferlegt. Für dieses Problem bieten sich institutionelle Lösungen an, die bereits in der VR China angewendet werden, blickt man beispielsweise auf ehrgeizige Projekte im Bereich der Aus- und Fortbildungsstruktur.

Der in den folgenden Kapiteln untersuchte Umgang institutioneller Herangehensweisen gegenüber der internen Migration in der VR China konzentriert sich folglich auf (1) die Zentralregierung in Peking als Hauptakteur und institutioneller

„Innovateur“ [sowie die Lokalregierungen als Nebenakteure], (2) die Signale die von der Wirtschaft ausgehen, sowie (3) die Handlungstendenzen (informellen Institutionen), die innerhalb der Migranten(-ströme) entstehen und sich entwickeln: Gerade diese sind von entscheidender Bedeutung für den zukünftigen Umgang mit der internen Migration, da solche Tendenzen von der formell-institutionellen Struktur des Staates nicht erfasst werden und oft nur indirekt aus Statistiken herausgelesen werden können, aber trotzdem eine immense Bedeutung für die chinesische Volkswirtschaft besitzen und für zukünftig noch zu formalisierende Institutionen ein ungefähres Leitziel abgeben könnten. Demnach besteht die Aufgabe der vorliegenden Untersuchung darin, die institutionelle Neugestaltung durch die chinesische Zentralregierung als Vorkehrung für und als Reaktion auf die interne Migration zu untersuchen und positive sowie negative Entwicklungen zu analysieren. Deswegen gilt auch, dass jedes Kapitel eine gewisse Beweis-erbringende bzw. prüfende Funktion erfüllen muss, die sich auf die eigentliche Leitfrage bezieht: *„Welche Möglichkeiten zur Neu- und Umgestaltung der institutionellen Wirtschaftsstruktur besitzt die chinesische Zentralregierung um mit der internen Migration umzugehen?“*. Das bedeutet, dass die Strukturierung der vorliegenden Arbeit in erster Linie darauf abzielt jene historischen Abschnitte und wirtschaftspolitischen Bereiche zu berücksichtigen, in denen institutionelle Entwicklungen und Herausforderungen Einfluss auf die interne Migrationsbewegung ausgeübt haben bzw. weiterhin ausüben. Dabei wird – gestützt auf die Interpretationen der Fachliteratur – davon ausgegangen, dass das institutionelle Netzwerk in der VR China auf die enorme Migrationsbewegung *unzureichend* abgestimmt ist. Diese Einstufung als unzureichend zu bezeichnen erklärt sich wiederum durch die Probleme, die durch die interne Migration in der VR China generiert werden: Administrative Überlastungen in den Migrationszielgebieten, Mangel an qualifizierten Arbeitskräften in der Industrie sowie die Unterentwicklung des Humankapitals der ländlichen Arbeitermigranten. All das wirkt sich als Einschränkung auf die Wirtschaftsleistung der Volksrepublik aus, etwa im Bereich der produzierenden Industrie, die sich zunehmend von einer arbeitsintensiven zu einer wissensintensiven hinentwickelt, diesen Wandel aber ohne ausreichend qualifizierte Arbeitskräften nicht erfolgreich vollziehen kann. Bei der Hypothese über mögliche Lösungsstrategien kommt, unter Berücksichtigung des politischen Systems der VR China, nun die Frage nach einer lenkenden bzw. koordinierenden Autorität auf: Markt und Staat sind gleichermaßen entscheidend, doch für die Formalisierung von Institutionen ist der Markt nur ein Indikator, der Staat aber der Lenker. Die Kräfte des Marktes schaffen demnach einen prägenden Impuls für die Bildung informeller Institutionen und bestimmen damit Verhaltensmuster, die innerhalb der

Gesellschaft entstehen und direkt auf die Kräfte des Marktes antworten. Letztere entstehen früher und damit schneller als die formellen Institutionen und sind demnach von staatlicher Seite viel schwerer zu erfassen. Die entscheidende Strategie seitens der staatlichen Akteure betrifft folglich die Bildung von Anreizen über formelle Institutionen: Anreize, die nicht nur Teile der Gesellschaft bewegen, sondern auch noch für informelle Institutionen Form gebend sind, gewisse Entwicklungen derselben hervorrufen und somit lenken ohne aktiv zu lenken. In den nächsten Kapiteln soll also auch eine Analyse an diesen Anreiz-bietenden, formal institutionalisierten Mechanismen durchgeführt werden.

4. Unterdrückung der Migration als Grundlage der sozialistischen Planwirtschaft

4.1. 1949-78: Warum blieb die ungehinderte, interne Migration aus?

Die freie Migration von Bevölkerungsschichten wird in der Migrationsforschung als ‚natürlicher‘ Entwicklungsprozess eingestuft, der sich in inter- und subnationalen Gebietskonstellationen abspielt und durch die regionalen Unterschiede, bzw. den dort auftretenden Push-Pull-Faktoren, in Bewegung gehalten wird. Wenn es sich dabei also um einen natürlichen Prozess handelt, stellt sich in Bezug auf die chinesische Volksrepublik die Frage, weshalb bereits kurz nach Staatsgründung die interne Migration durch die Regierung unterbunden wurde.

Die Absicht hinter dieser Maßnahme lässt sich auf die selbst gestellte Aufgabe der KPCh zurückführen: Das deklarierte politökonomische Ziel war die Errichtung eines planwirtschaftlichen Systems und darin hatte die gezielte Allokation von Arbeitskräften eine wichtige Rolle zu spielen. Um nun im landwirtschaftlich geprägten China einen raschen wirtschaftlichen Aufschwung realisieren zu können, beabsichtigte die Zentralregierung einen forcierten Industrialisierungsprozess einzuleiten. Die tragende Kraft für die Industrie stellten dabei die Erträge aus der landwirtschaftlichen Produktion, wobei über die Festsetzung strenger Produktionsvorgaben beständig Gewinne aus der Landwirtschaft in die Industrie

transferiert werden konnten⁹⁵. Zur Realisierung dieser Planung war folglich auch eine genaue Allokation und Kontrolle von ländlichen Arbeitskräften unverzichtbar und unter jenen rigiden Kontrollrahmen konnte die interne Migration von Arbeitskräften erst gar nicht entstehen. Die strikt an den Plan gebundene Allokation der Arbeitskräfte entsprach in der Zeit von 1952-58 nicht dem natürlichen Gleichgewicht des Angebots und der Nachfrage derselben im ländlichen Raum: Hou (1968) betont, dass es sich hierbei nicht notwendigerweise um überschüssige Arbeitskräfte handelte, aber dass diese zumindest saisonal unterbeschäftigt waren und sich durch die mangelnde Flexibilität des Allokationssystems somit in Zeiten der Ernte und Aussaat wiederum ein Arbeitskräftemangel herausbilden konnte⁹⁶. Diese Immobilität der Arbeitskräfte, die in einem marktwirtschaftlichen Umfeld über anreizgebende Institutionen (Arbeitsmarkt, fiskalpolitische Strategien) effizienter beseitigt worden wäre, schien von den Ökonomen in der Partei ignoriert worden zu sein bzw. waren diese zu sehr dem Diktum sowjetischer Entwicklungsexperten verfallen⁹⁷. Dazu kam noch die forcierte Allokationen ländlicher Arbeitskräfte für industrielle Projekte, wobei die spezifischen Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft vollkommen außer Acht gelassen wurden: Beispielsweise rekrutierte die chinesische Führung in der Phase von 1958-60, um England in der Eisenproduktion zu überholen, eine große Zahl ländlicher Arbeitskräfte für planwirtschaftlich designierte Industrie- und Minenprojekte und entzog somit der Landwirtschaft Arbeitskräfte, die etwa für die Ernten notwendig waren – Infolge dessen wuchs die Anzahl der Arbeitskräfte in staatlichen Unternehmen von zuvor 5.1 Millionen in 1952 auf 23.16 in 1958 an⁹⁸. Diese Art konzertierter Logistik in der chinesischen Planwirtschaft vor 1978 eliminierte bereits in den 1950ern die grundlegendsten Kräfte des Marktes für Nachfrage und Angebot von Arbeitskräften und war somit Auslöser eines ineffizienten Ungleichgewichts in der chinesischen Volkswirtschaft. Möglicherweise lag es an der Ausschaltung gewisser institutionelle Stützen, wie eben die Regulierung des Arbeitsmarktes, und die damit einhergehende Einschränkung freier Arbeitskräftemigration, welche die Nachhaltigkeit der landwirtschaftliche Produktion und somit die Lebensgrundlage der jungen Volksrepublik stark schwächte.

⁹⁵ Naughton (2007): S.59ff.

⁹⁶ Hou (1968): S.377f.

⁹⁷ Ibidem: S.377.

⁹⁸ Liang und White (1996): S.380.

4.2. Die interne Migration vor 1978: Institutionell gelenkte Wirtschaftsplanung vor politisch-militärischem Hintergrund

Die forcierte Allokation von ländlichen Arbeitskräften erfolgte nicht unmittelbar nach der Etablierung der jungen kommunistischen Regierung - zuvor existierte ein kurzer Zeitraum freier interner Migration und während der maoistischen Phase bis 1978 wurden zu politischen und militärischen Zwecken mehrmals künstliche Bevölkerungsbewegungen initiiert. Zum einen umfasst das die Periode von 1950-54, während der militärisches Personal für die Machtkonsolidierung kommunistischer Eliten in Shanghai und Peking gebündelt wurde. Eine weitere Bevölkerungsbewegung trat in den späten 1950ern und Anfang der 1960er auf, als militärisches Personal in die Provinzen Xinjiang, die innere Mongolei und Heilongjiang dirigiert wurde, um nach dem Zerwürfnis Pekings und Moskaus einer möglichen militärischen Bedrohung durch den Nachbarn entgegenzuwirken. Die letzte und größte politisch forcierte Migration war die Auflösung und damit einhergehende Zwangsverschickung von roten Garden und anderen in Ungnade gefallenen Personen in die ländlichen Gebiete, um auf diese Weise deren chaotischem Treiben in den Städten Einhalt zu gebieten⁹⁹. MacFarquhar und Schoenhals berichten in diesem Zusammenhang von 16.5 Millionen städtischen Jugendlichen, die zwischen 1967 und 1979 in die ländlichen Gebiete zwangsverschickt wurden¹⁰⁰. Ebenso betrieb die chinesische Regierung eine Form der internen Migrationsförderung, die sich vor allem auf die ethnopolitisch nur wenig erfasste Provinz Xinjiang konzentrierte¹⁰¹ und besonders in den 1950ern und 1960ern über die Neuzuteilung von Arbeitsplätzen¹⁰², der Ausweitung der industriellen Konstruktion und der Rückgewinnung von Brachland in den Westgebieten betrieben wurde¹⁰³.

⁹⁹ Liang und White (1996): S. 376.

¹⁰⁰ MacFarquhar und Schoenhals (2006): S.251.

¹⁰¹ Liang und White (1996): S. 376.

¹⁰² Lin und Day (1994): S. 159f.

¹⁰³ Ma (1994): S.194.

4.3. Freie Migrationsbewegungen und die Reaktion der Zentralregierung

Neben der politisch und strategisch erzeugten internen Migration durch den Staat, verzeichnen sich jedoch auch individuelle Bevölkerungsbewegungen, die darauf abzielten, der allmählich zunehmenden, planwirtschaftlichen Kontrolle zu entweichen. Ma Xia unterteilt diese Entwicklungen in der internen Migration vor 1978 in (1) die Periode der freien Migration (1949-1958) und (2) eine Periode beschränkter Migration (1958-1978). Diese Entwicklungen standen selbstverständlich im Widerspruch zur planwirtschaftlichen Strategie und bereits während dieser ersten Periode war die Zentralregierung darum bemüht jegliche Binnenmigration von Arbeitskräften einzuschränken bzw. zu kontrollieren. Der effizienteste Weg bestand darin, der jungen institutionellen Struktur auch ein neues Element sozioökonomischer Kontrolle hinzuzufügen, was die Zentralregierung nun mit zwei entscheidenden Dokumenten auch implementierte: Die *provisionelle Verordnung über den Umgang mit der Registrierung städtischer Haushalte* (1951) und die *Errichtung des regulären Haushaltsregisters* (1953) realisierten diese institutionelle Veränderung und zwangen sämtliche Migranten am Ausgangs- und am Zielort ihrer Migration Formalitäten mit Bezug auf Unterkunft und Anstellung auszufüllen. Trotz dieser ersten staatlichen Einschränkungsvorhaben vollzog sich die freie interne Migration weiterhin relativ ungehindert¹⁰⁴ - denn der Hauptbeweggrund, der jene ländlichen Arbeitskräfte zur Migration motivierte, war die Aussicht auf Aufbesserung des Familieneinkommens durch Nebeneinkünfte temporärer Anstellungen in urbanen Gebieten. Die chinesische Zentralregierung, die zur Verstärkung der makroökonomischen Steuerungskapazitäten ihre Kontrolle über Arbeitskräfte, private Märkte und Getreide auszuweiten versuchte, reagierte ihrerseits und beorderte ab 1954 einerseits die ländlichen Kader alle verfügbaren und nicht akut in der landwirtschaftlichen Produktion eingebundenen Arbeitskräfte für die Schaffung von Infrastrukturkapital und ähnliche Projekte zu rekrutieren und das Innenministerium und das Ministerium für Arbeit bestimmten andererseits mit der Verabschiedung der *gemeinsamen Direktive zur Kontrolle des blinden Zuflusses von Bauern in die Städte*¹⁰⁵ in weiterer Folge die endgültige Formalisierung dieser Institution. Dieser Schritt vermittelt einen ungefähren Eindruck von der rigiden Vorgangsweise, mit der die chinesische

¹⁰⁴ Ma (1994): S.193f.

¹⁰⁵ Cheng und Selden (1994): S. 654.

Zentralregierung bereits bestehende Institutionen durch weiter ergänzende institutionelle Maßnahmen zu komplettieren beabsichtigte, um dadurch die grundlegende Funktion ihrer planwirtschaftlichen Ordnung zu realisieren. Die Art und Weise, mit der die Zentralregierung in dieser Situation institutionelle Maßnahmen angewendet hatte, gibt auch Aufschluss über ihre spezifisch chinesische Handhabung der Wirtschaftspolitik: Die zwei ersten Verordnungen lassen sich nach Williamsons Stufenmodell als formalisierte Neuerungen für das institutionellen Umfeld der Wirtschaft einordnen. Da diese Neuerungen jedoch nicht die staatlich gewünschte Reaktion in der Gesellschaft generierten – freie interne Migrationsbewegungen traten ja weiterhin auf – ging die Zentralregierung einen Schritt weiter indem sie zuerst über die konkrete Veränderung auf der institutionellen Ebene der Governance (wie also die Kader freie Arbeitskräften einzubinden hatten) und dann im formell-institutionellen Umfeld (durch ergänzende Direktiven des Arbeitsministeriums) die Funktion der zuvor bereits formalisierten Institutionen mit dem Ziel der Migrationsunterdrückung weiter zu komplettieren versuchte.

Diese Schritte alleine sollten jedoch nicht ausreichen um die freie Binnenmigration einzuschränken: Aufgrund der starken industriellen Entwicklung in den Städten und der damit einhergehenden sichtbaren Verbesserung der Wirtschaft kam es zu einem enormen Arbeitskräfteansturm aus den ländlichen Gebieten in diese urbanen Regionen. Letztere waren jedoch außer Stande diesen Zulauf zu absorbieren: Trotz der hohen industriellen Entwicklungsrate, die der erste Fünf-Jahres-Plan einleitete, fiel die Absorption *ländlicher* Arbeitskräfte anfangs gering aus, da die neuen Industriesegmente nicht arbeitsintensiv, sondern kapitalintensiv ausgerichtet waren¹⁰⁶. Bis 1956 entstand jedoch durch den immens schnell voranschreitenden Industrialisierungsprozess in den Städten ein hoher und von Planern zu Beginn nicht vollständig berücksichtigter Bedarf an Arbeitskräften: Der staatliche Sektor absorbierte 5 Millionen Arbeiter, von denen eine Hälfte aus den urbanen Gebieten und die andere Hälfte aus den ländlichen Regionen rekrutiert worden war. Aufgrund dieser Bedingungen wurde wiederum die gesellschaftliche Mobilität auch von Seiten der Zentralregierung gefördert, die noch vor Beginn des *Großen Sprungs nach vorne* (GSV) eine moderatere und ökonomisch liberalere Wirtschaftspolitik anwandte und somit auch die Migration ländlicher Arbeitskräfte in die urbanen Gebiete zu Gunsten der industriellen Produktion förderte¹⁰⁷. Der Beginn des GSV selbst aber implizierte eine Rücknahme der vorhergehenden Liberalisierungen in der Wirtschaft: Im ökonomischen Sinne wurde dabei von den Akteuren in der Zentralregierung, die Mao Zedongs wirtschaftspolitischen Absichten

¹⁰⁶ Eckstein et al. (1968): S.15.

¹⁰⁷ Naughton (2007): S.67f.

folgten, eine Intensivierung des Ressourcentransfers aus der Landwirtschaft in die Industrie angestrebt. Maos Ideen waren jedoch idealistisch und visionär und nicht kohärent geplant, was nach Ansicht Naughtons den GSV schon im Vorhinein zum Scheitern verurteilte: Die zuvor noch relativ große Bewegungsfreiheit der ländlichen Arbeitskräfte sollte nun durch die Kommunen einschränkt bzw. gezielt gelenkt werden. Parallel dazu wurde die ökonomische Kontrolle zunehmend dezentralisiert und damit mehr Bestimmungsfreiraum an die Kommunen übertragen¹⁰⁸. In dieser einleitenden Phase des GSV unternahmen Zentral- und Lokalregierungen zusätzliche Anstrengungen, etwa die Verteilung von *Mitteilungsblättern und Bekanntmachungen*, um die freie Migration ländlicher Arbeitskräfte zu verringern. Da Migrationstendenzen dennoch weiterhin bestehen blieben, aber das Konzept des GSV vorsah, die Arbeitskräfte in bestimmten Produktionsaktivitäten zu konzentrieren, entschied sich die Zentralregierung zur Setzung einer weiteren planwirtschaftlichen Institution: Sie reagierte mit der *Regulierung des Haushaltsregisters in der VR China* (1958) und unterband mit dieser Institution abschließend jegliche außerplanmäßige (!) Form der internen Migration, die sich zumeist aus den ländlichen in die urbanen Gebiete richtete¹⁰⁹. Der Grund dafür lag im Projekt des GSV, bei dem ab 1958 mehrere Millionen ländliche Arbeitskräfte von der Landwirtschaft abgezogen und zur Arbeit in ländlichen Industrieprojekten, wie den „Hinterhofstahlöfen“, abdirigiert wurden. Dieser Abzug von Arbeitskräften und anderen Ressourcen aus der Landwirtschaft hatte schwere Konsequenzen: Nahrungsmittelknappheiten traten auf und führten zu der folgenschweren Hungersnot, die etwa 30 Millionen Menschen¹¹⁰ das Leben kosten sollte¹¹¹. Dabei half das *Hukou*-System nicht nur zur Realisierung des GSV: Die chinesische Führung reagierte ab 1961 auf die katastrophalen Auswirkungen des GSV und versuchte nun weitere Engpässe in den Bereichen Ernährung und medizinischer Versorgung in den Städten, die durch die für die Industrie rekrutierten, ländlichen Arbeitskräfte immens angewachsen waren, zu verhindern¹¹². Diese landwirtschaftlichen Arbeitskräfte wurden nun zur Restabilisierung aus den urbanen Gebieten zurück in die ländlichen Regionen gesandt, um dort wieder in der Landwirtschaft eingesetzt zu werden¹¹³. Es ist sehr wahrscheinlich, dass sich durch die Existenz des Haushaltsregisters dieser Reallokationsprozess zumindest für die Administrative sehr viel kontrollierter gestalten ließ.

¹⁰⁸ Naughton (2007): S.69f.

¹⁰⁹ Ma (1994): S.194.

¹¹⁰ Becker (1998) schätzt die Zahl der Verhungerten im Verlauf des GSV auf 30 – 40 Millionen. Vergleiche: Becker (1998): S.262-274.

¹¹¹ Naughton (2007): S.70ff.

¹¹² Walker (1968): S.445f.

¹¹³ Naughton (2007): S.72f.

Die spezifische Handhabung der ländlichen, migrationsbereiten Arbeitskräfte durch die Zentralregierung und die lokalen Regierungsorgane macht zwei Aspekte der internen Prozesse in der VR China ziemlich deutlich: Zum einen betrifft das die Beziehung von Natur und Wirkweise staatlich forcierter Institutionen und zum anderen die dadurch evozierte Reaktion der gesellschaftlichen Akteure: Zielgerichtete institutionelle Veränderungen geschahen oft nicht vereinzelt, sondern erfolgten schrittweise und zwar als Anpassung auf die jeweilige gesellschaftliche Reaktion gegenüber zuvor errichteten institutionellen Mechanismen. Zum anderen muss sich vor Augen geführt werden – und der chinesischen Regierung wird es seit mehr als 30 Jahren sehr deutlich vor Augen geführt –, dass sich bei diesem Prozess der Unterbindung der Migration durch Institutionen die ‘natürlichen’, demographischen Angleichungsprozesse nicht vollziehen können und es somit zur Bildung einer künstlich erzeugten Aufstauung kommt. Es ist anzunehmen, dass eine ungehinderte Binnenmigration diesen Druck abbauen kann und somit in einem marktwirtschaftlichen Umfeld zur Bewahrung der wirtschaftlichen Balance beiträgt. Wird die freie individuelle Binnenmigration je nach zentralpolitischem Bedarf zeitweise unterdrückt und zeitweise erzwungen, wie das im Fall der VR China zumindest 20 Jahre wiederholt geschah, generiert das in weiterer Folge einen Mangel und zum anderen einen Überschuss an Arbeitskräften. Planwirtschaftliche Wirtschaftsstrukturen reagieren darauf zwar mit einer administrativ gelenkten Allokation der Arbeitskräfte, orientierten sich dabei zumeist weniger an gesamtwirtschaftlich nachgefragten Produktionsabläufen, sondern mehr an politisch festgelegten Produktionsplänen, die wiederum nicht flexibel genug auf die wirtschaftliche Nachfrage eingestellt sind. Bei den möglichen Gefahren in einer bürokratisch gelenkten Planwirtschaft verweist Rüdiger Frank (2007) beispielsweise auf die Fehleinschätzungen in der zentralen Koordination, Verringerung der Effizienz durch Unterdrückung privater Initiative, zentralstaatliche Präferenz für quantitative Indikatoren sowie unterschiedliche Interessen zwischen Zentral- und Lokalregierungen bezogen auf das Produktionssoll¹¹⁴. Das Versagen der Wirtschaftspolitik unter Mao Zedongs Anleitung konnte sich kaum deutlicher als im GSV zeigen: Die planwirtschaftliche Fehlallokation der Arbeitskräfte förderte zwar kurzzeitig das Wachstum bestimmter Produktionssegmente, wie etwa die qualitativ geringwertige Produktion von Stahl, aber schon innerhalb von drei Jahren kollabierten wichtige Stabilitäten innerhalb der Wirtschaft und das forderte einen hohen menschlichen Preis¹¹⁵.

¹¹⁴ Frank (2007): S.116f.

¹¹⁵ Vergleiche dazu: Becker (1998).

4.4. Das institutionelle Arrangement planwirtschaftlichen Designs: Erfolgreiche Unterbindung der Migration

Auf welche Strukturen stützte sich nun die Unterbindung der Binnenmigration ländlicher Arbeitskräfte? Im vorhergehenden Abschnitt wurde bereits die institutionelle Entwicklung zur Einschränkung von Bevölkerungsbewegungen vorgestellt, aber dieser institutionelle Zweig reichte alleine nicht aus um Migrationstendenzen in der VR China grundsätzlich der Lenkung durch die Zentralregierung unterwerfen zu können. Das planwirtschaftliche Ordnungswesen in der Landwirtschaft stützte sich deswegen auf ein ganzes Netz bewusst gesetzter und untereinander abgestimmter Institutionen, die darauf abzielten, erwünschte Kreisläufe der Produktionsfaktoren zuzulassen und unerwünschte Tendenzen unter den individuellen Akteuren zu unterbinden.

Cai Fang spricht in diesem Zusammenhang von einer institutionellen Trinität in der Landwirtschaft, die zur Realisierung der raschen Industrialisierung landwirtschaftliche Überschüsse für die industrielle Entwicklung zur Verfügung stellen sollte. Der dafür nötige Durchsetzungsmechanismus entstand durch das Zusammenspiel der Institutionen: (1) Der zentralisierte Aufkauf und Absatz landwirtschaftlicher Güter durch den Staat *Tonggou tongxiao*, (2) die Volkskommunen *Renmin gongshe* und (3) das Haushaltsregister *Hukou*. Durch das *tonggou tongxiao* überwand die chinesische Regierung ab 1953 auftretende Schwierigkeiten bei der Getreidebeschaffung und kontrollierte bis 1958 Produktion und Umverteilung landwirtschaftlicher Güter, was besonders die Lebensbedingungen in den Städten verbessern sollte. Um nun zu vermeiden, dass landwirtschaftliche Arbeitskräfte von diesen verbesserten Bedingungen angezogen in die Städte migrierten und damit die ihnen zugeordnete Rolle in der landwirtschaftlichen Produktion nicht mehr erfüllen, entschied sich die Zentralregierung zur Errichtung der Volkskommunen auf dem Land, um administrative und wirtschaftliche Pläne durchzuführen und damit gleichzeitig eine Kontrollfunktion über die Arbeitskräfte ausüben zu können. Die dritte Absicherung erfolgte durch die Formalisierung des rigide implementierten Haushaltsregisters, das Wohn- und Arbeitsplatz jeder Person festlegte und sich normalerweise auch auf die Nachkommen übertrug¹¹⁶. Was sich jedoch durch die Niederlage des *großen Sprungs nach vorne* für die Handhabung von Institutionen

¹¹⁶ Cai (2000): S.3f.

verdeutlichte, war die Gefahr einer institutionell generierten Künstlichkeit in der Wirtschaft, also durch Zwangsmechanismen eine Produktionsform zu erschaffen, die vielleicht kurzfristigen makroökonomischen Planzielen dienlich ist, aber dabei unter zu hohen Opportunitätskosten die wirtschaftlichen Bedürfnisse der individuellen Träger der Produktion ignoriert. Diese gefährliche Tendenz, also den Handlungsraum privater Akteure zu stark einzuschränken und deren Funktion in der Produktion festzusetzen, entstand durch den ökonomischen Ehrgeiz der Zentralregierung, die bestimmte Ziele durch sehr streng festgelegte institutionelle Strukturen erreichen wollte. In den folgenden Kapiteln sollte also der vorsichtigen Art der Institutionenbildung und Auflösung alter Institutionen seitens der Zentralregierung ab 1897/79 besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, denn dieser Prozess kennzeichnet die neue Umgangsweise der Zentralregierung mit der internen Migration in der Post-Reform-Periode.

Für die vorliegende Untersuchung zur internen Migration und ihre Veränderungen als Folge institutioneller Entwicklungen in der Volksrepublik drängt sich vor allem die Frage auf, welche Institution selbst den größten Einfluss auf die Bevölkerungsbewegungen auf dem chinesischen Festland ausübte bzw. immer noch ausübt. Diesbezüglich meint die relevante Chinaforschung vorrangig das Haushaltsregister *Hukou* als wichtigsten Mechanismus ausgemacht zu haben. Je nach Interpretation wurde diese Institution 1950 bzw. 1951 gegründet¹¹⁷ und sollte soziale Wohlfahrt, öffentliche Dienstleistungen und die Anstellung nahe des Wohnorts, der im Register ebenfalls festgelegt wurde, aneinander koppeln¹¹⁸ und im weiteren Sinne damit gesellschaftlichen Frieden und den sozialistischen Wiederaufbau des Landes ermöglichen¹¹⁹. Zu Beginn seiner Implementierung deckte es nur die städtischen Haushalte ab, wurde dann 1955 auf die ländliche Gebiete ausgeweitet, 1958 als permanente Institution formalisiert und blieb trotz signifikanter Modifikationen ab 1980 bis zum heutigen Zeitpunkt in regional variierender Ausprägung bestehen¹²⁰. Auch für Fan (2002) stellt der *Hukou* die wesentliche Instanz in der Migrationskontrolle dar, was Fan insbesondere mit dessen Fixierung ländlicher Arbeitskräfte an der ihnen zugeteilten Arbeitsstelle und durch die Kernfunktion, die das Familienregister für das *Tonggou tongxiao*-System erfüllte, begründet. Aber der womöglich wesentlichste Punkt für die interne Migration ist die Funktion des *Hukou* im Sinne einer Kategorisierung „landwirtschaftlicher“ und „nicht-landwirtschaftlicher“ Haushalte, wodurch der Graben zwischen urbaner und ländlicher Bevölkerung, den die interne Migration seit *Reform und Öffnung* wieder zu überbrücken versuchte, zuerst

¹¹⁷ Siehe dazu die unterschiedlichen Angaben bei Zhao (2007) sowie Chan und Li (1998?).

¹¹⁸ Zhao (2007): S.174.

¹¹⁹ Cheng und Selden (1994): S. 662.

¹²⁰ Chan und Li (1998?): S.2.

vergrößert wurde: Arbeitskräfte hatten also nur in jenem Ort Zugang zu Wohlfahrt (nur im städtischen Raum), Anstellung und Unterkunft, in dem auch das Familienregister eingetragen war¹²¹. Zudem spielte das Rationierungssystem innerhalb der Kommunen, Brigaden oder Arbeitsteams eine wichtige Rolle zur Stärkung des *Hukou* und im weiteren Sinne auch zur Unterbindung der Migration: Versuchte ein ländlicher Arbeiter seine Arbeitsgruppe ohne Erlaubnis des lokalen Kadets zu verlassen, konnte letzterer diesem die Aushändigung von zugeteilten Getreiderationen verweigern und dadurch wurde jeder Migrationsversuch für ländliche Arbeitskräfte immens kostspielig, wenn nicht sogar unmöglich – ländliche Migranten hatten in den Städten keine Möglichkeit in den Besitz der dortigen Getreidecoupons zu gelangen und hätten, wenn überhaupt irgendwie möglich, ihre notwendigen Rationen über den Schwarzmarkt zu hohen Preisen besorgen müssen¹²². Unterschiedliche Gebiete benutzten regional unterschiedliche Getreidecoupons *Liangpiao*, die eben nur für Familien mit entsprechendem *Hukou* erhältlich waren. Ländliche Arbeitskräfte, die migrieren wollten, wären demnach gezwungen gewesen solche Coupons entweder bei ihren Vorgesetzten zu beantragen, oder diese auf dem Schwarzmarkt zu ersteigern¹²³. Banister konzentriert sich bei ihrer Argumentation ebenfalls an diesen zwei institutionellen Barrieren und nennt weitere administrativ-institutionelle Hindernisse, die nach ihren Untersuchungen die freie individuelle Migration in den 1960ern und 1970ern für die ländliche Bevölkerung praktisch unmöglich gemacht hatte¹²⁴.

Aus dieser Analyse geht die Bedeutung des *Hukou*-Systems in zweierlei Hinsicht deutlich hervor: Zum einen war und ist es ein koordinierender Kontrollmechanismus, über den die staatlichen Akteure versuchen die Allokation ländlicher Arbeitskräfte und deren interne Migration nach Belieben zu regulieren. Zum anderen wird aber indirekt auch das Gegenteil bewirkt, da dieses System zwischen Land- und Stadtbevölkerung differenziert und diskriminiert¹²⁵: Diese Schaffung zweier sozialer Welten innerhalb eines Staates, in denen die Lebensbedingungen entsprechend auseinanderklafften, führte zu einer Ausrichtung der Push-Pull-Faktoren auf die Städte und zu einem potentiellen Migrationsdruck innerhalb der ländlichen Bevölkerung. Neben weiteren institutionellen Faktoren spielte nach *Reform und Öffnung* nun vor allem der *Hukou* eine wichtige Rolle in der Entwicklung der internen Migration ab 1978. Um die Gründe für das Wiederaufkommen der chinesischen

¹²¹ Fan (2002): S.106.

¹²² Oi (1991): S.140.

¹²³ Ibidem: S.30ff.

¹²⁴ Banister (1997): S.73.

¹²⁵ Cheng und Selden verweisen hierbei auf die ungleiche Behandlung gegenüber städtischen und ländlichen Bevölkerungen bezogen auf Gesundheitsfürsorge, Wohnungswesen und andere Bereiche der Wohlfahrt. Vergleiche dazu Cheng und Selden (1994): S.644f.

Binnenmigration zu verstehen, lohnt es sich in den folgenden Abschnitten zur Post-Reform-Periode insbesondere die Modifikationen der *Hukou*-Institution genauer zu betrachten.

5. Reform und Öffnung: Die Wiederbelebung der internen Migration

5.1. Ein grundlegender Überblick: Die Neuausrichtung wirtschaftlicher Institutionen nach 1978/79 und deren Einfluss auf die interne Migration

Nach dem Tod Mao Zedongs und der damit einhergehenden Schwächung linksgerichteter Kräfte in der Partei, strebte die nun dominierende reformorientierte Gruppe in der KPCh danach, eine Erneuerung der chinesischen Volkswirtschaft einzuleiten und formalisierte diesen Prozess im Dezember 1978 auf der dritten Plenarsitzung des elften Zentralkomitees. Die dort vorgenommene offizielle Proklamation von *Reform und Öffnung* besaß einen wesentlichen, wenn auch zuerst nur indirekten Antrieb für die interne Migration: Ländliche Arbeitskräfte wurden etwa zu mehr Unternehmergeist und damit auch indirekt zur Migration aufgefordert¹²⁶, aber diese neue institutionelle Ausrichtung im Bereich der Governance alleine genügt nicht, um das immense Volumen der Binnenmigration, das bald nach *Reform und Öffnung* aufkam, vollkommen zu rechtfertigen: Die erste grundlegende Entwicklung, die interne Migrationsbewegungen nach 1978/79 einleitete, war die institutionelle Reformierung der Landwirtschaft und die daran ansetzende Umgestaltung des institutionellen Umfelds von einer plan- zu einer zunehmenden marktwirtschaftlich geprägten Ordnung. Dabei veränderten sich bestimmte Elemente innerhalb des institutionellen Umfelds, die den individuellen Akteuren mehr Freiräume gewähren, während proportional dazu die Kontroll- und Steuerkapazitäten des Zentralstaates über jene Akteure zurückgingen: Sowohl Oi (1999) als auch Naughton (2007) erkennen im frühen Reformprozess eine Dezentralisierung der Entscheidungsautorität, die sich von der Zentralregierung mehr zu

¹²⁶ Ma (1994): S.195f.

Gunsten der Lokalregierungen verlagerte¹²⁷, was wiederum darauf hinweist, dass die staatlichen Akteure auf der lokalpolitischen Ebene bei der Handhabung der internen Migration ab 1978/79 über eine nicht unwesentliche Kontrollkapazität verfügten. Die entscheidenden Aufgaben für dieses Kapitel sind also die Identifikation und Untersuchung jener für die Einleitung der internen Migration entscheidenden Institutionen, die Form der Modifikation von bereits etablierten Institutionen und dazu vertiefend die Frage bezüglich der Auswirkungen, die diese Institutionen auf das gesamte institutionelle Umfeld ausübten. Einer genauen Analyse zum sich wandelnden Charakter institutioneller Neuerungen und Ergänzungen widmet sich dann das 8. Kapitel.

Der erste entscheidende Schritt in der institutionellen Renovierung vollzog sich in der Landwirtschaft: Mit der Einführung des Haushaltseigenverantwortlichkeitssystems (HES) durch die Zentralregierung wurden den individuellen ländlichen, noch in Kollektiven eingebundenen Haushalten größere Entscheidungsfreiheiten bei der Organisation landwirtschaftlicher Produktion gewährt. Verträge über die Benutzung und Vermietung der Böden, Anbauweise und die Abgabenhöhe wurden zwischen den Bauern und den lokalen Kadern [und damit nicht mit den Instanzen der Zentralregierung] abgeschlossen¹²⁸. Diese Vertragsformen setzten sich bis 1983 in der gesamten Volksrepublik durch und durch die reaktivierte, marktwirtschaftliche Anreizsetzung des Preissetzungsmechanismus vollzog sich bei der landwirtschaftlichen Produktion und Produktivitätseffizienz eine enorme Steigerung, die in weiterer Folge einen Einkommenszuwachs der ländlichen Bevölkerung nach sich zog¹²⁹. In Zusammenhang mit der internen Migration ist wiederum der Aspekt der landwirtschaftlichen Produktivität besonders entscheidend: Unter den neuen institutionellen Bedingungen konnten weniger Arbeitskräfte innerhalb kürzerer Zeit mehr produzieren als das noch unter den planwirtschaftlichen Institutionen möglich war. Daraus ergab sich, dass auch ein gewisser Anteil der Arbeitskräfte eines Haushalts für die landwirtschaftliche Produktion nun überschüssig geworden war. Diese machten sich nun zur Aufbesserung der eigenen wirtschaftlichen Lage auf die Suche nach Nebenerwerbsmöglichkeiten, die über die Bestellung landwirtschaftlicher Nutzfläche hinausgingen¹³⁰ und diese Möglichkeit stellte die Ausgangssituation für die interne Migration bzw. die Neuallokation ländlicher Arbeitskräfte dar.

Bevor aber auf die genauen Migrationsentwicklungen an sich eingegangen wird, stellt sich noch die Frage nach der Form des institutionellen Umgangs mit den Migrantearbeitern

¹²⁷ Naughton (2007): S.90; Oi (1999): S.12.

¹²⁸ Fairbank (1987): S.347.

¹²⁹ Naughton (2007): S.89.

¹³⁰ Ibidem: S.90.

und die Perspektive der Zentralregierung gegenüber der nicht-geplanten, internen Migration als neue Dynamik in der chinesischen Volkswirtschaft. Zheng (1994) meint dabei ab den 1980ern eine grundlegende strategische Neuausrichtung der Zentralregierung zu erkennen: Demnach setzte die Zentralregierung nicht mehr nur auf eine vollkommene Planung der Migration, sondern mit zunehmenden Fortgang der Reformen auch auf die sich entwickelnden Marktmechanismen. Diese Kombination zweier unterschiedlicher systemischer Elemente sollte sich für das wirtschaftliche Wachstum der Volksrepublik als förderlich erweisen, wengleich die institutionelle Lockerung bei der Handhabung der Migration eine verringerte zentralstaatliche Kontrolle nach sich zog¹³¹. Um nun ein gewisses Maß an Kontrolle beizubehalten und das Aufkommen einer völlig freien Migration zu vermeiden, wurden in den 1980ern und 1990ern rigide institutionelle Barrieren geschaffen und über mehrere Jahre mit teils leichten Modifikationen beibehalten: Beispiele dafür sind das Personalausweissystem aus den späten 1980ern, das den Bewegungsfreiraum ländlicher Arbeitskräfte je nach wirtschaftlichem Bedarf beschränken konnte, und die bis in die 1990er beibehaltenen Getreidecoupons, die je nach Ausstellung nur in bestimmten Regionen gültig waren¹³². Diese Institutionen wurden konzeptuell zwar von der Zentralregierung beschlossen, deren Durchführung oblag aber den jeweiligen Lokalregierungen vor Ort, was erneut die von Naughton (2007) angesprochene Dezentralisierungstendenz zu bekräftigen scheint. Eine Untersuchung aus 1993 bekräftigt darüber hinaus, dass die Land-Stadt-Migration streng kontrolliert und entsprechende Obergrenzen für in die Städte migrierende Arbeitskräfte festgelegt wurden, wobei die Überwachung solcher Migrationsbewegungen wiederum den lokalen Regierungsorganen übertragen wurde¹³³. Abgesehen von jenen ehemaligen Rotengardisten, die noch in der Kulturrevolution in die ländlichen Regionen zwangsverschickt worden waren und nun auf Arbeitssuche in die Städte zurückkehrten¹³⁴, sollte Migration, besonders jene der ländlichen Arbeitskräfte, auch in den ländlichen Gebieten gehalten werden: Institutionelle Bestimmungen der Jahre 1980-91 vermitteln deutlich die Bemühungen der Zentralregierung die überschüssigen ländlichen Arbeitskräfte aus den urbanen Gebieten fern zu halten und wenn möglich über die im Zuge der Reformen entstandenen ländlichen Unternehmen zu absorbieren¹³⁵.

Die offensichtlich strenge Handhabung der internen Migration durch die Zentralregierung widerspricht dennoch nicht der Tatsache, dass seit Beginn der Reformen und

¹³¹ Zheng (1994): S.101.

¹³² Huang und Pieke (2003): S.13.

¹³³ Yang (1993): S.798.

¹³⁴ Naughton (2007): S.96.

¹³⁵ Huang und Pieke (2003): S.32f.

entsprechender Lockerung mancher Institutionen die Erlaubnis zur Migration für die ländliche Bevölkerung durch die Zentralregierung nie wieder zurückgezogen wurde. Huang und Pieke (2003) führen mehrere Beispiele institutioneller Bestimmungen an, nach denen die Zentralregierung bereits Mitte der 1980er die interne Migration ländlicher Arbeitskräfte in Städte unterstützte¹³⁶. Dieser zweigleisige Umgang der Zentralregierung mit der internen Migration erklärt sich vor allem durch die zwei folgenden Aspekte: Einerseits musste die Zentralregierung seit *Reform und Öffnung* bis in die Gegenwart zwischen den Sende- und Empfängerregionen in der internen Migration vermitteln und somit zwei Gruppen mit antagonistisch ausgelegten Interessen gleichzeitig bedienen. Andererseits sind die jeweiligen Interessen der Ministerien in der Zentralregierung gegenüber der internen Migration selbst unterschiedlich ausgerichtet, was wiederum Komplikationen bei der Ausführung einer einheitlichen, auf die Migration bezogenen Agenda verursacht¹³⁷. Ma (1994) beurteilt diese Konstellation als charakteristisch für die frühe Periode der Reformen und erkennt dabei zwei, nebeneinander koexistierende Muster, die die Entwicklung der internen Migration seit Reformbeginn bestimmen: Staatlich organisierte und geplante Elemente verbinden sich mit den nicht geplanten und spontanen Strategien der individuellen Akteure und führen dabei zur Entstehung zweier grundlegender institutioneller Formen¹³⁸, nämlich dem gemeinsamen Wirken von institutionell geschaffenen Anreizmechanismen und institutionellen Barrieren: Der chinesische Staat wandte also in dieser frühen Phase nach den Reformen eine Form praktischen Ausprobierens und Experimentierens zweier Strategien gegenüber der internen Migration an, bei dem zum einen Freiheiten gegeben und andererseits diese Freiheiten wiederum genau definiert und eingegrenzt wurden. Das oberste Prinzip, das sich aus dieser Ausrichtung ableiten lässt, scheint die wirtschaftliche Entwicklung unter Beibehaltung allgemeiner sozioökonomischer Stabilität gewesen zu sein. Die von Huang und Pieke (2003) übernommene Auflistung¹³⁹ verdeutlicht, dass die Zentralregierung seit Anbeginn des Reformprozesses bis zumindest 2000 in der Migrationspolitik einen Zickzack-Kurs gefahren ist: Diese Form eines systematischen Ausprobierens unterschiedlicher institutioneller Maßnahmen spiegelt offensichtlich die Schwierigkeiten wieder, die die Einbindung der internen Migration in die chinesische Volkswirtschaft mit sich brachte. Solche Schwierigkeiten manifestierten sich beispielsweise in dem schwerwiegenden makroökonomischen Ungleichgewicht der Jahre 1979-1981¹⁴⁰, das sich in der VR China

¹³⁶ Huang und Pieke (2003): S.32.

¹³⁷ Ibidem: S.7.

¹³⁸ Ma (1994): S.195f.

¹³⁹ Siehe dazu: Anhang im Appendix.

¹⁴⁰ Naughton (2007): S.96.

durch die Umstellung von der rein planwirtschaftlichen zu einer vermehrt marktwirtschaftlichen Wirtschaftsstruktur herausbildete und wobei unter anderem durch schnell angewachsene Investitionen eine mögliche Inflationsgefahr der Zentralregierung deutlich vor Augen geführt wurde¹⁴¹. Diesen Herausforderungen begegnete die Regierung mit strengen institutionellen Bestimmungen, wobei unter anderem eine zu hohe Investitionsrate in die Industrie durch eine zentralstaatlich angeordnete Neuausrichtung zu beheben versucht wurde: Die anfängliche kapitalintensive „Big-Push“-Strategie wurde durch eine stärkere Ausrichtung auf die Schaffung arbeitsintensiver Segmente verdrängt. Dies diente neben der Bekämpfung zu hoher Investitionen auch der Einbindung des hohen Arbeitskräfteüberschusses aus den ländlichen Regionen¹⁴². Ob dabei konzentriert eine Politik zur Schaffung von Arbeitsplätzen verfolgt wurde, kann nicht eindeutig bewiesen werden. Fakt ist jedoch, dass Deng Xiaoping während seiner zweiten, wirtschaftlich bedeutenden Rundreise in den Südreionen im März und April 1992 mehrmals die Wichtigkeit der bis dato vollzogenen Entwicklungen betonte und den Enthusiasmus privater und staatlicher Unternehmer lobend erwähnte. Deng regte dabei vor allem die Fortführung industrieller, infrastruktureller und weiterer wirtschaftlicher Projekte an, die auch indirekt für Migrantenarbeiter neue Arbeitsplätze bereitstellten¹⁴³. Diese letztgenannte Entwicklung veranschaulicht etwa eine Untersuchung der Chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften aus 1992: Aus einer spezifischen Befragung, die in 50 Dörfern und Gemeinden die Beschäftigungssituation von Wanderarbeitern zu sondieren versuchte, ging hervor, dass zwischen 50% bis 60% der Migrantenarbeiter in den Bereichen Dienstleistungen, Konstruktion, Handel, Transport, Verkauf, Haushaltshilfe und der verarbeitenden Industrie tätig waren¹⁴⁴. Dengs Aufruf zu einer größeren unternehmerischen Aktivität – staatlich oder privat – hatte mit hoher Wahrscheinlichkeit eine direkte positive Auswirkung auf eben jene Bereiche. Ein weiteres Argument, das für die Strategie der Arbeitsplatzschaffung spricht, ist, dass die Zentralregierung in den frühen 1980ern in ihrer Wirtschaftsstrategie für die Industrie den Bereich der arbeitsintensiven Segmente neben den Kapitalintensiven forcierte – ein wesentlicher Grund für diese Entwicklung entsprang dem Bedürfnis Arbeitsplätze für vormals zwangsverschickte, und nun mit ländlichen Arbeitskräften gemeinsam in die Städte zurückkehrende Jugendliche zu schaffen¹⁴⁵. Kapitalintensive Unternehmungen sollten

¹⁴¹ Bao (2009): S.97ff.

¹⁴² Naughton (2007): S.96.

¹⁴³ Huang (2002): http://www.curb.com.cn/pageshow.asp?id_forum=002427.

¹⁴⁴ Ma (1997): S.65.

¹⁴⁵ Naughton (2007): S.96.

dagegen vorrangig über ADI bzw. Jointventures finanziert werden¹⁴⁶. Nachdem nun Deng 10 Jahre später während seiner Südreise 1992 die Fortsetzung von Projekten in der Industrie und Infrastruktur guthieß und die nötigen Kapitalströme aus dem Ausland nach China nicht abrisen, kann angenommen werden, dass in weiterer Folge dadurch auch die Migration ländlicher Arbeitskräfte und damit deren Reallokation in nicht-landwirtschaftliche Sektoren bis zu einem gewissen Grad vorangetrieben wurde: Huang und Zhan (2005) bestätigen in dieser Hinsicht zumindest, dass in direkter Folge auf Dengs Ankündigungen von 1992 die interne Migrationsbewegung immens an Volumen zugenommen hatte¹⁴⁷.

5.2. Die Entwicklung eines neuen institutionellen Umfelds - Konkrete institutionelle Veränderungen in der ländlichen Wirtschaft und Beginn der Migrationsbewegungen

Aufbauend auf der Argumentationsgrundlage, dass die Zentralregierung in der ersten Phase der Reformen eine ambivalente Handhabung der internen Migration angewendet hatte und trotz rigider, migrationseingrenzender Institutionen die Wanderbewegung ländlicher Arbeitskräfte nie vollkommen untersagte und sogar gelegentlich förderte, stellt sich nun die Frage, wie sich die konkreten Institutionen herausbildeten, die über Entstehung und Fortentwicklung der internen Migration bestimmten. Wie viel Impetus setzte die Zentralregierung und wie viel die Lokalregierungen hinter Errichtung und Durchsetzung migrationsbezogener Institutionen?

Es wurde bereits erwähnt, dass die Zentralregierung ihr wirtschaftliches Reformprogramm in den ländlichen Gegenden, genauer gesagt, in der Landwirtschaft mit der Implementierung des Haushaltseigenverantwortlichkeitssystems HES einleitete. Durch größere Freiheiten bei der Wahl des Anbaus neben dem in den späten 1970ern noch vorgeschriebenen Anbau von Getreide und der Möglichkeit produzierte Überschüsse auf den Märkten frei verkaufen zu können, konnte die ländliche Produktion und die Effizienz der

¹⁴⁶ Bao (2009): S.102, 108f.

¹⁴⁷ Huang und Zhan (2005): S.3.

einzelnen Arbeitskräfte gesteigert werden¹⁴⁸. Die immense Steigerung der Produktivität durch das HES stellte die grundlegende Antriebskraft zur Migration für Teile der ländlichen Bevölkerung dar, da sie nun überschüssige, für eine effiziente Anbauform nicht mehr benötigte Arbeitskräfte darstellten¹⁴⁹. Eine zusätzliche Institution, die sich auf jegliche Form der Migration, die nun auftauchte, unterstützend auswirkte, waren die niedrigen Steuern, bzw. Abgabeverpflichtungen, die die einzelnen Haushalte an den Staat abzutreten hatten. Dies bewirkte bis zur Mitte der 1980er nicht nur, dass die landwirtschaftliche Produktion anstieg, sondern führte auch zu einer allmählichen Akkumulation von Sparkapital in den ländlichen Haushalten¹⁵⁰, was nun aus Sicht der Migrationsforschung eine entscheidende Grundvoraussetzung für die Entstehung von Migrationsprozessen darstellt: Generell gesprochen wird die Wanderbewegung von Arbeitskräften zwar durch höhere Löhne im Migrationsziel ausgelöst, aber um die individuelle Migration überhaupt durchführen zu können, braucht es zuerst ein Startkapital zur Deckung der im Migrationsprozess entstehenden Kosten¹⁵¹.

Die ersten Veränderungen zu Beginn der Reformen vollzogen sich in den ländlichen Gebieten, genauer gesagt in der Landwirtschaft durch die Auflösung der Kommunen und der Einführung des HES. Die Migration ländlicher Arbeitskräfte entwickelte sich bis Mitte der 1980er dabei hauptsächlich auf subregionaler Ebene¹⁵² und spielte sich zuerst in Form einer ländlichen Reallokation der ländlichen Arbeitskräfte ab: Jener zahlenmäßig allmählich anwachsende Teil ländlicher Arbeitskräfte, der sich schon während des bis 1984 durchgehend vollzogenen Anstiegs bei Effizienz und Produktionsmenge in der Landwirtschaft herauszubilden begann, wechselte in dieser Zeit in die nicht landwirtschaftlichen Wirtschaftssegmente hinüber. Dabei waren die wesentlichsten und nächstliegenden Ziele dieses Arbeitskräftetransfers die ländlichen Unternehmen *xiangzhen qiye*, die durch den Arbeitskräftezufluss enorme Gewinne generieren konnten – Beide Faktoren kombiniert mit dem Zuwachs ländlicher Einkommen und der daraus resultierenden Unterstützung der Landbevölkerung für die Reform bestärkten auch die reformorientierten Kräfte in der Zentral- und den Regionalregierungen zur Fortführung der Reform-Unternehmung an sich¹⁵³. Offensichtlich war es dieser sich schnell vollziehende Arbeitskräftetransfer in der ländlichen Wirtschaft, der den Erfolg der Reformen zu bestätigen schien: In der Periode von 1981-88 waren 15.6% der arbeitsfähigen Landbevölkerung von der Landwirtschaft in die Industrie-

¹⁴⁸ Fairbank (1987): S.347f.

¹⁴⁹ Yang und Shi (2005): S.2.

¹⁵⁰ Wu Xuefan (2009): S.182.

¹⁵¹ OECD (2009):S.155. Vergleiche dazu: Sjaastad (1962) Massey (1988), Williamson (1998) und Stalker (2000).

¹⁵² Chan (2008): S.7.

¹⁵³ Naughton (2007): S.90.

und Dienstleistungssektoren hinübergewechselt und damit waren 1988 bereits 21.5% der ländlichen Arbeitskräfte nicht mehr in der Landwirtschaft tätig¹⁵⁴.

Der Transfer bzw. die Wanderung der nun ‚frei gewordenen‘, Arbeitskräfte konzentrierte sich zu Anfangs dennoch auch auf Bereiche innerhalb der Landwirtschaft, die – wie die Tierhaltung und das Forstwesen – höhere Einkommen als die Anbauwirtschaft ermöglichten. Erst im nächsten Schritt und dafür umso stärker ging der Arbeitskräftetransfer auch auf die ländliche Industrie, wie eben die ländlichen Unternehmen, über. Zu Beginn dieses Prozess und während der ersten Hälfte der 1980er hindurch blieb deren interne Migration jedoch größtenteils auf die ländlichen Gebiete begrenzt und die Land-Stadt-Migration verbuchte zu dieser Zeit noch kein bemerkenswert großes Volumen, was nach Huang und Pieke besonders auf die strengen institutionellen Maßnahmen der Zentralregierung zurückzuführen ist¹⁵⁵.

Neben dieser Form der institutionellen Eingrenzung durch Zentral- und Lokalregierungen ist es jedoch vor allem ein Aspekt, der für die interne Migration bestimmend ist: Das ländliche Einkommen. Die Push-Pull-Dynamik des Einkommens war und ist bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt der entscheidende Faktor, der die interne Migration ländlicher Arbeitskräfte antreibt. Dieser Aspekt könnte möglicherweise auch der entscheidende Faktor sein, der die Wirtschaftsreformen in der chinesischen Volksrepublik so erfolgreich gestaltet hat: Die interne Migration repräsentiert sich nun durch die überschüssigen ländlichen Arbeitskräfte, die der Staat im Transformationsprozess vom Plan zum Markt und unter Anwendung neuer Institutionen für seine Unternehmungen gut zu nutzen wusste. Dass aber überhaupt ein „arbeitswilliges und arbeitsberechtigtes“ Potential durch die interne Migration gegeben war, geht zum einen auf den Anreiz höherer Löhne durch nicht-landwirtschaftliche Aktivitäten, wie auch auf Schwächen in der formalen Institutionenstruktur zurück: Absolute Kontrolle und Überwachung der Handlungen individueller Arbeitskräfte durch die lokalen Regierungsorgane war bereits vor den Reformen nicht möglich. Oi beschreibt in diesem Zusammenhang diverse Formen, wie ländliche Arbeitskräfte sich aus den Verpflichtungen des Kollektivs lösen konnten, um nebenbei die eigene Einkommenslage zu verbessern¹⁵⁶.

Dass es aber ab der Mitte der 1980er zu einer Ausweitung der Migrationsdistanzen kam – wobei der im regional kleinen Rahmen ablaufende Arbeitskräftetransfer allmählich in eine weiter ausgedehnte Land-Land und Land-Stadt-Migration überging –, geht auf zwei

¹⁵⁴ Yan (1990): S.529.

¹⁵⁵ Huang und Pieke (2003): S.32.

¹⁵⁶ Oi (1991): S.139.

Aspekte zurück: Chan (2008) verzeichnet hierbei zum einen den geringen Bildungsgrad der meisten Arbeitskräfte, die den so genannten Überschuss in den ländlichen Regionen ausmachten: Nur ein kleiner Teil dieser Gruppe verfügte über spezifische Qualifikationen (Händler, Handwerker ect.), mit denen sie auch in den ländlichen Regionen ihren Unterhalt bestreiten konnten¹⁵⁷. Sicherlich entstanden über den natürlichen Prozess von Nachfrage und Angebot innerhalb der ländlichen Gemeinschaften individuelle Spezialisierungen aus eigenem Antrieb heraus, aber angesichts des hohen Arbeitskräfteüberschusses von 33% in den ländlichen Regionen, der sich bereits zu Beginn der 1980er herauskristallisiert hatte¹⁵⁸, existierte ein Arbeitskräfteüberangebot, das nun zuerst in den umliegenden Gebieten und danach in zunehmend ausweitendem Rahmen nach Anstellungen suchte. Dies führt zum zweiten Punkt, den regionalen Unterschieden in den erhältlichen Einkommen: Die zu Beginn der Reformen rückläufige Tendenz in der Einkommensdifferenz zwischen Stadt und Land bremste in dieser Periode größere Migrationsbewegungen ländlicher Arbeitskräfte – Lin et al. (2004) verzeichnen in diesem Zusammenhang eine niedrige Reaktionssensibilität ländlicher Arbeitskräfte bezogen auf die urbanen Gehälter gemessen an deren Migrationsvolumen während der ersten Hälfte der 1980er¹⁵⁹. Jedoch entwickelte sich dieses Einkommensverhältnis nach 1985 wieder in die entgegengesetzte Richtung (das Land-Stadt-Einkommensverhältnis von 2.36 in 1978 sank bis 1985 auf 1.72, stieg aber in den darauf folgenden Jahren erneut an und erreichte 1989 bereits ein Verhältnis von 2.10¹⁶⁰) und zusammen mit den besseren Einkommensmöglichkeiten waren es die institutionalisierten Vorzüge in den Städte bei den Bereichen Bildung, soziale Absicherung und Wohlfahrt sowie medizinischer Versorgung, die einen immensen Anreiz für die Land-Stadt-Migration schufen¹⁶¹. Dennoch muss hierbei erwähnt werden, dass der Trend der Land-Stadt-Migration ab der Mitte der 1980er sich keineswegs bis in die Gegenwart fortsetzte: Zum einen bemühten sich die urbanen Behörden darum Migrantearbeiter von solchen außerordentlichen Zuwendungen, die den Städten vorbehalten waren, auszugrenzen¹⁶². Zu ständigen Verlagerungen des Migrantenvolumens zwischen dem städtischen und ländlichem Raum ab Mitte der 1980er bis Mitte der 1990er führten nach Chan (2008) vor allem wirtschaftliche Faktoren: Fiskalische Restriktionen auf der Ausgabenseite zwischen 1989-91, der Erfolg der ländlichen Unternehmen bis 1998, protektionistische Maßnahmen lokaler Kader gegenüber

¹⁵⁷ Chan (2008): S.7.

¹⁵⁸ Huang und Pieke (2003): S.19.

¹⁵⁹ Lin et al. (2004): S.13ff.

¹⁶⁰ Huang und Pieke (2003): S.28.

¹⁶¹ Ibidem: S.3.

¹⁶² Lin et al. (2004): S.14.

migrierenden Arbeitskräften aus anderen Regionen ect.¹⁶³. Die Land-Stadt-Migration setzte sich erst ab dem Ende der 1990er als *die* dominante Tendenz unter den Wanderarbeitern durch – Ausschlaggebend war nach Lin et al. (2004) vor allem der starke Einkommensunterschied zwischen den urbanen und den ländlichen Gebieten, auf den die Migrantenarbeiter nun deutlich stärker reagierten als noch zu Beginn der 1980er¹⁶⁴.

Welche Entwicklungen prägten nun die internen Migrationsbewegungen und inwiefern reagieren darauf die Zentral- und die Lokalregierungen mit einer Neuformalisierung von Institutionen? Wie bereits erwähnt, vollzogen sich die frühen Migrationsbewegungen in erster Linie innerhalb regional begrenzter Kreise, die sich die Migration noch innerhalb der ländlichen Gebiete beschränkt hielt. Um dieses Phänomen erklären zu können, gilt es neben den verbesserten Einkommen in der landwirtschaftlichen Produktion noch einige weitere institutionelle Aspekte zu berücksichtigen. Ein relativ schwer erfassbarer Aspekt stellt dabei das Phänomen des *Litu bu lixiang*¹⁶⁵ dar: Yan (1990) versteht dieses spezielle Muster der regional begrenzten Migration implizit als informelle Institution, die keine Veränderung des ländlichen *Hukou* nach sich zieht und bei der sich ein Arbeitskräftetransfer aus dem landwirtschaftlichen in die ländlichen, nicht-landwirtschaftlichen Sektoren vollzieht. Nach den Beobachtungen jener Studie wurde die Bewegung selbst in erster Linie durch die Push-Pull-Kräfte der späten 1980er und beginnenden 1990er genährt: In der Landwirtschaft dominierten in erster Linie die negativen Anreize (kleine bebaubare Parzellen, harte Arbeit, geringes Einkommen), wohingegen die ländliche Industrie mit höheren Einkommen und somit besseren Arbeitsmöglichkeiten die ländlichen Arbeitskräfte anlockte. Für Yan stellt somit die *Litu bu lixiang*-Tendenz die größte Form des intersektoralen Arbeitskräftetransfers zwischen 1978/79 und 1990 dar¹⁶⁶. Rolleau-Berger und Lu (2005) knüpfen an diese Argumentation an und ordnen dieses Phänomen als von den ländlichen Arbeitskräften selbst entwickelte informelle Institution ein, die wiederum als Reaktion auf das Arbeitsplatzangebot der ländlichen Unternehmen entstand.¹⁶⁷ Folgt man dieser Sichtweise, dann entstand also ab Beginn der Reformen ein bis in die 1990er andauerndes Migrationsmuster bzw. eine informelle Institution der Wanderarbeiter, die infolge gewisser Push-Pull-Kräfte und Bedingungen der formellen Institutionenstruktur generiert wurde und sich offensichtlich für die ländlichen Arbeitskräfte als effizientester Lösungsweg behaupten konnte. Dem widersprechen einige Studien, deren Argument genau auf den Beweis des Gegenteils abzielt:

¹⁶³ Chan (2008): S. 7ff.

¹⁶⁴ Lin et al. (2004): S. 14.

¹⁶⁵ Zu deutsch: "Land[wirtschaft], aber nicht Heimat verlassen"

¹⁶⁶ Yan (1990): S. 528.

¹⁶⁷ Roulleau-Berger und Shi (2005): <http://chinaperspectives.revues.org/document456.html>.

Litu bu lixiang sei eine von der Zentralregierung verordnete Strategie gewesen. Shi (2007) interpretiert dies als institutionelle Komponente einer kostengünstigen Industrialisierungsstrategie, welche die Zentralregierung in erster Linie anvisiert hätte. Seiner Argumentation nach waren die Produktionskosten auf dem Land geringer als in der Stadt, da dort Grund und Boden sowie die Reservationslöhne um einiges niedriger angesetzt werden konnten und die überschüssigen Arbeitskräfte auf direktem Wege und praktisch vor Ort in die Produktion transferiert werden konnten¹⁶⁸. Auch Wong und Huen (1998) identifizieren *Litu bu lixiang* als formelle Institution, die Teil einer „Small Town Strategy“ war und wodurch ein neuer Akzent in der [zentralen] Staatspolitik gegenüber der internen Migration gesetzt wurde: Gesellschaftliche Bewegungen sollten in den jeweiligen, regional begrenzten Rahmen gehalten werden¹⁶⁹. Ebenso meint auch Cai das Konzept *Litu bu lixiang* den zentralstaatlich institutionalisierten, gegenüber der internen Migration angewandten Maßnahmen zuordnen zu können, wodurch in erster Linie der Fluss ländlicher Arbeitskräfte in die Städte unterbunden und in den ländlichen Regionen gehalten werden sollte¹⁷⁰. Diese Sichtweise setzt wiederum an die von der Zentralregierung vorgegebene Linie an, die in den Leitdokumenten der Zeiträume 1979-83 und 1989-93 wie folgt festgelegt wurde: Die interne Migration im kleinrahmigen Maßstab war erlaubt, gleichzeitig verlangte die Zentralregierung eine regionale Eindämmung von Migrationsbewegungen. Mit Ausnahme der Phase von 1984-88 lag einer der wesentlichen Schwerpunkte in der strengen Kontrolle von Stadt-Land-Migration, die wiederholt durch eine Umleitung der ländlichen Arbeitskräfte in die ländlichen Unternehmen zu unterbinden versucht wurde.¹⁷¹ Was jetzt nun die Formel *Litu bu lixiang* betrifft, konnte im Prozess der vorliegenden Studie kein ausreichend eindeutiger Hinweis gefunden werden, der die Annahme, dass es sich dabei um eine zentralstaatliche Politik handle, verifiziert oder entkräftigt. Auf jeden Fall scheint es so, als ob dieses Migrationsmuster der von Naughton (2007) konstatierten Dezentralisierungstendenz folgte, die sich wirtschaftlich seit *Reform und Öffnung* vollzog¹⁷². Somit ist es vorstellbar, dass die Zentralregierung in diesem Sinne den Lokalregierungen mehr Verantwortung zuschob und von ihr verlangte, dass die jeweiligen Migrationsbewegungen nun deren Problem seien und sie diese in ihrem eigenen, regional begrenzten Rahmen zu bewältigen hätten. Andererseits könnte das *Litu bu lixiang*-Phänomen durchaus auch als informelle Institution der Migrantenarbeiter gesehen werden, die auf die

¹⁶⁸ Shi (2007): <http://www.lunwentianxia.com/product.free.8348884.1/>

¹⁶⁹ Wong und Huen (1998): S.975.

¹⁷⁰ Cai (2000): S.4f.

¹⁷¹ Huang und Pieke (2003): S.32ff; Vergleiche dazu Anhang 1 der vorliegenden Arbeit für die Zeiträume 1979-1983 und 1989-1993.

¹⁷² Naughton (2007): S.90.

neu formalisierten Regeln in der wirtschaftlichen Struktur reagierten und daraufhin ihren eigenen Lösungsweg in Form dieser informellen Institution durchzusetzen versuchten.

Die Institution *Litu bu lixiang* ist direkt mit einer anderen institutionellen Entwicklung verbunden, die sich im Bereich der ländlichen Industrialisierung abspielte: Der Zuwachs ländlicher Unternehmen (LU) *xiangzhen qiye* bzw. vor 1984 *shedui qiye* und deren tragende Rolle bei der Lenkung der internen Migration: Als Ergebnis der institutionellen Neuerungen in der wirtschaftlichen Struktur Chinas gelang es diesen zumeist in Kollektivbesitz stehenden aber marktwirtschaftlich geführten Unternehmen, die durch die Instanzen der Zentralregierung (ab 1984¹⁷³, aber mit periodisch variierender Bewertung) und der Lokalregierungen¹⁷⁴ gefördert wurden, mit Beginn ihres Entstehens große Mengen an ländlichen Arbeitskräften¹⁷⁵, bzw. den Großteil dieser aus dem regionalen Umfeld zu absorbieren¹⁷⁶. Das generierte wiederum einen nicht unwesentlichen Beitrag für die wirtschaftliche Entwicklung Chinas: Bis Anfang der 1990er verzeichneten die vor allem in Ostchina situierten Betriebe¹⁷⁷ enorme Gewinne durch die exportorientierte Produktion, die 25% des chinesischen Gesamtexportvolumens von 1992 ausmachte¹⁷⁸. Eine der wesentlichsten Funktionen der ländlichen Unternehmen bestand jedoch in der Unterbindung eines möglichen Migrationszuflusses in die Städte¹⁷⁹, wodurch sie institutionell als Maßnahme zur Verringerung der Urbanisationsrate eingesetzt wurden¹⁸⁰. Zur Festigung ihrer für die Migrationspolitik als auch für die Wirtschaft institutionalisierten Funktion unterstützten sowohl die Zentralregierung über eine spezielle Kreditvergabepolitik, mit der die Zentralbank beauftragt wurde¹⁸¹, als auch die Lokalregierungen durch entsprechende Fonds¹⁸² die ländlichen Unternehmen finanziell.

Kombiniert mit der Institution *Litu bu lixiang* diente diese Strategie neben der Förderung des Wirtschaftswachstums in erster Linie der Migrationseindämmung, die auf diese Weise auch einige Jahre aufrecht erhalten werden konnte und erst mit der schnellen Abnahme der Absorptionskapazitäten der ländlichen Unternehmen ab 1983/4 unterbrochen wurde: Die Unternehmen selbst wiesen zwar von 1979 bis 1990 immense Wachstumsraten in Produktion und Beschäftigungsquote mit jährlich 28.2% bzw. 11.1% auf¹⁸³, aber gleichzeitig

¹⁷³ Hauff (1999): S.84.

¹⁷⁴ Wong (2003): S.212, Klotzbücher (1999): S.65.

¹⁷⁵ Yang und Shi (2005): S.2f.

¹⁷⁶ Cai (2000): S.4f.

¹⁷⁷ Huang und Pieke (2003): S.4.

¹⁷⁸ Bao et al. (2006): S.310.

¹⁷⁹ Zhao (2007): S.174.

¹⁸⁰ Wong (2003): S.203.

¹⁸¹ Hauff (1999): S.106.

¹⁸² Ibidem: S.88.

¹⁸³ Wong (2003): S.204.

erlebten landwirtschaftliche Erzeugnisse einen preislichen Abfall, was in weiterer Folge den ländlichen Arbeitskräfteüberschuss weiter verstärkte. Da dieser Arbeitskräfteüberschuss auch von den zunehmenden Absorptionskapazitäten der LU nicht aufgefangen werden konnte, kam es ab 1984 zu einem fortgesetzt zunehmenden Migrationsandrang auf die Städte, dem nun auch die chinesische [Zentral]Regierung [temporär] nachgab¹⁸⁴. In Anbetracht der Tatsache, dass die LU Mitte der 1980er eine immens wichtige Rolle in der ländlichen Wirtschaft spielten¹⁸⁵, drängt sich die Frage auf, warum sich dennoch ein starker Migrationsandrang von den ländlichen auf die urbanen Gebiete herausbildete. Aus statistischer Sicht lässt sich diese Entwicklung folgender Maßen erklären: Bereits 1985 standen die LU für 35.27% der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung. Bis 1990 nahm dieser Anteil (nur) noch um 3.4% zu – eine marginale Entwicklung angesichts des 13.7%-igen Zuwachses innerhalb der sechs Jahre von 1979-85¹⁸⁶. Eine weitere mögliche Erklärung könnte die Einführung des „geteilten Eigentümerschaftssystems“ Anfang bis Mitte der 1980er innerhalb der LU gewesen sein: In einem Versuch die Ersparnisse der Haushalte in den Produktionsprozess mit einfließen zu lassen, versuchten beispielsweise Unternehmen in Jiangsu neue Angestellte zur Investition ihres eigenen Kapitals in das Unternehmen zu bewegen¹⁸⁷. Wirkte sich diese Maßnahme abschreckend bzw. als negativer Anreiz mit zu hohem Eigenrisiko auf die ländlichen Arbeitskräfte aus? Der sich möglicherweise daraus ergebende Migrationsandrang auf die Städte würde sich jedoch nur erklären lassen, wenn diese Maßnahme in allen Provinzen gleichermaßen durchgesetzt worden wäre. Zu guter letzt erwähnt Wong (2003) noch die Tatsache, dass die ländlichen Unternehmen bei der Absorption überschüssiger ländlicher Arbeitskräfte in den ärmeren Regionen nicht so erfolgreich waren wie die jene der wohlhabenden Regionen – erneut waren es die Gehälter, die nicht entsprechend anwuchsen¹⁸⁸ und somit die LU der ärmeren Regionen möglicher Weise auf Dauer wenig attraktiv für die ländlichen Arbeitskräfte wirken ließen.

Da nun auch nicht mehr die zuvor bestehenden Institution „*Litu bu lixiang*“ sowie „*Lixiang bu jin Cheng*“¹⁸⁹ die gewünschte Wirkung verbuchen konnten und die Zentralregierung im nächsten Schritt eine Periode der freieren Migration eingeleitet hatte¹⁹⁰, sah sich dieselbige auch gezwungen bei der wichtigsten migrationsbezogenen Institution Lockerungen vorzunehmen: Aus der Sicht des Staates war ab Mitte der 1980er eine Reform

¹⁸⁴ Roulleau-Berger und Shi (2005): <http://chinaperspectives.revues.org/document456.html>

¹⁸⁵ Wong (2003): S.203-6.

¹⁸⁶ Ibidem: S.205.

¹⁸⁷ Ibidem: S.210.

¹⁸⁸ Ibidem: S.213.

¹⁸⁹ Zu deutsch: “Die Dörfer verlassen, ohne in die Städte zu gehen” (Übersetzung nach: Wong und Huen (1998): S.975.)

¹⁹⁰ Huang und Pieke (2003): S.32.

des Familienregisters *Hukou* unumgänglich, weil das Umdirigieren arbeitssuchender Migranten in die ländlichen Unternehmen nicht mehr ausreichte, um das überschüssige Arbeitskräftekontingent vollkommen aufzufangen. Aus Sicht der Migranten herrschte wiederum ein Bedürfnis bzw. Interesse mehr über die Welt außerhalb der Landwirtschaft zu erfahren bzw. die eigene wirtschaftliche Situation durch Migration in die Städte zu verbessern¹⁹¹. Betrachtet man diese Situation aus der Perspektive der NIÖ, verdeutlicht sich das Gewicht der informellen Institutionen: Es scheint nicht nur unmöglich die von informellen Institutionen bestimmten Interaktionswege der einzelnen Akteure über formelle Regeln zu unterbinden. Im Gegenteil scheint es so, als ob informelle Institutionen in der Migration einen entsprechenden Druck auf das formalisierte institutionelle Umfeld aufbauen können und somit zu einer Beugung desselben führen: Wong und Huen berichten, dass die Zentralregierung in den Jahren 1983 und 1984 den *Hukou* ländlicher Arbeitskräfte schrittweise lockerte¹⁹², wobei aber die dadurch frei gewordenen Migrationsströme durch ein Zugangsquotensystem in den Städten wieder eingedämmt werden konnten¹⁹³. Der erste Schritt bei der Lockerung des *Hukou* bestand darin, ländlich registrierten Personen zum Zweck kooperativer Unternehmungen den Aufenthalt in Marktgemeinden ohne Veränderung des Registers zu ermöglichen. Bereits im Jahr darauf durften diese Migranten bereits ihr Familienregister in die Marktgemeinden umschreiben, solange sie selbst im Stande waren für Unterkunft, Anstellung und Ernährung zu sorgen¹⁹⁴. Diese neue Zusatzbestimmung im *Hukou*, nach der sich jeder Haushalt nun selbst mit Getreide zu versorgen hätte (*Zili kouliang hukou*), genügte jedoch nicht um ländliche Arbeitskräfte aus den großen urbanen Ballungszentren fern zu halten. Daher ging die Zentralregierung 1985 dazu über ein Registrierungssystem für „temporäre Anwohner“ in den Städten zu etablieren, das von ländlichen Arbeitskräften den Erwerb eines temporären Aufenthaltserlaubnisscheins (*Zanzhuzheng*) für das Verweilen vor Ort sowie eine Erlaubnis für das Fernbleiben vom eingetragenen Wohnort (*Jizhuzheng*) verlangte.¹⁹⁵ Die grundlegende institutionelle Strategie dahinter blieb jedoch dieselbe: Die Zentralregierung ermöglichte zwar das Aufkommen der internen Migration, gleichzeitig versuchte sie aber auch den migrierenden Akteuren selber den Prozess so schwierig wie möglich zu machen. So zielten zum Beispiel diese drei Erweiterungsformen des *Hukou* darauf ab, Migranten von den für lokale Arbeitskräfte gültigen Begünstigungen auszuschließen: Sei das in der Wohnungs- und

¹⁹¹ Wong und Huen (1998): S.975.

¹⁹² Ibidem: S.975.

¹⁹³ Chan (2008): S.7

¹⁹⁴ Wong und Huen (1998): S.975f.

¹⁹⁵ Wong (1994): S.346, Wong und Huen (1998): S.976.

Arbeitsstellenvergabe oder bei anfallenden sozialen Dienstleistungen. Es entwickelte sich daraus sogar ein schnell in alle Regionen verbreitetes Muster informeller Handlungsweisen von Seiten der lokalen (sic!) Beamtenschaft, die nun dazu überging für eine Umänderung des *Hukou* ländlicher Arbeitskräfte hohe Bestechungssummen von den Antragstellenden zu verlangen¹⁹⁶.

Trotz der vielen direkten und indirekten Hindernisse durch formelle und informelle Institutionen seitens der staatlichen Akteure, nahm das Volumen der internen Migration in der chinesischen Volksrepublik beständig zu: Einerseits meinten ländliche Arbeitskräfte darin eine Möglichkeit zur Verbesserung der eigenen wirtschaftlichen Situation gefunden zu haben und andererseits schien die Migrationsbewegung selbst indirekt von der chinesischen Zentralregierung gebilligt zu werden. Dengs Südrundreise von 1992 bekräftigte die positive Haltung der chinesischen Zentralregierung gegenüber der internen Migration, denn auf Dengs direktem Aufruf nach mehr Enthusiasmus seitens der privaten Unternehmer und nach mehr wirtschaftlichen Projekten folgten fortgesetzte Veränderungen in der institutionellen Struktur und damit auch eine freiere Mobilität der Arbeitskräfte: Neben den ab 1985 eingeführten Identitätskarten, was eine Verminderung bürokratischer Hürden und somit eine Erleichterung des Migrationsprozesses bedeutete¹⁹⁷, erfolgte 1993 die Aufhebung des Getreidecouponsystems *Liangpiaozhi*, was vor allem einen Anstieg arbeitssuchender Migranten aus den Provinzen Zhejiang, Anhui, Sichuan, Hunan und Henan nach sich zog¹⁹⁸. Auch hierbei vollzogen sich die Veränderung schrittweise, denn noch vor dem kompletten Einzug der Coupons und ihrer institutionellen Funktion änderte die Zentralregierung 1983 den Zuteilungsmechanismus: Die Rationskarten wurden nun nicht mehr zuerst den lokalen Kader zur weiteren Umverteilung übergeben, sondern direkt der ländlichen Bevölkerung zugeteilt¹⁹⁹, was letzteren einen größeren Freiraum bei der Eigenversorgung übertrug. Die komplette Abschaffung war nun mehr nur eine Frage der Zeit, da sich diese Institution kaum mit den neuen Gegebenheiten von *Reform und Öffnung* vereinbaren ließ. Beispielsweise erlebte 1983 die Sonderwirtschaftszone Shenzhen einen enormen Anstieg an zumigrierenden Arbeitern, die auf die lokalwirtschaftliche Nachfrage reagierten. Deren Coupons konnten jedoch nicht gegen lokale Produkte eingetauscht werden und verteuerte Schwarzmarktangebote stellten die einzige Güterbeschaffungsquelle für Arbeiter von Außerhalb dar. Da die Shenzhener Lokalregierung einen Abfall in der Arbeitsproduktivität der Migrantenarbeiter befürchtete, beschloss das Stadtkomitee 1984 die Coupons aufzuheben

¹⁹⁶ Wong und Huen (1998): S.977.

¹⁹⁷ Wong (1994): S. 342f.

¹⁹⁸ Huang (2002): http://www.curb.com.cn/pageshow.asp?id_forum=002427.

¹⁹⁹ Oi (1986): S.239.

und parallel dazu mehr auf den regulären Preismechanismus des Geldes zu setzen. Medial kommuniziert und ohne gesellschaftlichen Probleme zu verursachen wurde das neue System allmählich auch in anderen Gebieten der VR China abgeschafft und schlussendlich 1993 vom Staatsrat formell für aufgehoben erklärt²⁰⁰. Diese Entwicklung zog auch eine Ausweitung des möglichen Migrationsrahmens nach sich, da Arbeitskräfte ohne Lebensmittelcoupons nicht mehr durch die regional begrenzte Einlösbarkeit derselben eingeschränkt wurden und sie in ihrer Bewegungsfreiheit durch den Personalausweis an zusätzlicher Flexibilität gewonnen hatten²⁰¹. Aus der Perspektive der NIÖ gilt besonders dieses System der Personalausweise als eine bedeutende institutionelle Veränderung, da durch dessen Einführung eine enorme Verringerung der Transaktionskosten innerhalb des bürokratischen Apparats erreicht werden konnte: Dieser Ersatz mehrerer untergeordneter Institutionen, wie etwa den verschiedenen Aufenthaltsbewilligungen, durch eine vereinheitlichende und übergreifende Form, gestaltete die Migrationsabläufe für die Individuen selbst flexibler und für den bürokratischen Apparat übersichtlicher, kontrollierbarer und damit zielführender: Die Identitätskarten vermerkten nämlich auch die Qualifikationen einer bestimmten Arbeitskraft, was sich in gewisser Weise diskriminierend auf weniger qualifizierte Individuen auswirken konnte, sich andererseits aber durch die Übersicht über das vorhandene Humankapitalangebot und die Möglichkeit der Lenkung durch Anreizmechanismen für die Wirtschaftsentwicklung offensichtlich rentierte. Mögliche Ausmaße solcher Diskriminierung finden sich bei den Untersuchungen von Wong (1994) zur Anstellungssituation in Kanton: Zwischen 1982-86 wurden Betriebe durch die lokalen Behörden dazu verpflichtet lokale Arbeitskräfte gegenüber den Hinzumigrierten bevorzugt einzustellen, was wohl dazu diente die soziale Stabilität in der Region zu wahren²⁰². Ähnliche Strategien verfolgten auch manche Lokalregierungen, die je nach Region so genannte „blau(gestempelte) Karten“ *Lan(yin)ka* und „grüne Karten“ *Lüka* vergaben. Diese Mischform von permanentem und zeitlich befristetem *Hukou* war bei der Beantragung in erster Linie kostspielig, aber für die jeweiligen Regierungen erfüllte sie den Zweck damit genau das regional benötigte Qualifikationsprofil herauszufiltern und über diese Form der Humankapitalakkumulation das lokale Wirtschaftswachstum immens zu stimulieren²⁰³.

Die Zentralisierungstendenz bei der Auslegung und Durchsetzung von Institutionen wirkte sich auch auf das Familienregister *Hukou* aus, das spätestens ab Mitte der 1990er eine hybride Form mit regionalen Unterschieden angenommen hatte. Die Gründe dafür lagen zum einen in den regional unterschiedlichen Entwicklungen und den dementsprechend

²⁰⁰ Xinhuanet.com (2008): http://news.xinhuanet.com/theory/2008-10/15/content_10193301.htm.

²⁰¹ Bao et al. (2006): S.309, Huang und Pieke (2003): S.13.

²⁰² Wong (1994): S. 346.

²⁰³ Fan (2002): S.108, Wong und Huen (1998): S.978-89.

unterschiedlichen Kapazitäten der West- und Ostprovinzen bezogen auf Wirtschaft und Umgang mit der Migration. Dazu kam der weiter fortbestehende Druck, den der unaufhörlich anwachsende Arbeitskräfteüberschuss aus der Landwirtschaft auf die lokalen Administrationen ausübte. Jegliche Anzeichen, die auf neue Migrationsbewegungen hinwiesen, wurden von den lokalen Regierungen sofort registriert, die dafür zu sorgen hatten, dass jede größere Form von Land-Stadtmigration bereits an ihrem Ausgangsort unterbunden wird. Entsprechender Druck kam auch aus der Zentralregierung, die in der Phase von 1989-91 von den lokalen Regierungen verlangte, dass die Migration in kleinere Städte und Marktgemeinden begrenzt wird, dagegen Migrationsbewegungen von der Stadt ins Land gefördert werden sollten²⁰⁴. Wiederholte Neuauslegungen des *Hukou* durchzogen die Dekaden der 1980er und 1990er²⁰⁵, und die jüngsten Reformbestrebungen in den vergangenen zehn Jahren verdeutlichen den Zickzackkurs der Zentralregierung gegenüber der internen Migration: Zwar setzt sie auch bei der Handhabung der *Hukou*-Institutionen seit *Reform und Öffnung* auf zunehmend laxere Formen, weigert sich offensichtlich dennoch bis jetzt diese Institution selbst vollkommen abzuschaffen. Fakt ist, dass spätestens durch die Einführung des HES und die Lockerung der Auflagen für den Familienregistereintrag die Push-Pull-Faktoren eine immense Kraft entfalten konnten, die selbst die Zentralregierung und die lokalen Regierungsorgane nur schwerlich mit neu formalisierten Institutionen einzudämmen vermochte. Diese Tatsachen könnten wiederum dazu geführt haben, dass ab Mitte 2000 die Zentralregierung bei ihrem Umgang mit der Migration eine erneute Neuausrichtung institutionalisierte: Für die Periode 2000 – 2003 konstatieren Huang und Pieke, dass die Zentralregierung sich nun für die Förderung der internen Migration aussprach und damit auch entsprechende migrationshemmende Institutionen wie eben das *Hukou*-System weiter lockerte²⁰⁶.

Eine weitere wesentliche Veränderung im institutionellen Umfeld der VR China, die den Prozess der chinesischen Reformen vor allem in der Anfangsphase entscheidend unterstützte, war die Errichtung der Sonderwirtschaftszonen SWZ ab 1980 und die ökonomische Öffnung von 14 Städten, darunter Peking, Schanghai und Tianjin, gegenüber dem Ausland. Die für wirtschaftliche Unternehmungen Sonderkonditionen anbietenden SWZ umschlossen zu Anfangs nur drei urbane Gebiete in der Provinz Guangdong (Zhuhai, Shenzhen und Shantou) und eins in der Provinz Fujian (Xiamen), aber über diese umfangreiche Öffnung durch SWZ und jene designierten Städte nach Außen wurden Wege

²⁰⁴ Huang und Pieke (2003): S.34.

²⁰⁵ Wong und Huen (1998); Chan (2008).

²⁰⁶ Huang und Pieke (2003): S.36ff.

und Möglichkeiten für ausländische Kapitalströme und Technologietransfers nach China geschaffen, die die wesentliche Grundlage für ausländisch-chinesische Jointventures auf dem Festland legten. Ausländische Kapitalströme von 200 Milliarden US Dollar in der Zeit von 1978-95²⁰⁷ und die sich verändernde Wirtschaftsstruktur in den SWZ übten eine starke Anziehungskraft auf die migrierenden Arbeitskräfte der näheren Umgebung aus²⁰⁸ und gemäß der Untersuchungen von Yang und Shi konnten offensichtlich die ab den 1980ern in und um die SWZ etablierten Jointventures eine nicht unwesentliche Anzahl an Migrantenarbeitern²⁰⁹ absorbieren, obwohl im Zuge der Reformen Rationalisierungen durchgeführt wurden und somit ab den späten 1980ern lokale Arbeitskräfte auf der Suche nach Arbeitsplätzen nun auch mit den von außen kommenden Migrantenarbeitern konkurrierten²¹⁰.

Gerade am Beispiel der SWZ und der 14 wirtschaftlich nach außen geöffneten Städte zeigt sich sehr deutlich, dass bei der Abwägung und Analyse von Push-Pull-Faktoren der Aspekt makroökonomischer Kapitallenkung nicht ignoriert werden darf: Die regionale Akkumulation von Kapital und Investitionen in wirtschaftliche Projekte übten eine nicht unwesentliche Anziehungskraft auf die migrierenden Arbeitskräfte aus. Aus Sicht der NIÖ bietet dieses Beispiel wiederum eine interessante Einsicht in die Folgekonsequenzen institutioneller Veränderungen und somit den Kreislauf der Institutionenbildung an sich: Der wirtschaftliche Öffnungsprozess nach außen und die dadurch veränderten institutionellen Anpassungen in der heimischen Wirtschaft wirkten sich auch auf die interne Migration aus: In dieser Phase der Transformation entstand ein wachsender Bedarf an Arbeitskräften in den SWZ und den wirtschaftlich bedeutenden Städten, was sich besonders am Beispiel der Stadt Shenzhen in den 1980ern und zu Beginn der 1990er veranschaulichen lässt²¹¹. Durch diese institutionellen Veränderungen wurden *Signalwirkungen* geschaffen, die wiederum immense Migrantenströme in diese Gebiete, hier im Spezifischen Shenzhen, lenkten. Diese Entwicklung ist ein Beispiel dafür, dass Veränderungen in der formell-institutionellen Struktur der politischen Ökonomie auch direkte Veränderungen in den informellen Institutionen (unter den Migranten) auszulösen scheinen.

Die in diesem Abschnitt vorgestellten institutionellen Wandlungsprozesse dienten dazu den ungefähren Ablauf der frühen Phase der chinesischen Wirtschaftsreformen und deren Auswirkungen auf die interne Migration zu skizzieren. Dieser Prozess und die damit einhergehende institutionelle Umgestaltung war nach dieser ersten Phase der Reformen bis

²⁰⁷ Ma (1997): S.60.

²⁰⁸ Scharping und Schulze (1997): S.177.

²⁰⁹ Yang und Shi (2005): S.3

²¹⁰ Ma (1997): S.63.

²¹¹ Vergleiche dazu: Scharping und Schulze (1997): S.177 und S.182.

1993²¹² jedoch noch weit von ihrer Komplettierung entfernt. Um ein genaueres Bild über die Fortsetzung des institutionellen Wandels und dessen Auswirkungen auf die interne Migration zu gewinnen, untersucht das nächsten Kapitel zunächst die wichtigsten Faktoren, die die interne Migration weiterhin in Bewegung halten, worauf dann im Folgekapitel die offizielle Position der Zentralregierung zur internen Migration und die Entwicklung der Handhabung der chinesischen Migrationsbewegung seit 1978 bis in die Gegenwart analysiert wird. Ein wichtiger Punkt liegt dabei in der entscheidenden Rolle der Zentralregierung beim Umgang mit der internen Migration: Trotz der zuvor erwähnten wirtschaftspolitischen Dezentralisierung, die seit der Kulturrevolution und insbesondere nach *Reform und Öffnung* in der VR China einsetzte und somit dem zweiten staatlichen Akteur – den Lokalregierungen – auch bei der internen Migration eine größere Entscheidungskapazität zukommen ließ, spielt die Zentralregierung bei der Konzeptualisierung und der Formulierung bzw. Umgestaltung von Institutionen die wichtigste Rolle. Deswegen ist es entsprechend wichtig, nach der Einführung in die institutionellen Entwicklungen in den bisherigen und dem nächsten Kapitel, diesen Beweis der dominierenden Rolle der Zentralregierung beim institutionellen Wandel in der internen Migration – was soweit noch weitgehend ausblieb – in einem chronologisch rückblickenden Kapitel²¹³ zu erbringen.

6. Welche Komponenten treiben die Entwicklung der internen Migration in China weiter voran?

6.1. Einleitung

Nachdem die ersten zwei Abschnitte eine Übersicht des Zusammenspiels von interner Migration und institutionellen Veränderungen in der Wirtschaft dargelegt haben, widmet sich der vorliegende Abschnitt der Frage, welche Umstände die interne Migration in der VR China weiterhin aufrechterhalten. Eine wesentliche Bedeutung kommt dabei dem institutionellen Umfeld in der chinesischen Wirtschaft zu, wie es durch die Zentralregierung festgelegt wird.

²¹² Vergleiche dazu die Unterteilung bei Naughton (2007): S.91.

²¹³ Siehe dazu: Kapitel 8.

In diesem Sinne gilt es zu evaluieren, ob nach der frühen Reformperiode die Weiterentwicklung institutioneller Strukturen durch die herausgebildete Pfadabhängigkeit zu stagnieren begann und wie die Zentralregierung den Druck durch das ständig wachsende Migrationsvolumen mit der Innovation institutioneller Strukturen begegnete.

Die auslösende Entwicklung für die interne Migrationsbewegung war der Reformprozess ab 1978/79 und die damit verbundene Auflösung bzw. Entschärfung und Neugestaltung der rigiden Institutionen des planwirtschaftlichen Erbes. In Folge dieser neuen Wirtschaftsordnung, die größeren Freiraum für marktwirtschaftliche Prozesse bot, kam es zum Einsetzen von Push-Pull-Faktoren, die „über die unsichtbare Hand des Marktmechanismus die sichtbaren Füße der Migranten in Bewegung setzten“²¹⁴. Wie konnte diese Migrationsbewegung jedoch so schnell in immer weniger kontrollierbare Bahnen geraten? Diese Frage beantworten Huang und Pieke damit, dass sich die Regierung in Peking nach Etablierung des HES in der Landwirtschaft mehr auf die Städte, als auf die ländlichen Gebiete konzentrierte, wobei die Zentralregierung von der Annahme ausgegangen war, dass nach dem neuen institutionellen Richtungswechsel in der Regierungsführung unter Deng, nach der nun „einige zuerst reich werden sollten“, sich der Wohlstand alsbald auch nach unten ausbreiten würde²¹⁵. Was die Regierung anfangs noch als „einige“ zu quantifizieren glaubte, stellte sich in der Realität schon bald als „sehr viele“ heraus: Unter jenen einigen, die zuerst reich werden wollten, waren auch die Migrantenarbeiter, die diesem Aufruf eben über den Weg der Migration zu folgen versuchten und damit eine informelle Institution etablierten, die sich als Reaktion auf die wirtschaftspolitischen Neuerungen bzw. auf die Lockerung der formalen Institutionenstruktur durch die Zentralregierung ergab. Interessant ist dabei, dass die Migration einzelner Akteure weniger der Logik einer Kosten-Nutzen-Analyse folgte, sondern eher als Reaktion auf die plötzlich einsetzenden Freiheiten durch die wirtschaftlichen Reformen geschah²¹⁶. Auf dies deutet auch eine Studie von Cai Fang (2000) hin, wonach das Migrationsmodell von Harris und Todaro als alleiniges Erklärungsmodell für die chinesischen Migrationsbewegung nicht ausreicht: Es ignoriert spezifische institutionelle Bedingungen, wie sie etwa in der Volksrepublik China vorherrschen und suggeriert darüber hinaus, dass sich der Großteil der Migrationsströme aus den ärmsten Regionen mit dem niedrigsten Einkommensniveau in die reichsten Gebiete bewegt. Laut offiziellen Statistiken von 1999 richteten sich 81.5% der gesamten internen Migration in der VR China auf die wohlhabenden Ostregionen und davon stammten wiederum 48.9% aus Zentralchina und nur 25.9% aus

²¹⁴ Cai (2000): S.17.

²¹⁵ Huang und Pieke (2003): S.3.

²¹⁶ Liang und White (1996): S.375.

Westchina²¹⁷. 2003 stieg die Zahl der sich nach Osten bewegenden, zentralchinesischen internen Migration an und machte damit 59% der gesamtchinesischen Migration aus. Dieser Umstand verlangt nun laut Cai nach der Konzipierung eines für China unabhängigen Modells, das mehr auf die Wahrnehmung vorhandener Mängel im ursprünglichen Umfeld der Migranten beruhen sollte²¹⁸.

Aus der Perspektive des Push-Pull-Paradigmas betrachtet betont das Harris-Todaro-Modell mehr die Pull-Faktoren, wohingegen Cai Fangs Vorschlag sich mehr auf die Einbindung der Push-Faktoren konzentriert. Aber die wichtigste regulierende Verbindung für diese zwei Kräfte bleibt dennoch das institutionelle Umfeld: Die drei ländlichen Probleme *Sannong wenti*, welche die Probleme der ländliche Bevölkerung, der Landwirtschaft und der ländlichen Gebiete umfassen, führen Pieke und Huang nicht zuletzt auf die konstante Überschussproduktion von Getreide zu nicht wettbewerbsfähigen Preisen auf dem Weltmarkt seit Beginn der Reformen zurück. Bedingt durch den sich langsam ausbreitenden Marktmechanismus gingen die prozentuellen Einkünfte der Bauern zurück, wohingegen deren Lebensumkosten aber stiegen. Dieser Push-Faktor wurde durch eine weit verbreitete Governance-Strategie der ländlichen Regierungen (sic) noch bestärkt, denn diese ermunterten Familien einige ihrer Angehörigen zur Migration zu bewegen und durch Einkünfte in nicht-landwirtschaftlichen Segmenten zum eigenen Einkommen (sowie auch zum Einkommen der Region) beizutragen²¹⁹. Diese Entwicklung machte temporär den Anschein das Problem zu vieler Arbeitskräfte in Proportion zum bebaubaren Boden lösen zu können²²⁰ und in den Köpfen der neuen Migranten schien sich die Migration als informeller Lösungsweg aus der Armut zu etablieren: Für die Bauern standen dabei vor allem die größten Städte in dem Ruf die höchsten Gehälter auszubezahlen²²¹. Mit dem Verfall ländlicher Kreisgemeinden, in denen die Wirtschaftsreformen nach Huang und Pieke noch in 2003 nicht angekommen waren oder keine Wirkung gezeigt hatten, schien die Migration die einzige Möglichkeit zur Aufbesserung des individuellen Lebensstandards darzustellen²²². Der nun für die migrierenden Arbeitskräfte deutliche Einkommensunterschied trägt sicherlich seinen Anteil zum Entstehen der internen Migration bei²²³, aber erst die wirtschaftspolitischen Veränderungen sowie die wiederholt adjustierte, institutionelle Struktur [und die damit geschaffenen Freiräume für individuelle Lösungsmöglichkeiten] erlaubten das Aufkommen

²¹⁷ Huang und Pieke (2003): S.29.

²¹⁸ Cai und Du (2003): S.1ff.

²¹⁹ Huang und Pieke (2003): S.12.

²²⁰ Zhang Qingquan (2008): S.70, Huang und Pieke (2003): S.14.

²²¹ Li (2008): S.168.

²²² Huang und Pieke (2003): S.13.

²²³ Zhang Hongyu (2008): S.182.

der internen Migration und bahnte Wege für die Migranten²²⁴. Nach der anfänglichen Reformphase der regional begrenzten Land-Land-Migration erhielt zu Beginn der 1990er die Migration von den ländlichen Gebieten in die Städte einen enormen Zuwachs²²⁵: Verzeichnete die VR China Mitte der 1980er noch zwei Millionen Wanderarbeiter in den Städten, wuchs Mitte der 1990er die Zahl bereits auf 70 Millionen an und erreichte um 2002 trotz der hohen Arbeitslosigkeit durch die Rationalisierungsmaßnahmen bei den staatlichen Unternehmen den Stand von 94 Millionen²²⁶. Dieses schnell wachsende Volumen der Land-Stadt-Migration wurde jedoch nicht von der Zentralregierung unterbunden: Wo noch in den 1990ern künstliche Barrieren errichtet wurden und nicht selten die Stadtregierungen Migrantenarbeiter gezielt strafrechtlich²²⁷ als auch auf dem Arbeitsmarkt²²⁸ diskriminierten, um sie somit aus den Städten fern zu halten²²⁹, machte sich die Zentralregierung in Peking ab 2000 daran, viele der so genannten „unvernünftigen“ Zugangsbarrieren zu den Städten aufzuheben und damit förderte sie eine freiere Zirkulation dieser Arbeitssuchenden und sowie den Anstieg im Migrationsvolumen selbst²³⁰. Für die Stabilität der urbanen Wirtschaft hatte dies sehr wohl Implikationen: Durch den migrationsbedingt anhaltenden Arbeitskräftezuwachs in den Städten motiviert, gingen die Betriebe dazu über dem Arbeitskräfteüberschuss mit sinkenden Löhnen zu begegnen²³¹, was in weiterer Folge zu einer größeren Konkurrenz unter den Arbeitnehmern führte. Andererseits, so liest es sich zumindest aus den damaligen Leitdokumenten heraus, beabsichtige die Zentralregierung im Juli 2000 über diese institutionelle Neuausrichtung den Abstand zwischen den urbanen und den ländlichen Gebieten zu vermindern und versuchte dabei die Möglichkeiten für die Anstellung ländlicher Arbeitskräfte auszuweiten²³²: Möglicherweise sollte durch die freiere Migration in die Städte deren wirtschaftliche Aktivitäten und damit die urbane Produktivität forciert werden. Die Geldrücksendungen durch die Migrantenarbeiter, die bereits in den 1990ern von der Zentralregierung als bedeutender Beitrag zur Ankurbelung der regionalen Entwicklung eingestuft wurden²³³, könnten dabei einen zusätzlichen Weg zur wirtschaftlichen Angleichung zwischen den urbanen und den ländlichen Regionen eröffnet haben. Offensichtlich waren es

²²⁴ Huang und Zhan (2005): S.3.

²²⁵ Huang und Pieke (2003): S.4,

²²⁶ Ibidem: S.6.

²²⁷ Zhao und Kipnis (2000): S.103.

²²⁸ Wang und Cai (2007): S. 32.

²²⁹ Huang und Pieke (2003) berichten in diesem Zusammenhang, dass die Diskriminierung der Migranten sowohl in informeller auch in formeller Weise von urbanen Behörden zwar angewendet wurde, die Wanderarbeiter aus ökonomischer Motivation dieser Handhabung getrotzt haben. Dieser Entwicklung wird seit 2000 seitens der Zentralregierung stark entgegen gesteuert. Vergleiche: Huang und Pieke (2003): S1.2.

²³⁰ Han (2009): S.91.

²³¹ Ibidem: S.92.

²³² Siehe Anhang 1: Huang und Pieke (2003): S.36.

²³³ Zhang Qingquan (2008): S.177.

zu Beginn also doch die Institutionen ‚von oben‘, die den bestimmenden Einfluss auf die Migration ausübten und es schien sich nach dem Zick-Zackkurs der frühen Reformphase in den 1980ern und 1990ern somit eine langsame Förderung der internen Migration durch die Zentralregierung abzuzeichnen.

6.2. Die *Hukou*-Institution

Die *Hukou*-Institution war bereits während der frühen Reformenperiode Ziel von Umgestaltungsversuchen, die sich mal zum Vorteil und mal zum Nachteil der Migranten auswirkten. Nach der anfänglichen Lockerung und Modifikation des *Hukou* während der 1980er²³⁴ hielt die Nachfrage ländlicher Arbeitskräfte bezogen auf einen vollwertigen²³⁵, urbanen *Hukou* dennoch weiter an. Dieser Anfrage folgende informelle Gebühren seitens der lokalen Regierungen sowie verschiedene weitere *Hukou*-Typen, die lokal variierten, dienten weniger der Regulierung der internen Migration, als der Bereicherung lokaler Administrationen und der selektiven Absorption von Humankapital²³⁶. Indirekt äußert sich die Zentralregierung zu solchen diskriminierenden Maßnahmen lokaler Behörden erst im Dokument Nr.1 von 2004 mit der Vorgabe, dass die Rechtslage und die Bedingungen der Migrantenarbeiter in den Städten verbessert werden müssen, da diese ja einen wichtigen wirtschaftlichen Beitrag für Staat und Gesellschaft erbracht haben²³⁷. Die Tatsache, dass bereits in den 1990ern Reformen bei der *Hukou*-Institution selbst durchgeführt wurden, deutet jedoch darauf hin, dass die Zentralregierung schon vor 2004 den Migrationsfluss in die Städte unter gewissen Auflagen zu erleichtern beabsichtigte: Ab 1995 hatten ländliche Arbeitskräfte, die in den Städten eine Anstellung gefunden hatten, die Möglichkeit um einen temporären *Hukou* anzusuchen, dessen Verlängerung jährlich beantragt werden musste²³⁸. Doch diese Direktive ‚von oben‘ wurde von den unteren Verwaltungsebenen nicht selten missachtet: Cai (2000) berichtet von diversen Maßnahmen auf der Verwaltungsebene der Städte, die neben gezielten Diskriminierungen auch die *Hukou*-Rechte der Migranten übergingen²³⁹. Dennoch setzte die Zentralregierung ihren Kurs fort: 1997 sollte der Kauf bzw. Besitz einer Immobilie für den Erhalt eines lokalen *Hukou* genügen²⁴⁰, wengleich dies auch einen schier unmöglichen Kostenaufwand von den Migrantenarbeitern abverlangte. Die Bestimmung

²³⁴ Vergleiche dazu: S.71 der vorliegenden Arbeit.

²³⁵ Die Typen des *Zili kouliang*, *Zanzhuzheng Jizhuzheng* wurden der Gattung nach zwar als *Hukou* eingestuft, unterscheiden sich jedoch in ihrem Wert von einem fixen *Hukou* was wiederum zu Diskriminierungen seitens der Behörden und der Arbeitnehmer führte. Vergleiche dazu: Wong und Huen (1998): S.977.

²³⁶ Wong und Huen (1998): S.977f.

²³⁷ Staatsrat der VR China (2004): Dokument Nr.1, Paragraph 4, Punkt 10.

²³⁸ Wang und Cai (2007): S.19.

²³⁹ Cai (2000): S.13.

²⁴⁰ Wang und Cai (2007): S.19.

wurde 1998 erneut erweitert, wodurch nun jeder antragstellende Wanderarbeiter einen Haushaltsregistereintrag erhalten konnte, wenn er die Notwendigkeit seines längerfristigen Aufenthalts, eine gesicherte Wohnunterkunft und Anstellung im lokalen urbanen Raum nachweisen konnte. Auf diesen Prämissen aufbauend durften nach erfolgtem Eintrag in das Register auch die nächsten familiären Angehörigen in den Haushalt aufgenommen werden²⁴¹, wobei jedoch deren Rechte – etwa im Bereich der Ausbildung – keineswegs unterstützt wurden: Lokale Diskriminierungen reichen von höheren Schulgebühren für Migrantennachkommen²⁴², bis hin zur Ausgrenzung der Migrantenkinder in eigene, selbstfinanzierte (!) Schulen²⁴³. Eingleisige, institutionelle Verbesserungen – wie etwa beim *Hukou* – reichten jedoch nicht aus, um Wanderarbeiter als neue sozioökonomische Schichte in das Umfeld der Städte zu integrieren. Der konzeptionelle Fehler lag und liegt hierbei entweder an der mangelnden Durchsetzung der unteren Ebenen oder bzw. und an der unzureichenden Implementierung von Folgeinstitutionen, die für einen Erfolg der Veränderungen des *Hukou*-Systems eingeführt werden müssten.

Einer der letzten *Hukou*-Reformversuche begann 2001, wobei neben der Vertiefung der Bestimmungen aus 1997 und 1998 nun die mittelgroßen Städte und Provinzhauptstädte dazu übergingen, die Obergrenze zugelassener Landarbeiter abzuschaffen und Metropolen wie Peking und Shanghai die Eintrittsbedingungen für Migranten lockerten²⁴⁴. Oberflächlich scheint dies erneut eine wesentliche Verbesserung zu sein, es lässt sich jedoch vermuten, dass in der Praxis die Folgekonsequenzen – beispielsweise Diskriminierungen in der Wohnungsvergabe – nicht ausreichend institutionell abgesichert werden.

Die allmählichen Lockerungen, die am *Hukou* vorgenommen wurden, schwächten zwar die Institution als Kontrollmechanismus für die interne Migration selbst, führten aber durch die Reallokation der ländlichen Arbeitskräfte zu einem kontinuierlichen Produktivitätswachstum der chinesischen Wirtschaft²⁴⁵. Die wirtschaftlich positiven Auswirkungen, die durch die (erstmalige!) offizielle Aufwertung der Migrantenarbeiter als wirtschaftlich bedeutende Komponente im Dokument Nr.1 von 2004 und durch den Abbau rigider Zugangsbeschränkungen in den urbanen Gebieten erzeugt wurden, stellten möglicherweise auch den Antrieb für die *Hukou*-Reformen von 2008 dar. Hierbei war es das Ministerium für öffentliche Sicherheit, das nun erneut die regionalen Regierungen bei der Implementierung von *Hukou*-bezogenen Verordnungen zu Experimenten ermutigte:

²⁴¹ Wang und Cai (2007): S.19.

²⁴² Chan (2008): S.23.

²⁴³ Huang und Pieke (2003): S.4.

²⁴⁴ Bao et al. (2006): S.309.

²⁴⁵ Zhao (2007): S.175.

Eintrittsbedingungen sollten nun entsprechend lokaler Notwendigkeit getroffen werden, was wiederum mit einer weiteren Pluralisierung des *Hukou*-Systems gleichbedeutend ist²⁴⁶. Dieser Schritt kennzeichnet die Bereitschaft zu einer flexibleren Handhabung dieser Institution in der Zentralregierung. Dies weist vielleicht auch auf eine Strategie hin, nach der lokale Organe die Initiative ergreifen sollten, um auf lokaler Ebene eine jeweils individuelle, innovative Lösung für ein nationales Problem zu finden – Dies kennzeichnet die Erwartungshaltung der Zentrale gegenüber den lokalen Regierungen, welche unter anderem auch im Dokument Nr. 1 von 2004 mehrmals hervorgehoben wird²⁴⁷. Schlussendlich könnte davon wiederum die Zentralregierung profitieren: Die Hybridisierung des *Hukou* selbst schwächt zwar die Kapazitäten der politischen Zentrale, andererseits kann sie erwarten, dass die lokalen Regierungsorgane nach den jeweiligen wirtschaftlichen Bedürfnissen individuelle Lösungen hervorbringen. Dass regionale Lösungsstrategien auch im nationalen Rahmen erfolgreich angewendet werden können, bewies sich bereits am Beispiel der Stadt Shenzhen, die 1983 als erste das Getreidecouponsystem aufhob und damit in weiterer Folge die allgemeine Abschaffung der Institution bewirkte²⁴⁸.

Ob dem *Hukou* als Migrationskontrollinstrument dieselbe Entwicklung widerfahren wird, ist eine umstrittene Frage in der China-bezogenen Wissenschaft: Trotz der seit 2005 wiederholt auftauchenden Berichte über die Abschaffung des *Hukou* betont Chan (2008) die systemische Bedeutung dieser institutionellen Funktion für die Migrationskontrolle und ihrer ‚strukturierenden‘ Wirkung als Barriere zwischen urbaner und ländlicher Bevölkerung, weswegen Chan eine baldige Aufhebung anzweifelt²⁴⁹. Kuijs (2009) vermutet wiederum im Sinne der fortgesetzten Urbanisierung einen anhaltenden Liberalisierungsprozess der *Hukou*-Institution²⁵⁰. Einen besonders vielseitigen Standpunkt präsentieren Liu et al. (2003): Zum einen wird davon ausgegangen, dass die VR China unter den Bedingungen des WTO-Mitgliedschaft und dem damit einhergehenden Druck [auf die chinesische Wettbewerbsfähigkeit und somit auf effizienter funktionierende Arbeitsmärkte, Anmerk. d. Verfassers] den *Hukou* abschaffen werden wird²⁵¹. Gleichzeitig verweist der Text auf die Rolle der Zentralregierung bei der Reformierung des *Hukou* und betont, dass diese bei der Frage der sozialen Stabilität in großen Städten sehr empfindlich agiert und deshalb bei der

²⁴⁶ Li (2008): S.170.

²⁴⁷ Staatsrat der VR China (2004): Dokument Nr.1, Paragraph 2, Punkt 4 und 6, sowie Paragraph 7, Punkt 17 und 19.

²⁴⁸ Institutionelle Experimente auf regionaler Ebene mit nachfolgender, erfolgsbedingter nationaler Adaption stellen ein wesentliches Charakteristikum des chinesischen Entwicklungsweges dar. Für eingehende Veranschaulichungen aus der Reformperiode vergleiche Bao, Pu (2009): *Prisoner of the State – The Secret Journal of Chinese Premier Zhao Ziyang*, Pocket Books, London.

²⁴⁹ Chan (2008): S.22.

²⁵⁰ Kuijs (2009): S.5.

²⁵¹ Liu et al. (2003): S.15

Lockerung des Systems in solchen Gebieten sehr vorsichtig vorgehen würde²⁵². Diese Einschätzung führt die Autoren zu dem Schluss, dass der *Hukou* in der nahen Zukunft wohl kaum aufhebbar ist²⁵³. Huang und Zhan (2005) führen einen ganz wesentlichen Punkt in dieses Diskussion ein, wenn sie die Rolle des *Hukou* als soziale Absicherung für ländliche Arbeitskräfte hervorheben: „...with a rural *Hukou* rural labourers can legally have a piece of arable land, which is a source of their livelihood and able to reduce their risks in the urban labour market. It is also a sort of safety net for rural residents by protecting them from being landless, jobless and homeless²⁵⁴.“ Angesichts der nicht enden werdenden Land-Stadt-Migration sehen Huang und Zhan nun die zwei Möglichkeiten darin, dass das Haushaltsregister entweder komplett abgeschafft und allen Bürgern die gleichen Aufenthaltsrechte zuzustehen, oder die Angleichung der *Hukou*-Typen graduell fortzuführen um dadurch systemische Komplikationen abzuschwächen²⁵⁵. Letzteres vermutet auch Han (2009), der als Mitarbeiter des chinesischen Staatsrats angibt, die jüngsten Reformen des Haushaltsregisters würden darauf abzielen den ländlichen *Hukou* in der Zukunft aufzuheben und das *Hukou*-System landesweit zu vereinheitlichen um somit eine Gleichstellung der *Hukou*-Träger zu erwirken²⁵⁶.

Welcher staatliche Akteur übernimmt die wichtigste Rolle für die Reformierung des *Hukou*-Systems? Für Han (2009) sind es sowohl die lokalen Regierungen als auch die Zentrale, die für den Erfolg des Projekts verantwortlich sind: An Erstgenannten liegt es innovativ zu sein und Experimente entsprechend der eigenen Kapazitäten zuzulassen. Die Zentralregierung sei wiederum für die Gesamtplanung zuständig. Diese müsste aber auch *in Zusammenarbeit mit* lokalen Administrationen, wie etwa den Städten, entscheiden bis zu welchem Grad das lokale *Hukou*-System gelockert werden kann²⁵⁷. Huang und Zhan (2005) sehen in der Frage der fortgesetzten *Hukou*-Reformen die Zentralregierung ebenfalls als den wichtigsten Akteur und bauen ihre Argumentation dabei auf der neuen Herangehensweise gegenüber der internen Migration seit 2000, die von der Zentrale eingeleitet wurde, und der *Hukou*-Reformen von 2001 auf²⁵⁸. Ähnlich argumentieren Liu et al. (2003) für die Zentralregierung als *den* Initiator weiterer *Hukou*-Reformen, obgleich sich jener Text

²⁵² Liu et al. (2003): S.21.

²⁵³ Ibidem: S.31.

²⁵⁴ Huang und Zhan (2005): S.16.

²⁵⁵ Ibidem: S.16.

²⁵⁶ Han (2009): S.58.

²⁵⁷ Ibidem: S.58.

²⁵⁸ Huang und Zhan (2005): S.8.

wesentlich skeptischer gegenüber der sozialen Stabilität während dieses Transformationsprozesses äußert²⁵⁹.

Gemäß den Maßstäben wirtschaftlicher Effizienz müssten Entscheidungen bei der *Hukou*-Vergabe bzw. der Reform des Systems auf der Mikro- bzw. lokalen Ebene getroffen werden: Lokale Regierungen besitzen einen besseren Überblick über die Arbeitskräftenachfrage in der eigenen Regionen verglichen mit den Problemen der asymmetrischen Information innerhalb der Zentralregierung. Die Regionen um Kanton hätten über eine autonomere Handhabung des *Hukou*-Systems beispielsweise die Möglichkeit den zuletzt erneut auftretenden Arbeitskräftemangel in der Region²⁶⁰ effizienter zu bewältigen. Da jedoch noch die Zentralregierung eine nicht unwesentliche Entscheidungskraft in dieser Sache besitzt²⁶¹ scheint es wahrscheinlicher, dass sich lokale Lösungsmethoden – ähnlich wie zu Beginn der Reformen das HES – als erfolgreich erweisen und mit jeweiliger Anpassung an lokale Bedingungen national umgesetzt werden.

6.3. Die ländlichen Unternehmen

Die LU, welche als Auffangbecken für die ländlichen Arbeitskräfte stets eine wichtige Rolle spielten, verbuchten trotz weiterer Zunahme in der produktiven Effizienz in den 1980ern zwischenzeitig einen marginal sinkenden Zuwachs des Absorptionspotentials von Arbeitskräften²⁶² und nach einem erneuten Anstieg bis Mitte der 1990er kam es (durch die Asienkrise) zu einem Rückgang der Beschäftigungskapazitäten, was unter anderem auch auf das Wachstumsmodell der LU zurückgeführt werden kann: Cai Fang (2000) verweist in diesem Zusammenhang auf die Tatsache, dass die zunehmende Konkurrenz zwischen den zahlenmäßig anwachsenden ländlichen Unternehmen auch eine Qualitätssteigerung in der Produktion verlangte. Die Leitung der Unternehmen setzte dabei besonders in der Periode 1989-1998 mehrheitlich auf kapitalintensivere und nicht auf arbeitsintensivere Produktionsprozesse, wodurch folglich das Arbeitsplatzangebot nicht so stark wie die betriebsnotwendigen Anlagen wuchsen. Dementsprechend stieg die Zahl der von LU Beschäftigten in der Zeit von 1990 bis 1995 zwar noch von 92.65 Millionen auf 128.62

²⁵⁹ Liu et al. (2003): S.21.

²⁶⁰ Vergleiche: http://www.chinadaily.com.cn/china/2009-08/25/content_8612599.htm. Andererseits verweisen mehrere Feldstudien, die vom Staatsrat in 2009 unter heimkehrenden Wanderarbeitern durchgeführt wurden, darauf, dass der Wille zu Migration weiterhin stark anhält, selbst die Zielbranchen (Elektronik, weiter verarbeitende Industrie und Konstruktion) als auch die ursprünglichen Hauptmigrationsziele insbesondere die urbanen Gebiete stark bevorzugt werden [Han (2009): S.320-324].

²⁶¹ Vergleiche Han (2009): S.57f., Huang und Zhan (2005): S.8.

²⁶² Roulleau-Berger et Shi (2005): <http://chinaperspectives.revues.org/document456.html>.

Millionen, ging aber 1998 allmählich auf 125.37 zurück und machte zumindest bis 2000 keine nennenswerten Veränderungen durch²⁶³. Ein wesentlicher Faktor, der diese Entwicklung beeinflusste, war die zunehmende Rolle des Marktmechanismus und dessen Auswirkung für die wirtschaftlichen Aktivitäten in der VR China. Dies verlangte nach einer Anpassung seitens der ländlichen Unternehmen an die neuen Bedingungen, und dabei verweist Liu Rongrong (1999) auf die Notwendigkeit wachsender Größenkostensparnisse: Um langfristig erfolgreich produzieren zu können, mussten sich viele der relativ kleinformatischen LU zusammenschließen bzw. privatisieren, um mit relativ niedrigem Aufwand und geringen Produktionskosten weiterhin Gewinne erzielen zu können²⁶⁴. Huang und Pieke sehen zum Beispiel in den Entlassungen nach der Privatisierung solcher Unternehmen und anderen Restrukturierungsmaßnahmen in den 1990ern einen der wesentlichen Gründe für deren abnehmendes Absorptionspotential²⁶⁵. Mit der Aufforderung zur Privatisierung der LU seitens der Zentralregierung in den 1990ern wurde deren ursprünglich sozialer Auftrag von 1984 zur Absorption des ländlichen Arbeitskräfteüberschusses²⁶⁶ verworfen und insbesondere ab dem Zentraldokument Nr.2 von 1992 setzten die Lokalregierungen Maßstäbe für die Bewertung der LU nun an deren wirtschaftlicher Leistung und Effizienz an²⁶⁷. Aus diesem Grund und auch wegen der Aufgabe des Kollektiveigentums ist anzunehmen, dass nun soziale Problemstellungen, wie etwa der Umgang mit überschüssigen Arbeitskräften, außerhalb des Interessensbereichs der lokalen Regierungen gefallen sind²⁶⁸.

Parallel zu den Restrukturierungsmaßnahmen durchgeführte Lockerungen der *Hukou*-Institution führten dazu, dass die vorher regional begrenzte, interne Migration distanziell größere Kreise zog. Spätestens nach Dengs Südrundreise von 1992 hatte sich auch die Zentralregierung dazu durchgerungen, den LU eine wichtige Rolle als Bindeglied zwischen Landwirtschaft und Industrie zukommen zu lassen: Nach dieser positiven Aufwertung folgte 1996 eine formell-institutionelle Verankerung der LU in der chinesischen Volkswirtschaft, indem die Zentralregierung die LU erstmals per Gesetz unter staatlichen Schutz stellte und deren politische Rechte und Pflichten festlegte²⁶⁹. Diese unterstützenden Maßnahmen führten möglicherweise auch dazu, dass sich in den letzten Jahren bereits Anzeichen eines Wiederaufschwungs bei den ländlichen Unternehmen deutlich bemerkbar machen. Jüngere Untersuchungen, die auf Daten des Staatsrats von 2006 aufbauen, belegen dass in diesem Jahr

²⁶³ Cai (2000): S.5.

²⁶⁴ Liu (1999): S.45.

²⁶⁵ Huang und Pieke (2003): S.12.

²⁶⁶ Hauff (1999): S.84ff.

²⁶⁷ Whiting (1996): S.75.

²⁶⁸ Diese Information verdanke ich den Anmerkungen von Frau Professor Weigelin-Schwiedrzik.

²⁶⁹ Hauff (1999): S.83f.

die LU 65% aller Migranten auf der Landkreisebene absorbiert haben und der Staatsrat selbst von der Annahme ausgeht, dass ländliche Betriebe zwischen 2006 und 2016 jährlich um die drei Millionen migrierender Arbeitskräfte zusätzlich einstellen können werden²⁷⁰. Diese jüngeren Entwicklungen gehen auf die Direktiven der gegenwärtigen Administration unter Hu Jintao und Wen Jiabao zurück. Der Auftrag für die LU bestand dabei in der Notwendigkeit in einer marktwirtschaftlich effizienten Weise zu produzieren, dabei die Einbindung ländlicher Arbeitskräfte zu gewährleisten und damit die Entwicklung der ländlichen Wirtschaft voranzutreiben²⁷¹. Die Privatisierungsmaßnahmen unter der vorhergehenden Administration von Jiang Zemin und Zhu Rongji während der 1990er hatten nach Weigelin-Schwiedrzik keine soziale, aber dafür eine politische Komponente: Das Streben der VR China nach Anerkennung als voll entwickelte Marktwirtschaft seitens der EU verlangte den Anteil der Privatunternehmen im Land zu erhöhen und dementsprechend hatte die Zentralregierung gute Beweggründe die Privatisierung der LU voranzutreiben²⁷². Diese Umgestaltung der LU setzte ab Mitte der 1990er ein und konnte sich insbesondere nach dem ideologischen Durchbruch auf dem 15. Parteikongress in 1997, auf dem private Unternehmen als wichtige Komponenten der Wirtschaft deklariert wurden, durchsetzen²⁷³.

Was wiederum die gegenwärtige Entwicklung der LU betrifft, scheint der Kurs der Administration unter Hu und Wen entsprechend erfolgreich zu sein: Eine relativ junge chinesische Studie verzeichnet nämlich, dass die *xiangzhen qiye* in 2006 einen historischen Höchststand von 147 Million Beschäftigten erreicht hatten²⁷⁴. Problematisch wird dieses Statement allerdings durch das Fehlen jeglicher Erklärungen bezüglich Erfassung und Berechnung dieser Daten und Zahlen, aber grundsätzlich scheint sich diese Aussage mit anderen Anzeichen, die auf einen erneuten Auftrieb der LU hinweisen, zu decken: Das betrifft beispielsweise die Regionen Zentral-, West- und Nordostchinas, in denen sich rückkehrende Migrantenarbeiter in unternehmerischen Aktivitäten in Form von ländlichen Unternehmen engagieren und dabei durch regionale Neuerungen der wirtschaftspolitischen Institutionen, wie etwa steuerliche Begünstigungen und Subventionen, durch die jeweiligen Lokalregierungen unterstützt werden²⁷⁵. Der Beschluss dazu kommt wiederum direkt aus der Zentralregierung, die sich zuletzt in ihrem Leitdokument von 2008 direkt für die Förderung ländlicher, von rückkehrenden Migrantenarbeitern betriebenen Unternehmen ausspricht²⁷⁶.

²⁷⁰ Zhang Qingquan (2008): S.82.

²⁷¹ Staatsrat der VR China (2004): Dokument Nr.1, Paragraph 3, Punkt 7 und 9.

²⁷² Diese Information verdanke ich den Anmerkungen von Frau Professor Weigelin-Schwiedrzik.

²⁷³ Liang (2004): S.52.

²⁷⁴ Han (2009): S.73f.

²⁷⁵ Ibidem: S. 61f.

²⁷⁶ Staatsrat der VR China (2008): Dokument Nr.1, Paragraph 4, Punkt 3.

Dieser letztgenannte Aspekt lässt vermuten, dass innerhalb der Zentralregierung möglicherweise ein erneutes Interesse für die Funktion der ländlichen Unternehmen entsteht, sei das aus Gründen wirtschaftlichen Fortschritts oder zur Regulierung der internen Migration.

6.4. Das Auftreten von Rückmigration und der *Mingonghuang*

Die interne Migration in der VR China ist spätestens seit 2003 kein so einseitig ausgerichteter Prozess mehr, wie das in den Jahren zuvor noch der Fall war: Migrationströme richten sich nun nicht mehr hauptsächlich auf den Osten des Landes, sondern entwickeln eine Form, die mehr einer Pendelbewegung ähnelt: Denn nach der Südreise Deng Xiaopings in 1992 und der dadurch angespornten „Migrantenarbeiterflut“ *Mingongchao*, kam es schließlich in den Jahren 2003/4 nach einer langen Phase des Arbeitskräfteüberschusses in den Migrationszielorten zu einer entgegen gesetzten, rückläufigen Bewegung, die sich in diesen Gebieten als „Migrantenarbeitermangel“ *Mingonghuang* manifestierte²⁷⁷. Zum einen spielen hierbei institutionelle Grundlagen eine Rolle. China besitzt kein System allgemeiner sozialer Absicherung und Wohlfahrt, um aber ein gewisses Maß an sozialer Stabilität zu gewährleisten, sehen Huang und Zhan (2005) die Zentralregierung darum bemüht möglichst viele Arbeitsplätze – wenn auch nur zeitlich Begrenzte bzw. Saisonale – bereit zu stellen, die wiederum besonders den Wanderarbeitern in Anspruch genommen werden. Die daraus entstehende Arbeitskräftemobilität bis hin zur Pendelbewegung, so argumentieren Huang und Zhan weiter, geht darauf zurück, dass Wanderarbeiter ihren ländlichen *Hukou* behalten um im Ersatz für die nicht existenten sozialen Absicherungssysteme ihr gesetzliches Recht auf eine Parzelle bebaubaren Landes als Träger eines ländlichen *Hukou* wahrnehmen zu können²⁷⁸.

Zum anderen wurde dieser Trend auch durch institutionelle Neuerungen beeinflusst: Eine erste Analyse zu den Hintergründen dieser Pendelbewegung erklärte, dass die durch Zentralregierung ab 2004 aufgehobene Besteuerung der Landwirtschaft sowie andere begünstigende Maßnahmen im primären Sektor diesen Prozess eingeleitet hatten²⁷⁹. Das darauf folgende Gegenargument konterte jedoch damit, dass Steuerbegünstigungen und die damit verbundene Anhebung der Getreidepreise sicherlich eine gewisse Wirkung gehabt

²⁷⁷ Zhang Qingquan (2008): S.44.

²⁷⁸ Huang und Zhan (2005): S.15f.

²⁷⁹ Liu (2006): <http://www.snzg.cn/article/show.php?itemid-3502/page-1.html>.

hätten, aber der daraus erhaltene private Profit kaum den durch die Migration erhaltenen Gewinn ersetzen könnte. Viel eher könnte der Grund für das Ausbleiben der Arbeitskräfte in den betroffenen Regionen mit dem dort niedrig festgesetzten Gehaltsniveau für Migrantenarbeiter erklärt werden²⁸⁰. Bei eingehender Betrachtung stellt sich das Problem jedoch noch etwas umfassender und komplizierter dar: Die Vergabe niedriger Gehälter ist nur ein Teil des Ganzen, denn diese Festsetzung eines niedrigen Lohnniveaus nützt vor allem den industriellen Branchen, die sich auf die arbeits- und kapitalintensive Produktion konzentrieren und versuchen mit möglichst niedrigem technologischen Einsatz und billigen Arbeitskräften eine hohe Gewinnspanne zu erzielen indem sie trotz der Festsetzung dieser Produktionsentwicklungsstufe eine [temporäre] Nachfrage auf dem Weltmarkt bedienen können. Abgesehen von der innovativen und folglich auch produktiven Stagnation dieser Unternehmen in der Zukunft, halten niedrige Gehälter in weiterer Konsequenz auch das Humankapital der Migrantenarbeiter niedrig: Diese erhalten weder Aus- bzw. Fortbildung an ihrem Arbeitsplatz, noch genug Geld um sich selber bzw. ihren Kindern eine zusätzliche Ausbildung ermöglichen zu können. Dadurch bleiben sie als auch die Unternehmen in einem negativen Kreislauf gefangen, der sowohl die Weiterentwicklung des Humankapitals der Migrantenarbeiter als auch die Produktionsentwicklungskapazitäten dieser Unternehmen niedrig hält, also insgesamt für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Chinas ein immenses Hindernis errichtet²⁸¹. Dementsprechend bezeichnet die *Mingonghuang* weniger ein wirkliches Fehlen von Arbeitskräften selber, als einen Mangel an ausreichend qualifizierten Personen in den Ostgebieten²⁸². Dieses Problem hat sich mittlerweile ein wenig gelegt, bleibt aber regional latent vorhanden und es gibt Anzeichen, die auf eine Verlagerung der arbeitsintensiven und technologieextensiven Betriebe in die zentral und westlich gelegenen Provinzen hinweisen, was wiederum Rückschlüsse auf ein erneutes Aufkommen einer *Mingonghuang* im Osten, insbesondere in der Umgebung von Kanton, erlaubt²⁸³. Im chinesischen Staatsrat stuft man diesen Arbeitskräftemangel – trotz rückläufiger Entwicklungen²⁸⁴ - als langfristig und als Indikator für das Ende des unbegrenzten Arbeitskräfteangebots ein und betont, dass die für die Wirtschaft positive Wirkung interner Migration nur durch neue Anreizmechanismen, wie etwa gesetzlich festgelegte

²⁸⁰ Ceng (2005): S.22.

²⁸¹ Liu (2006): <http://www.snzg.cn/article/show.php?itemid-3502/page-1.html>.

²⁸² Zhang Qingquan (2008): S.110f.

²⁸³ *Ibidem*: S.115.

²⁸⁴ Vergleiche dazu: Han (2009): S.320-324.

Mindestgehälter und weiteren institutionellen Neuerungen in der Beschäftigungspolitik wieder angeregt werden kann²⁸⁵.

6.5. Das Fortbestehen regionaler Ungleichheiten

Dass die interne Migration in der VR China nicht so schnell zurückgehen wird, liegt vor allem an den wirtschaftsinstitutionell geschaffenen regionalen Ungleichheiten, die sich während der maoistischen Phase auf die Unterteilung zwischen Stadt und Land (durch den unterschiedlichen *Hukou*), nach *Reform und Öffnung* aber auch auf die unterschiedliche wirtschaftliche Förderung der Regionen zurückführen lässt. Für die jüngere Entwicklungstendenz, die nach *Reform und Öffnung* eingesetzt hat, gilt, dass sich die wesentliche Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung vor allem auf die Ostgebiete entlang der Küste und im Besonderen auf die Sonderwirtschaftszonen konzentrierte, was wiederum den Großteil der ländlichen Arbeitskräfte in die urbanen Gebiete dieser Regionen migrieren ließ²⁸⁶. Dieser Pull-Faktor entfaltete eine ungeahnte Anziehungskraft und führte zu einer Tendenz, die als „blinde Migration“ *mangmu qianyi* bzw. *mangliu* bezeichnet wurde. Aus Sicht der NIÖ lässt sich diese Entwicklung jedoch sehr schnell als informelle Institution identifizieren, denn offensichtlich ist die *Reaktion* der Migrantenarbeiter, die diesem Pull-Faktor der prosperierenden Regionen nachgeben, ein *informeller Lösungsweg* zu einem konkreten Problem: Ländliche Arbeitskräfte nehmen die Armut in ihrer Heimat als Problem wahr und versuchen die eigene Lebenssituation über den Lösungsweg der Migration in die Ostregionen zu verbessern. Darauf reagierte wiederum die Zentralregierung mit verschiedenen Programmen seit 1994 und vor allem über die Governance-Institution von 2000 *Xibu da kaifa*, ein impliziter Aufruf zu verstärkten Migrationsbewegungen in den Westen, hoffte sie die blinde Migration in die Ostregionen abschwächen zu können. Diese Veränderung im Bereich der Governance sollte durch verschiedene Anreizmechanismen wie Investitions- und Arbeitsprogramme die interne Migration stärker in die Westprovinzen wie Xinjiang, Qinghai, Yunnan und Ningxia leiten, was zumindest laut zwei Studien einen positiven Migrationszufluss für diese Regionen generieren konnte²⁸⁷. Interessant ist dabei, dass vor allem bei der interprovinziellen Migration eine Bewegungstendenz vorherrscht, die sich weniger auf die Provinzhauptstädte, als auf die Kreisstädte und die kleineren Städte

²⁸⁵ Han (2009): S.24 – 27.

²⁸⁶ Bao et al. (2006): S.310ff.

²⁸⁷ Bao et al. (2006): S.311, Huang und Pieke (2003): S.12.

konzentriert²⁸⁸.

Beachtet man diese Entwicklungen vor dem Hintergrund der gegebenen regionalen Disparität, wird schnell deutlich, wie wichtig die interne Migration für die Bildung einer Balance in der Wirtschaftsgeographie des Landes ist und dass folglich die interne Migration eine tragende Rolle in diesem Prozess übernehmen wird. Die Politik des *Xibu da kaifa* zeigt dabei die, in diesem Zusammenhang wesentliche, Wirkung von Anreizmechanismen für die interne Migration: Untersuchungen einer Studie unter der Leitung von Huang Ping (2005) haben ergeben, dass besonders die Möglichkeit in den Genuss von Wohlfahrtsunterstützung, hochwertigen Dienstleistungen und besserer Infrastruktur zu kommen, eine starke Anziehungskraft auf Migranten ausübt²⁸⁹. Diese Erkenntnis könnte, sobald sie von Zentral- und Lokalregierungen perzipiert wird, einen wichtigen Schritt zum Erfolg im Umgang mit der internen Migration darstellen. Zum einen ziehen Institutionen, die auf die Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur und im Allgemeinen auf die Schaffung von *social overhead capital* abzielen, Migranten an, die von der lokalen Wirtschaft als Arbeitskräfte benötigt werden. Zum anderen werden somit die Grundlagen für die Bildung von Humankapital geschaffen, welches nach den endogenen Wachstumstheorien die Prämisse für die Weiterentwicklung einer Wirtschaft darstellt. Fakt dabei ist, dass die Grundlagensetzung für die *wirtschaftlich effiziente* Entwicklung von Humankapital in einer Gesellschaft – über die Anwendung entsprechender Institutionen und Bildung von Humankapital-generierenden Einrichtungen wie Schulen, Krankenhäuser und dem Transportwesen – die Aufgabe des Staates ist, da der Markt in solchen Dingen versagt, solange kein direkter, bzw. sofortiger Gewinn erzeugt werden kann²⁹⁰. Bei dieser Sichtweise wird die interne Migration zum Spielball zwischen Markt und Staat: Sie gehorcht den Signalen, die der Markt aussendet, lässt sich aber auch durch staatlich gesetzte Anreize in ihrer Bewegung beeinflussen. Für die Überwindung regionaler Disparitäten in der VR China wird die interne Migration auch weiterhin eine entscheidende Transformationskraft besitzen – beispielsweise durch den Transfer von Arbeitskräften oder durch die Einnahmen der Migrantenarbeiter, die in Form von Geldrücksendungen in deren Heimatgebiete einen wichtigen Anteil im innerchinesischen Kapitaltransfer ausmachen²⁹¹. Wie und ob diese Dynamik nun genutzt werden kann, hängt sehr stark von der institutionellen Handhabung mit der internen Migration ab, die in erster Instanz von der Zentralregierung konzipiert und in zweiter Instanz von den lokalen Regierungen relativ frei umgesetzt wird. Um wiederum eine Beziehung zwischen den

²⁸⁸ Bao et al. (2006): S.312.

²⁸⁹ Huang und Zhan (2005): S.3.

²⁹⁰ Cypher und Dietz (2009): S.143f.

²⁹¹ Siehe dazu: Kapitel 11 der vorliegenden Arbeit.

staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren zu schaffen, in der ein gewisser Grad an Zusammenarbeit und Vertrauen (*social capital*²⁹²) erreicht ist und somit oben beschriebene Anreize eine Wirkung entfalten können, sind institutionelle Änderungen unumgänglich: Das Aufgeben alter Absicherungsstrukturen (*Hukou*, Recht auf Grund und Boden) und die Einführung neuer dynamischer Mechanismen (Privatisierung, Eigentumsrechte, soziale Absicherung) haben sich vielen Fällen staatlicher Transformation bewährt²⁹³. Ob sich ähnliche Entwicklungen in den Transformationsweg Chinas einspeisen lassen, hängt möglicherweise stark von der Übertragung wirtschaftlicher Veränderungen auf das politische System ab, wobei jegliche Lockerungen im wirtschaftlichen Bereich entsprechende Herausforderungen für den Politischen bedeuten.

6.6. Soziale Netzwerke als strukturelle Stütze der internen Migration

Die interne Migration in der VR China ist gegenwärtig keineswegs so ‚blind‘, wie sie oft von Seiten der Regierung dargestellt wird, denn das würde bedeuten, dass jegliche Bewegungen und Veränderungen in der internen Migration schlichtweg impulsive Reaktionen von Teilen der Gesellschaft auf Anreizmechanismen sind und damit wiederum auf das nicht ausreichend entwickelte, formell-institutionelle Netzwerk zurückzuführen sind. Einen gewissen Teil der Migrationsbewegungen als ‚blind‘ (*mangliu*) zu bezeichnen, käme also dem impliziten Eingeständnis gleich, dass die staatlichen Koordinierungsmechanismen nicht ausreichend entwickelt sind und somit die interne Migration von Seiten des Staates nicht effizient gelenkt wird.

Die spezielle Entwicklung der internen Migration in der VR China wurde neben der institutionellen Regulierung durch Zentral- und Lokalregierungen aber auch noch von informellen Mechanismen geprägt, wozu etwa die sozialen Netzwerke unter den Migranten zu zählen sind. Die Bedeutung dieser Netzwerke wuchs parallel zu dem langsamen Abstieg der Absorptionskapazitäten der Wirtschaftsbranchen in den östlichen Provinzen. Für die Migrantenarbeiter wurde es dadurch zunehmend schwieriger Anstellungen zu finden und unter dem Druck des großen Volumens potentieller Migranten in den ländlichen Regionen, formierte sich ein alternativer Lösungsweg für dieses Problem. In der VR China gibt es

²⁹² Diese Interpretation des *social capital* geht auf Rodrik (2007) zurück.

²⁹³ Vergleiche dazu: Rodrik (2007): S.99-184.

keinen einheitlichen Arbeitsmarkt und folglich besteht ein wesentliches Problem arbeitssuchender Migranten in der Bewältigung der Informationsknappheit zur Arbeitsangebotssituation. Der Lösungsweg, der sich dabei etabliert hat, ist die Kultivierung und Nutzung sozialer Netzwerke, die sich aus Familienmitgliedern, Verwandten und Bekannten aus derselben Region zusammensetzen. Allgemein lässt sich sagen, dass jene Migranten der älteren Generation innerhalb eines Netzwerks verhältnismäßig früher auf Arbeitssuche gegangen sind und dementsprechend den jüngeren Generationen einen besseren Überblick und somit wertvolle Informationen über die konkrete Situation auf dem Arbeitsmarkt bereitstellen können²⁹⁴. Die konkrete Funktion der sozialen Netzwerke *shehui wangluo* besteht nun darin, Informationen über das Arbeitsangebot und Erfahrungen bei der Arbeitssuche bereit zu stellen, um somit die mit der Migration verbundenen Risiken und die beim Migrationsprozess aufkommenden Eigenkosten der individuellen Migrantenarbeiter zu verringern. In diesem Fall stellen also die Netzwerke eine Art Ersatz für einen in weiten Teilen Chinas noch nicht entwickelten Arbeitsmarkt dar, indem sie im Endeffekt Arbeitssuchende mit den Arbeitnehmern zusammenbringen²⁹⁵. Eingehende Untersuchungen zur Qualität der informellen sozialen Netzwerke haben ergeben, dass das Einkommen der Arbeit-suchenden Mitglieder umso höher ausfällt, je weit reichender diese individuellen Netzwerke aufgebaut sind²⁹⁶. Der Punkt liegt dabei in der Logik, dass ein größeres Netz mehr Arbeitsangebote erfasst und somit dem Anfragenden mehr Auswahlmöglichkeiten bietet. Soziale Netzwerke, die somit einen Übergang vom nicht-formalisierten zum formalisierten Stadium eines nationalen integrierten Arbeitsmarktsystems bieten, stellen eine wesentliche Brücke für die informelle Koordination der internen Migration dar und halten diese strukturell über weite Distanzen aufrecht. Durch die Diversifizierung der Wirtschaft, dem zunehmenden Bedarf an speziell geschulten Arbeitskräften sowie die regionale Auslagerung der arbeitsintensiven und damit von Migrantenarbeitern oft bevorzugten Industrien verliert dieser informelle Informationskanal allmählich an migrationslenkendem Potential²⁹⁷. Gegenwärtig stellen diese informellen Netzwerke dennoch eine wichtige Ergänzung zu den staatlichen Koordinationsprogrammen für die interne Migration dar und das weist vor allem auf ein wirtschaftsinstitutionelles Problem in der VR China hin: Die Existenz dieses informellen Mechanismus lässt sich direkt durch das Fehlen eines einheitlichen Arbeitsmarktes und nicht existenter Informationsmechanismen zu Angebot und Nachfrage von Arbeitskraft erklären: Die Dichotomie im Arbeitsmarktes bedeutet, dass Wanderarbeiter im regionalen Wettbewerb

²⁹⁴ Bai, Nansheng (2008): S.178.

²⁹⁵ Li, Shuzhuo et al (2008): S.173.

²⁹⁶ Ibidem: S.169-186.

²⁹⁷ Bai, Nansheng (2008): S.175-8.

mit lokalen Arbeitskräften oft geringer eingestuft werden und dadurch deren Verhandlungsmacht wesentlich schwächer ist. Die Mängel im Arbeitsmarktinformationsservice führen wiederum dazu, dass Angebot und Nachfrage des Produktionsfaktors Arbeitskraft nicht effizient genug zusammengeführt werden können²⁹⁸, wodurch sich die interne Migration wiederum mehr an wenig verlässlichen Signalen der Wirtschaftsentwicklung orientiert – etwa der Boom der Küstenregionen – und nur geringfügig von staatlichen Mechanismen beeinflusst wird. Unter diesen Bedingungen helfen die sozialen Netzwerke den Migrantearbeitern bei der Überbrückung von Informationslücken und erleichtern den Migrationsprozess. Dennoch ist es fraglich, ob solche Netzwerke auf Dauer funktionieren [etwa aus Gründen zunehmend unübersichtlicher Informationsströme zu Angebot und Nachfrage, eign. Anm. d. Verf.] und einen erfolgreichen Arbeitskräftetransfer gewährleisten können²⁹⁹, bzw. ausbleibende Reformen staatlicher Institutionen (*Hukou!*) langfristig überbrücken können.

7. Institutionen als die treibenden Kräfte in der internen Migration?

7.1. Einleitung

Aussagen über die zukünftigen Entwicklungswege der internen Migration auf dem chinesischen Festland sind auf jeden Fall mit größter Vorsicht zu behandeln, denn aufgrund der verschiedenen Einflussfaktoren – das betrifft Bereiche wie den institutionellen Wandel als auch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung der VR China – können etwaige Prognosen nur ein ungefähres Bild zum zukünftigen Migrationsprozess abgeben.

7.2. Daten und Fakten zur Größe der potentiellen Migrationsschichte

²⁹⁸ Zhang Hongyu (2008): S.78.

²⁹⁹ Li, Shuzhuo et al. (2008): S.221.

Der grundlegende Schritt zur Bemessung von Volumen und Entwicklung der Migration besteht in der Quantifizierung des potentiell migrierenden Bevölkerungsanteils in der VR China. Untersuchungen aus den Jahren 2005 und 2006, die sich staatlicher Statistiken bedienen, beziffern die überschüssigen ländlichen Arbeitskräfte mit 150³⁰⁰ bis 180 Millionen³⁰¹. Eine weit jüngere Studie (2009) von Han Jun, einem Wirtschaftswissenschaftler und Mitarbeiter des Staatsrates, verweist jedoch darauf, dass entgegen allgemeiner Annahmen die Anzahl der überschüssigen Arbeitskräfte in den letzten Jahren bereits stark zurückgegangen ist. Nun beziffert er zunächst die Anzahl der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung mit 485 Millionen, was jene Teile der Landbevölkerung ausschließt, die in den sekundären und tertiären Wirtschaftssegmenten der ländlichen Regionen tätig sind. Von diesen 485 rechnet Han weniger als 100 Millionen den überschüssigen Arbeitskräften zu. Um nun eine genauere Zahl zu erhalten, hat Han Jun in seiner Untersuchung drei Szenarien erstellt, in denen zwischen drei Gruppen, nämlich den landwirtschaftlich tätigen, den bereits migrierten und den übrigen überschüssigen Arbeitskräften unterschieden wird. Obwohl jedes Szenario selbst mit leicht variierenden Zahlen – Han führt das auf unterschiedliche statistische Ergebnisse zurück – arbeitet, ergibt die Summe der drei Gruppen immer 485 Millionen und korrespondiert somit mit seinen zuvor angegebenen Daten. Han kommt im Zuge dieser Berechnungen zu dem Schluss, dass die Anzahl der potentiell noch in die Migration eintretenden Arbeitskräfte definitiv unter 100 Millionen und ungefähr zwischen 62.8 und 24.8 Millionen liegt³⁰². Die gewisse Diskrepanz bei den Ergebnissen zur genauen Zahl der überschüssigen ländlichen Arbeitskräfte, wie sie bei den Untersuchungen aus 2005/6 zu jener aus 2009 deutlich aufscheint, geht auch auf die Miteinbezugnahme des Migrantenarbeitermangels *Mingonghuang* zurück: Laut Han sind die bereits migrierten Arbeitskräfte nicht mehr zu den Überschüssigen hinzu zurechnen, bilden aber dennoch im Falle der Arbeitslosigkeit eine potentiell ‚überschüssige‘ Gruppe. Andererseits kennzeichnet diese Entwicklung aber auch das Erreichen eines Wendepunkts, bei dem nämlich das grenzenlose Arbeitskräfteangebot vom Land, wie es noch das Lewis’sche Modell annimmt, bereits langsam geringer wird und sich damit auch die chinesische Wirtschaftsstruktur von der traditionellen Zweiteilung von Land und Stadt *eryuan jingji* langsam zu einer neuen Vereinheitlichung hinentwickelt³⁰³.

³⁰⁰ Huang und Zhan (2005): S.3

³⁰¹ www.xinhuanet.com (4.2.2006) <http://www.snzg.cn/article/show.php?itemid-3502/page-1.html>, Liu, (2006);

³⁰² Han (2009): S.22f.

³⁰³ Ibidem: S.69f.

7.3. Institutionen als lenkend-leitende Kraft für die interne Migration

Den oben diskutierten Anzeichen nach zu urteilen, erreicht die interne Migration allmählich eine neue Phase, bei der offensichtlich Bevölkerungsbewegungen weniger durch „passive“ Institutionen (Aufhebung von Migrationsbarrieren wie dem *Hukou*) zu Stande kommen, sondern erst durch „aktive“, Anreiz-setzende Institutionen (bessere Lohnbedingungen) initiiert werden müssen. In diesem Zusammenhang argumentiert Han beispielsweise, dass die Weiterentwicklung der internen Migrationsbewegung in erster Linie von den weiteren gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen in der VR China abhängen wird: Dabei spielen die Punkte Verstädterung, Industrialisierung, Herausbildung des Dienstleistungswesens sowie Wirtschaftswachstum eine entscheidende Rolle³⁰⁴.

Kombiniert man nun die Perspektive, die sich durch die NIÖ anbietet, mit der Empirie zum bisherigen Verlauf der internen Migration in China, lässt sich die vorsichtige Prognose erstellen, dass die interne Migration in der VR China weitergehen wird und auch weitergehen muss. Zum einen erklärt sich das durch den fortgesetzten Wandel der Institutionen der Wirtschaft: Das betrifft Veränderungen in Bezug auf das Wesen des *Hukou*, die regionale Wirtschaftspolitik sowie die sektorielle Zusammensetzung der Gesamtwirtschaft. Starke Veränderungen auf der Ebene des institutionellen Umfelds (*Hukou*³⁰⁵ und HES) der Wirtschaft bildeten bereits zu Beginn der Reformen die wesentliche Dynamik für die interne Migration. Folglich drängt sich die Frage auf, wie sich weitere institutionelle Neuerungen, etwa die einheitliche Einführung eines sozialen Absicherungssystems in der VR China, auf die interne Migration auswirken werden. Käme es zu einer neuen Migrationswelle oder im Gegenteil zur Verringerung der internen Migration? Abgesehen von möglichen institutionellen Veränderungen in der Zukunft deutet Han Juns Analyse an, dass die interne Migration zumindest solange weitergehen muss, bis der Migrationsdruck durch den Arbeitskräfteüberschuss in den ländlichen Gebieten abgebaut ist und eine Balance in der Allokation der Produktionsfaktoren – hierbei vor allem die Arbeitskraft – erreicht ist.

Wie zuvor bereits dargestellt, ergibt sich durch diesen nicht abgebauten Überschuss eine stark wirkende Push-Kraft, welche die Arbeitskräfte über die von formellen und informellen Institutionen geebneten Bahnen aus der Landwirtschaft drängen wird. In diesem

³⁰⁴ Han (2009): S.27ff.

³⁰⁵ Dazu kann auch der *Hukou* gezählt werden, wenn er als Kernpunkt für die freie Entwicklung/Kreislauf der Produktionsfaktoren gesehen wird.

Zusammenhang sind besonders die institutionellen Lücken und die zunehmend darauf aufbauende Etablierung informeller Institutionen mit Bezug zu den Migrantenarbeitern von Interesse: Eine vom chinesischen Staatsrat herangezogene Studie aus 2006 hat ergeben, dass die jüngeren Generationen der Migrantenarbeiter sich zur Arbeitssuche größtenteils informeller Wege bedient. In der Konstruktions- und Dienstleistungsbranche, die neben anderen als Hauptsegmente für Migrantenarbeiter bezeichnet werden, wurden beispielsweise 70% der Anstellungen für Migrantenarbeiter über soziale Netzwerke vermittelt. Die Nutzung der formellen Wege, etwa über Regierungsorganisationen und Jobagenturen, nimmt dem gegenüber nur langsam zu. Dazu kommt, dass Migrantenarbeiter mit niedrigem Humankapital bzw. geringem technischen Können sich auf dem zersplitterten Arbeitsmarkt in einer verhältnismäßig schwachen Verhandlungsposition befinden, daraufhin keine Arbeitsverträge erhalten oder diese grundsätzlich gar nicht erst fordern – nur etwa 52% der jüngeren Generation der Migrantenarbeiter verfügen über einen gültigen Arbeitsvertrag. Dementsprechend werden wiederum von Seiten der Arbeitgeber die Löhne gedrückt und in über 25% der Fälle auch die Auszahlung derselben hinausgezögert bzw. zurückgehalten, von der Vergabe einer seit dem Arbeitsgesetz von 1995 eigentlich verpflichtenden Arbeitsunfallversicherung ganz zu schweigen³⁰⁶.

Kulminiert betrachtet mindern diese Faktoren, die nur einen kleinen Ausschnitt der wirtschaftlichen Situation der Migrantenarbeiter darstellen, den eigentlichen Vorteil, den die interne Migration für die chinesische Wirtschaft generiert: Die Schaffung einer Balance in der Wirtschaftsgeographie des Landes. Durch die Einpföcherung der Migrantenarbeiter in informelle, beziehungsweise kaum regulierte Bereiche bietet sich zwar über das große Angebot billiger und gefügiger Arbeitskräfte ein Vorteil für die Industrie – den diese auch seit 1978/79 ausgereizt hat – aber längerfristig betrachtet gerät die Wirtschaftsentwicklung und Spezialisierung der Wirtschaftsbranchen in eine Sackgasse. Billige Arbeitskräfte, deren Einkommen unzureichend anwächst, werden über Generationen billige Arbeitskräfte bleiben, insofern als dass sie nicht in der Lage sind ihr eigenes Humankapital durch (zumeist eigenfinanzierte) Aus- oder Fortbildung zu erhöhen. Dies lässt sich wiederum auf die niedrigen Löhne und die schlechte wirtschaftliche Absicherung der Migrantenarbeiter zurückführen: Geldrücksendungen in die Heimat nehmen ab, wenn die Umkosten im Arbeits- und temporären Lebensumfeld der Migrantenarbeiter steigen, was wiederum in den Heimatprovinzen für Kapitalknappheit sorgt und damit, so Cai Fang, in einer verringerten

³⁰⁶ Han (2009): S.104-107.

Migrationskapazität resultiert³⁰⁷. Nach Huang und Pieke muss sich dieses Negativszenario jedoch nicht zwangsweise verwirklichen: Angesichts der Knappheit von landwirtschaftlich nutzbarer Fläche und der zentralstaatlich festgelegten Agenda zur Urbanisierung – 50% der Gesamtbevölkerung im städtischen Raum mit 2030 – scheint die Strategie eines groß angelegten Arbeitskräftetransfers vom Land in die Stadt durchaus im Sinne der [Zentral]Regierung zu sein³⁰⁸.

Angesichts des bisherigen Verlaufs der internen Migration in der VR China seit 1978, der immens vom institutionellen Wandel in der Wirtschaft bestimmt wurde, hängt mit großer Wahrscheinlichkeit auch die weitere Entwicklung von der Wirtschaftsstrategie der Zentralregierung, der Umsetzung durch die lokalen Regierungen und der im weiteren Verlauf folgenden Veränderungen in der institutionellen Struktur ab. Betrachtet man das jüngste Leitdokument, so sind es nach wie vor die Faktoren des wirtschaftlichen Wachstums und der sozioökonomischen Stabilität mit besonderem Bezug auf die ländliche Wirtschaft, welche die Zentralregierung in den Kern ihres Aufgabenbereichs stellt³⁰⁹. Das Thema Migration wird darin zwar nicht explizit genannt, dafür werden aber die Migrantenarbeiter, deren Bedeutung für die Wirtschaft und einige für diese soziale Schichte noch zu verbessernde Institutionen wiederholt hervorgehoben³¹⁰. Dass die chinesischen Leit- und Folgedokumente bereits seit 30 Jahren ununterbrochen nach einer erfolgreichen institutionellen Bewältigungsstrategie für die interne Migration suchen³¹¹, verdeutlicht die Schwierigkeit dieser Aufgabe für die Zentralregierung. Um nun „Stabilität“ und „Wachstum“ garantieren zu können, gestaltet sich die Wahl der ‚richtigen‘ Institutionen als sensible Angelegenheit: Wie verfährt beispielsweise die Zentralregierung mit der Institution des *Hukou*, die ja während der jüngsten Wirtschaftskrise einen Großteil der Wanderarbeiter weiterhin an deren Heimat band? Eine Auflösung dieses Migrationskontrollmechanismus vor der Krise hätte womöglich durch die plötzlich ungebunden gewordenen Arbeitskräfte zu sozialen Schwierigkeiten geführt. Wie sich der weitere Umgang mit der internen Migration und die diesbezügliche Schaffung neuer Institutionen gestalten wird, hängt in erster Linie von der offiziellen Beurteilung der Migration ab, insbesondere wenn es darum geht, ob die interne Migration einen wesentlichen und unersetzbaren Beitrag für die wirtschaftliche Entwicklung der chinesischen Volksrepublik leistet. Um dieses Verhältnis genauer zu erklären, wird sich das nächste

³⁰⁷ Cai und Du (2003): S.6.

³⁰⁸ Huang und Pieke (2003): S.23.

³⁰⁹ Staatsrat der VR China (2010): Punkt 1-26.

³¹⁰ Ibidem: Punkt 13, 14, 23, 25.

³¹¹ Vergleiche dazu das Folgekapitel.

Kapitel der institutionellen Handhabung der internen Migration durch die Zentralregierung und der Veränderung dieses Umgangs widmen.

8. Die Leitdokumente der Zentralregierung: Die institutionalisierte Einbindung der internen Migration in die chinesische Wirtschaft

8.1. Einleitung

Die ersten Kapitel dieser Arbeit widmeten sich der geschichtlichen Entwicklung der internen Migration in der VR China und sollten damit die Entwicklungsreaktionen der Migrationsbewegung auf institutionelle Maßnahmen in der Wirtschaftspolitik verdeutlichen sowie Anzeichen für diese Dynamik in der Zukunft untersuchen. Um nun aber den Wandel des institutionellen Charakters bzw. der Haltung der Zentralregierung gegenüber der internen Migration zu analysieren, befasst sich das vorliegende Kapitel mit den wesentlichsten offiziellen Dokumenten, die von der Zentralregierung seit *Reform und Öffnung* zur Handhabung der internen Migration herausgegeben wurden. Auf diese Weise soll festgestellt werden, wie die Zentralregierung die Bedeutung der Wanderarbeiter für die Wirtschaft im Verlauf der Reformen eingestuft hat und ob sich in diesem Prozess eine positive Bewertung der internen Migration als wichtiger Bestandteil des Wirtschaftswachstums durchgesetzt hat. Erneut steht dabei die Untersuchung der Institutionen bzw. Veränderung der institutionellen Struktur im Vordergrund und um diesen von der Zentralregierung angeleiteten Prozess rekonstruieren zu können, orientieren sich die folgenden zwei Abschnitte in erster Linie an den Leit- und Folgedokumenten: Das jeweilige Leitdokument oder auch „Dokument Nr.1“ *yihao wenjian* wird jeweils zu Jahresbeginn von der Zentralregierung veröffentlicht und durch weitere Folgedokumente ergänzt.

Die Unterteilung dieses Kapitels geschieht nach folgendem Schema: Nach einer Erklärung zur Funktion der Leitdokumente befasst sich der erste Abschnitt mit der Periode von 1978 bis 2002. In dieser Phase durchlief die offizielle Regierungslinie unter den Administrationen von Deng Xiaoping und Jiang Zemin mehrere Kurswechsel im Umgang mit

der Migration. Diese Entwicklung ist insofern interessant, da die Zentralregierung in dieser Phase ein systematisches Ausprobieren anwandte, um die interne Migration über unterschiedliche Strategien in das Gesamtsystem einzubinden. Der zweite Abschnitt beginnt mit dem Wechsel der Administrationen am 16. Parteitag der KPCh: Durch die Vorarbeit der beiden vorhergehenden Administrationen konnte die Zentralregierung zu diesem Zeitpunkt bereits eine eindeutige Strategie zum Umgang mit der internen Migration entwickeln. Die wesentlichen Ergebnisse dieser Phase sind das eindeutige Bekenntnis gegenüber der internen Migration als wichtiger Beitrag zum Wirtschaftswachstum und die zentralpolitische Bemühung diese Dynamik in die Gesamtwirtschaft einzubinden.

8.2. Institutionelle Funktion, Charakter und Bewertung der Aussagekraft der offiziellen Dokumente

Ein wesentlicher Schritt zur Erfassung institutioneller Maßnahmen besteht darin, zwischen den Formen der Institutionen zu unterscheiden: North befasst sich beispielsweise intensiv mit der Differenzierung formeller und informeller Institutionen, während Williamson zur Unterscheidung der Institutionen ein 4-Stufen-Modell konzipierte. Wie werden jedoch Institutionen *errichtet* und *durchgesetzt*? Ein bereits im methodischen Kapitel vorgestellter Ansatz von Mantzavinos, North und Shariq versucht die ‚natürliche‘ Entwicklung von informellen zu formellen Institutionen zu erklären: Informelle Institutionen werden demnach als durch die Interaktion zwischen den Akteuren geschaffene Lösungswege beschrieben, die wiederum zur Lösung von wiederkehrenden Problemen in solchen gesellschaftlichen Interaktionen dienen. Die formalisierte Form derselben entsteht im Grunde nur durch die Übernahme bereits etablierter, informeller Regeln seitens einer lenkenden Organisation: Die Aufgabe dieser Organisation besteht nun darin eine gewisse regulative Struktur für die Gesellschaft zu *etablieren*, wobei die *Durchsetzung* dieser Regeln der staatliche Akteur bzw. die staatliche Organisation selbst übernimmt.

Was nun die Leit- und Folgedokumente betrifft, die von der Zentralregierung veröffentlicht werden, so sind sie selbst als institutionelle Bestimmungen auszulegen: Ihre Funktion besteht nun darin, die *Etablierung* neuer Regeln und Umgangsformen anzuregen und alte Institutionen zu bestärken. Was im Allgemeinen jedoch weniger erklärt ist, betrifft die konkrete Form der *Durchsetzung* sowie die *Konsolidierung* der Institutionen selbst. Mit

diesem Problem befasst sich eine chinesische Studie, die ebenfalls Bezug auf die Rolle der Leitdokumente für die interne Migration nimmt: Die womöglich wichtigste Feststellung dabei lautet, dass das Dokument selbst mit seiner Veröffentlichung einen Kreislauf der Anpassung und Ergänzung durchläuft. Dieser Prozess setzt sich über fünf aufeinander folgende Stufen fort, in denen auf Basis des Ausgangsdokuments weitere Dokumente zur jeweiligen politischen Programmatik erstellt werden. Hierbei wird zwischen (1) den ursprünglichen Textversionen *Zhengce yuan wenben*, (2) den Textversionen zur Durchführung, (3) den propagierenden Textversionen *Zhengce xuanchuan wenben*, (4) den Analysetexten zur politischen Programmatik *Zhengce fenxi wenben* und (5) den Lektüretexten *Zhengce yuedu wenben* unterschieden³¹². In der Praxis beginnt der Kreislauf bei ursprünglichen Textversionen zu einem Thema, was beispielsweise ein Leitdokument oder so genanntes „Dokument Nr.1“ sein kann. Dessen wesentliche Bedeutung liegt zumeist darin, eine allgemein umzusetzende Neuregelung bekannt zu geben, die für die regionalen Regierungen einen verbindlichen Charakter besitzt. Diese erstellen dann im Prozess der Durchführung ihre jeweiligen Textversionen mit den konkreten institutionellen Neuerungen, die in der entsprechenden Region einzuführen sind, beispielsweise die Ausgabe von Identitätskarten oder die Implementierung neuer Steuergesetze. Zusätzlich zu diesen ersten beiden Versionen, betreiben die verschiedenen Regierungsorgane Werbung für das speziell behandelte politische Programm bzw. die institutionellen Neuerungen, indem propagierende Textversionen die Gesellschaft über die neuen Maßnahmen aufklären sollen. Parallel zu diesem Prozess entstehen parteiintern Analyse- und Lektüretexte, wobei sich erstere mit der Wirkung und Entfaltung der ersten drei Textsorten befasst und letztere die Reaktionen in der Bevölkerung und den Medien zu erfassen versuchen³¹³.

8.3. Die in den Dokumenten vorgegebenen Leitlinien zwischen 1978-2002/3 – Phasenweise Veränderung bei der offiziellen Handhabung der internen Migration

8.3.1. Einleitung

³¹² Liu (2007): S.27f.

³¹³ Ibidem: S.28f.

Um nun die Veränderung der Haltung der Zentralregierung zur internen Migration und damit den Wechsel in der Handhabung derselben seit 1978 dokumentieren zu können, konzentriert sich dieser Abschnitt auf den Wandel der gegenüber den Migrantenarbeitern angewendeten Institutionen. Dieser Wandlungsprozess lässt sich wiederum deutlich aus den Leitdokumenten der Zentralregierung herauslesen. Eine wesentliche Überlegung, die dabei zu beachten ist, findet sich in der von Douglass C. North beschriebenen Pfadabhängigkeit, die die Herausbildung institutioneller Strukturen in einem bestimmten System beschreibt: Nach North entsteht durch die Etablierung von Institutionen ein spezifischer Entwicklungsweg, der wiederum die Grundlage des institutionellen Rahmens eines Systems schafft. Somit erhält jede Gemeinschaft ihre eigene Ausprägung, in der sie sich zu jeder anderen unterscheidet. Der eingeschlagene, institutionelle Entwicklungspfad kennzeichnet jedoch nicht nur den Charakter der Gesellschaft bzw. des Systems, er bestimmt zu einem gewissen Grad auch die Herausbildung der nachfolgenden Institutionen. Dies gilt auch für die institutionelle Annäherung an die interne Migration in der VR China, wobei die Zentralregierung zu Anfangs eindeutig die Methode des *trial-and-error* anwandte, um die mit den Reformen einsetzende Dynamik der ländlichen Arbeitskräfte in die chinesische Wirtschaft einzubinden. Kern der folgenden Abschnitte ist demnach die Erfassung des Einstellungswandels der Zentralregierung gegenüber den Wanderarbeitern und ihrer Evaluierung der internen Migration für die chinesische Wirtschaft.

Für die Untersuchung der institutionellen Veränderungen mit Bezug zur internen Migration in der VR China zwischen 1978 und 2002/3, kann die vorliegende Arbeit auf zuvor gegangene Untersuchungen³¹⁴ zu diesem Zeitraum zurückgreifen und wird diese zu Vergleichszwecken als hauptsächliche Quellen heranziehen. Der wesentliche Vorteil dieser Methode liegt in der Übereinstimmung der Studien in Bezug auf die Einteilung der Phasen des politischen Umgangs mit der Migration durch die Zentralregierung (vornehmlich durch den Staatsrat), sowie die unterschiedlich ausführliche und damit gegenseitig ergänzende Auflistung von Kernpunkten in den Leitdokumenten. Der folgende Abschnitt wird eine Phaseneinteilung übernehmen, die von Huang und Pieke (2003), Wang und Cai (2007) sowie Cheng (2007) angewendet wurde. Dabei muss jedoch auch auf einige Nachteile hingewiesen werden: Trotz des großen Umfangs der aufgeführten und untersuchten Leitdokumente, erhebt keine der drei Studien einen Anspruch auf Vollständigkeit, auch wenn durch die oft ähnliche Anzahl der Auflistungen darauf geschlossen werden kann, dass zumindest die bedeutendsten Dokumente mit Bezug auf die interne Migration miteinbezogen wurden. Dabei besitzen die

³¹⁴ Huang und Pieke (2003): S. 32-37; Wang und Cai (2007): S.17-21); Cheng, Xinzheng (2007): S. 82-93.

einzelnen Phasen eine gewisse Anzahl an Dokumenten, die alle eine bestimmte Schwerpunktsetzung aufweisen. Auf diese Vorgabe baut wiederum der vorliegende Abschnitt auf, indem über eine feinere Beurteilung der einzelnen Kernpunkte versucht wird, die offizielle Strategie zur Bewältigung der internen Migration in den einzelnen Abschnitten zu bewerten. Über die jeweiligen institutionellen Bestimmungen in den Dokumenten könnte sich durch diese Auswertungsmethode ein neues Bild für die Beurteilung der Migrationspolitik zwischen 1978 bis 2002/3 ergeben.

Worin liegen die Vorteile der unten eingeführten Analysemethode? Zum einen gewährleistet die Zusammenführung dreier Studien ein verlässliches Fundament für die Auswertung der zentralen Migrationspolitik. Das hierbei angewandete Beurteilungsraster bringt einen weiteren Vorteil, denn daraus wird eine genauere Analyse des Strategieentscheidungsprozesses ermöglicht: Die in Perioden unterteilte, als linearer Prozess dargestellte Entwicklung der Migrationspolitik³¹⁵ erhält durch die vorliegende Auswertung einen etwas differenzierteren Charakter: Es wird nicht nur deutlich, dass sich die Zentralregierung schon sehr viel früher als zumeist vermutet einer Lockerung in der Migrationspolitik zugewandt hat und über das Ausprobieren neuer Politikmaßnahmen (*trial-and-error*) eine gewisse Flexibilität bei der Handhabung der internen Migration bewiesen hat. Noch entscheidender ist möglicherweise der ambivalente Charakter der politischen Maßnahmen, die mal Migration zulassen [+], mal unterdrücken [-]. Es kann zwar nicht einwandfrei bewiesen werden und dennoch ist es sehr wahrscheinlich, dass diese institutionelle Bildung das Resultat eines Aktion-Reaktion-Mechanismus zwischen zwei Kräften gewesen ist: Der internen Migration auf der einen Seite und der Zentralregierung am oberen Ende der anderen Seite. Dies wird in der Konklusion des Kapitels noch einmal aufgegriffen werden.

Für die Erstellung des analytischen Rasters zur Auswertung der offiziellen Strategie besteht der erste Schritt darin, zwischen den zwei grundlegenden institutionellen Wirkrichtungen, die auf die interne Migration abzielen, zu unterscheiden: Dabei erfolgt zuerst eine grobe Unterteilung in migrationsfördernde bzw. -ausweitende und migrationsabstoßende bzw. -einschränkende Institutionen, die symbolisch mit [+] und [-] gekennzeichnet werden. Um eine feinere Differenzierung zu ermöglichen, werden diese zwei Grundeigenschaften verfeinert und somit entstehen [++], [+], [+], [-], [--], wodurch der Charakter der institutionellen Empfehlungen noch genauer abgebildet werden kann. Doppelsymbolische Kennzeichen verweisen auf besonders migrationsfördernde [++] oder besonders

³¹⁵ Für eine Einstufung der Prozessabschnitte vergleiche: Huang und Pieke (2003): S. 32-37;

migrationsunterdrückende [--] Maßnahmen sowie auf die ‚Mischform‘ [+], bei der Institutionen verzeichnet werden, die sowohl Anreize zur Migration darstellen, gleichzeitig aber auch die Migrationsbewegung kanalisieren. Dies weist auf jene gezielten Maßnahmen hin, die Migration mit gewissen Einschränkungen oder unter gewissen Auflagen vorschreiben. Die jeweiligen Leitdokumente und deren konkrete Programme aus der Periode 1980-2003 wurden dem Appendix beigelegt: Es handelt sich dabei um die wichtigste Vorlage für diesen Abschnitt, die von Huang und Pieke (2003) angefertigt wurde und einen Großteil der migrationsbezogenen Leit- und Nebendokumente enthält.

Bei der Gewichtung der einzelnen politischen Maßnahmen wird in der vorliegenden Bewertung eine Differenzierung des Charakters nach direktem und weniger direktem Migrationsbezug vorgenommen: [++] und [--] bewertete Maßnahmen hatten stets einen direkten und aktiven Handlungsbezug zur internen Migration und besaßen eine immense Auswirkung auf ihren Verlauf. Die mit [+], [-] und [+/-] bewerteten Maßnahmen beeinflussten ebenfalls die Migrationsbewegungen, wobei sich diese Politikmaßnahmen weniger intensiv bzw. weniger direkt auf die interne Migration auswirkten. Ein veranschaulichendes Beispiel ist etwa der erste Punkt aus dem Dokument 1985₂, der mit [+] bewertet wurde und nach dem „Bauern in die Städte gelassen werden sollen, wenn dies aus wirtschaftlichen Beweggründen geschieht“³¹⁶. Dieser Beschluss begünstigt zwar die interne Migration, beinhaltet aber verglichen zu einem [++] Punkt von 1988, nach dem „ländliche Arbeiter zur Migration zu mobilisieren“³¹⁷ sind, weit weniger migrationsförderndes Potential.

In den folgenden Absätzen werden nun Raster aufgestellt, wobei eine Jahreszahl pro Dokument die Zeilen kennzeichnet – mehrere Dokumente desselben Jahres erhalten eine numerische Unterscheidung. Die Autorennamen der Untersuchung sind in der Spaltenleiste verzeichnet und die jeweils zugeordneten Symbole bewerten die dem Dokument enthaltenen Kernpunkte nach ihrem Charakter³¹⁸. Ausgelassene Dokumente werden in der Autorenspalte mit X, von den Autoren Behandelte mit √ markiert. Durch Verwendung dieser überschaubaren Auflistung sollen die jeweilige strategische Ausrichtung der verschiedenen politischen Phasen verdeutlicht werden, um damit eine detaillierte Übersicht zur Entwicklung der Migrationspolitik zu ermöglichen.

³¹⁶ Huang und Pieke (2003): S.32.

³¹⁷ Ibidem: S.32.

³¹⁸ Im Wesentlichen konzentriert sich die vorliegende Untersuchung der Dokumente an Kernpunkten der Auflistung, die bereits von Huang und Pieke (2003): S.32-37 erstellt und in dieser Arbeit dem Appendix beigelegt wurde.

8.3.2. 1979-1983: Unterbindung der internen Migration

	Huang und Pieke (2003)	Cheng (2007)	Wang und Cai (2007)	Institutioneller Charakter
1980	√	√	X	[+] [-] [--]
1981 ₁	√	X	X	[+-] [-] [-]
1981 ₂	√	√	X	[-] [--] [-]
1983	X	√	X	[+-]

In der ersten Phase, die Huang und Pieke als Periode der Migrationsunterbindung, Cheng aber nur als Phase kontrollierter interner Migration bezeichnet, lassen sich nach den Quellen vier Dokumente als wesentlich identifizieren: Bei den ersten zwei handelt es sich um Leitlinien zur Entwicklung der Arbeitsmöglichkeiten in Gemeinden und Städten, das dritte Dokument behandelt die Begrenzung des Migrationsvolumens ländlicher Arbeitskräfte in die Städte und das vierte Papier, ein Leitdokument, betont die Notwendigkeit der Förderung des ländlichen Handels zur Steigerung des Arbeitsangebots und damit der regionalen Absorption ländlicher Arbeitskräfte.

Insgesamt weist diese erste Periode institutioneller Arrangements deutlich auf den Versuch der Zentralregierung hin, die interne Migration so weit wie möglich in Grenzen zu halten bzw. zu unterbinden: Beispielsweise sollten 1980 Migrantenarbeiter aus den Städten wieder in die Dörfer zurückgeschickt werden und 1981₂ diese vor der Rücksendung sogar aus ihren Anstellungen in der Stadt gekündigt werden. Jegliches Auftreten von Arbeitskräftemigration sollte über die institutionelle Förderung ländlicher Unternehmen (1980 und 1981₁) absorbiert werden.

8.3.3. 1984 -1988: Billigung der internen Migration

	Huang und Pieke (2003)	Cheng (2007)	Wang und Cai (2007)	Institutioneller Charakter
1984 ₁	√	√	X	[+]
1984 ₂	√	√	X	[+] [+] [+] [+]
1985 ₁	√	√	X	[+] [+]

1985 ₂	X	X	√	[+-]
1986	√	X	X	[+]
1988	√	√	X	[+] [++] [++] [++]

Mit Blick auf die Bewertung scheint sich in dieser zweiten Phase ein grundlegender Strategiewechsel vollzogen zu haben, wobei die Zentralregierung offensichtlich die Unmöglichkeit der Unterbindung von Migration erkannt hatte. Die Dokumente 1984₁, 1985₁ und 1986 betonen die Notwendigkeit institutioneller Lockerungen zu Gunsten der Migration, insofern als dass ländliche Arbeitskräfte nun unter geringeren Auflagen migrieren durften um sich wirtschaftlich zu betätigen. Einen Schwerpunkt in dieser Phase findet sich in den Dokumenten von 1984₂ und 1988, in denen lokale Regierungsorgane zur Unterstützung und Hilfestellung für die Migrantenarbeiter aufgefordert werden. Dennoch zeigt sich beispielsweise in der Aussendung von 1985₂, dass die Zentralregierung durch die Einführung eines temporären Aufenthaltssertifikats *Zanzhuzheng* eine vollkommen freie und ungebundene Land-Stadt-Migration weiterhin einzuschränken versuchte.

8.3.4 1989-1991: Restriktion der blinden Migration

	Huang und Pieke (2003)	Cheng (2007)	Wang und Cai (2007)	Institutioneller Charakter
1989 ₁	√	√	X	[-]
1989 ₂	√	√	X	[-]
1990	√	√	√	[-] [-] [+-] [-]
1991 ₁	√	X	X	[+-] [+-]
1991 ₂	√	X	X	[-] [+-]
1991 ₃	X	√	X	[+]

Spätestens ab der dritten Phase, deren Schwerpunkt auf die Einschränkung der blinden Migrationsbewegung gesetzt wurde, zeigten sich die Schwierigkeiten, die sich der chinesischen Regierung bei der Konzipierung einer langfristigen Strategie für den Umgang mit der internen Migration darboten. Die Zick-Zack-Entwicklung der ersten drei Phasen, in der sich regulierende Barrieren mit institutionalisierten Anreizmechanismen abgewechselt haben, weist deutlich auf den schwierigen Umstand hin, einen ineinander greifenden

institutionellen Rahmen zu entwickeln, um die soziale Dynamik freier Arbeitskräfte in die Wirtschaft einzubinden. Alle Dokumente bis auf 1991₃, das die Verbesserung der rechtlichen Anstellungssituation der Migrantearbeiter fordert, konzentrieren sich auf die Einschränkung der blinden Migration von Arbeitssuchenden: 1989₁ und 1989₂ werden die lokalen Regierungen zu migrationsunterdrückenden Maßnahmen aufgefordert und nur Teile von 1990, 1991₁, 1991₂, versuchen neben weiteren Verboten der Migrationsbewegung über Informationskanäle und unter Anleitung der lokalen Regierungen eine gewisse Zielorientierung zu vermitteln. Laut Wang und Cai ging dadurch 1988/89 das Volumen der Land-Stadt Migration in die Städte um 33% kurz zurück, wuchs aber gleich darauf in den zwei Folgejahren wieder immens an³¹⁹. Das eigentliche Problem, dem die chinesische Regierung beispielsweise durch die Förderung der Anstellung ländlicher Arbeitskräfte entgegen zu wirken versuchte³²⁰, war das Fehlen einiger grundlegender Institutionen bzw. eines effektiven Mechanismus zur Allokation der Arbeitskräfte: Solche sehr flexiblen Strukturen, wie beispielsweise das Arbeitsmarktsystem, unterliegen dem ständigen Wandel des Verhältnisses von Angebot und Nachfrage und eine arbeitsmarktähnliche Institution hätte zu Beginn der 1990er dem anwachsenden Angebot an ländlichen Arbeitskräften womöglich geholfen einen besser orientierten Prozess der Migration zu entwickeln. Durch den Mangel an solchen Institutionen fiel diese Aufgabe zurück an den Staat, der sich folglich gezwungen sah, mit einer Vielzahl überbrückender Institutionen auf das Problem zu reagieren.

8.3.5. 1992-1999: Regulation der internen Migration

	Huang und Pieke (2003)	Cheng (2007)	Wang und Cai (2007)	Institutioneller Charakter
1993 ₁	√	√	X	[+]
1993 ₂	√	√	X	[+]
1993 ₃	√	√	X	[+] [+] [+] [+] [+]
1994 ₁	√	√	√	[+] [++] [+]
1994 ₂	√	X	X	[+ -] [+ -]
1995	√	√	√	[+ -] [+] [+] [+]
1996 ₁	X	√	√	[+ -]

³¹⁹ Wang und Cai (2007): S.18.

³²⁰ Ibidem: S.18.

1996 ₂	X	√	√	[+-]
1997 ₁	√	√	√	[+] [+] [+]
1997 ₂	√	√	√	[+]
1998 ₁	√	√	X	[+-] [+-]
1998 ₂	X	X	√	[+-]
1998 ₃	√	X	X	[+-] [+-] [-] [+-]
1998 ₄	√	X	X	[+-]
1999	X	√	X	[-]

Diese Phase der Migrationsregulation demonstriert eine allmählich positiv werdende Sichtweise der Zentralregierung gegenüber der internen Migration: Die Direktiven der Jahre 1993₁ bis 1994₁ dokumentieren die zentralstaatliche Befürwortung und Förderung von Migration, wobei vor allem versucht wurde, das Problem der Arbeitskräfteallokation durch die Etablierung eines Arbeitsmarktes in den Dokumenten 1993₃ und 1994₁ als wichtige Aufgabe hervorzuheben. Die weiteren Programmschwerpunkte zielten ebenfalls auf die Begünstigung der internen Migration ab, was sich vor allem in den angestrebten institutionellen Veränderungen der Jahre 1995, und 1997₁ widerspiegelt. Und trotzdem charakterisiert sich diese Periode auch durch ihre recht häufig vorkommenden institutionellen ‚Mischformen‘ [+-], wodurch Migration zwar zugelassen wird, gleichzeitig aber durch die Zentralregierung versucht wird Auflagen vorzugeben und damit Bevölkerungsbewegungen im Volumen und in der Distanz einzuschränken. Beispiele dafür sind beispielsweise die Einführung 1994₁³²¹ und Verbreitung des Personalausweises und anderer Arbeitsbescheinigungen 1996₁ und 1996₂³²², sowie die Bestimmungen von 1998₁, 1998₃ und 1998₄ ländliche Arbeitskräfte weiterhin vor Ort in nicht-landwirtschaftlichen Segmenten unterzubringen, in besonderen Fällen zurück zu schicken und deren Bewegungen genau zu überwachen.

8.3.6. 2000 – 2003: Förderung der internen Migration

Huang und Pieke (2003)	Cheng (2007)	Wang und Cai (2007)	Institutioneller Charakter
---------------------------	--------------	------------------------	----------------------------

³²¹ Huang und Pieke (2003): S.34.

³²² Wang und Cai (2007): S. 18f. und Cheng (2007): S.87.

2000 ₀	√	√	X	[+] [+] [+] [+]
2000 ₁	√	√	X	[++]
2000 ₂	√	X	X	[+]
2001 ₁	√	√	X	[+] [++] [+]
2001 ₂	√	X	X	[+] [+] [+]
2001 ₃	√	X	X	[+ -] [+] [+] [++] [+]
2001 ₄	X	√	√	[++]
2002 ₁	X	√	√	[+]
2002 ₂	√	X	X	[+]
2002 ₃	X	√	X	[+]
2003 ₁	√	√	X	[+] [+]
2003 ₂	√	√	√	[+] [+] [+] [++] [++] [+]
				[+] [+] [+] [+]
2003 ₃	√	X	X	[+ -] [+]

Spätestens ab 2003₂ zeichnete sich ab, dass die Zentralregierung ihren Kurs vollkommen auf die Förderung der internen Migration ausgelegt hatte. Starke Signale zur Verbesserung der institutionellen Situation zu Gunsten der Migrantenarbeiter dominieren bereits die vorangegangenen Berichte von 2000₀, 2001₁, 2001₃ und 2001₄. Die Schwerpunkte lagen dabei in der Aufhebung jeglicher, als unvernünftig eingestufte Migrationsrestriktionen vom Land in die Stadt sowie in der wirtschaftlichen Aneinanderführung von Land- und Stadtgebieten. Dieser Kurs begünstigte auch die interne Migration, insofern als die Dokumente die Abschaffung isolierender Barrieren vorschrieben, die jeweiligen Regierungsorgane dazu aufforderten, Migrantenarbeitern bei Ausbildung und sozialer Absicherung entgegenzukommen, den Transfer überschüssiger ländlicher Arbeitskräfte in nicht-landwirtschaftliche Segmente voranzutreiben und jegliche Form informeller Zusatzgebühren und die Rücksendung von arbeitssuchenden Migranten zu verbieten.

Bei eingehender Betrachtung der offiziellen Strategie zur Bewältigung der internen Migration wird deutlich, dass die Zentralregierung auf ihren anfänglichen Zick-Zack-Kurs während der ersten 18 Jahre nach *Reform und Öffnung*, einen acht Jahre dauernden Prozess der institutionellen Adaption und Migrationsregulation folgen ließ, und danach zu dem Entschluss gekommen war die interne Migration weiter zu fördern und institutionelle Barrieren allmählich abzubauen. Einerseits könnte diese Entwicklung als ungleiches Kräftespiel bezeichnet werden, insofern als dass die regulativen Kapazitäten des politischen

Systems der KPCh nicht ausreichend war, um die infolge von *Reform und Öffnung* entfesselte soziale Dynamik wieder einzuschränken und somit die Zentralregierung zum Nachgeben gezwungen wurde. Eingehender betrachtet weist diese Hypothese jedoch auch Schwächen auf: Bereits während Phase 3 und 4 gab es sehr wohl einschränkende Maßnahmen, die darauf abzielten die interne Migrationsbewegung wieder zurück zu drängen - Die Annahme eines linear fortschreitenden Einlenkens der Zentralregierung gegenüber der internen Migration lässt sich dadurch in Frage stellen und an dieser Stelle lohnt es sich erneut auf die zu Beginn des Kapitels aufgestellte Überlegung einzugehen: Spielt sich hierbei ein Aktion-Reaktion-Mechanismus bzw. -Kreislauf zwischen zwei Kräften ab und in wie weit gestaltete sich die Entwicklung der internen Migration seit *Reform und Öffnung* als ein *Top-down-* bzw. ein *Bottom-up-*Prozess? Basierend auf der Konzeption von Rodrik (2007) beruht der *Top-down-*Prozess auf der Expertise der Technokraten bzw. der Regierung, wohingegen der *Bottom-up-*Prozess auf Mechanismen lokaler Informationsgewinnung und -verarbeitung aufbaut. Beide Prozesse setzen die Schaffung von Institutionen in Bewegung und prägen sie entsprechend³²³. Umgesetzt auf den gesellschaftlichen Akteur der vorliegenden Arbeit würde der *Bottom-up-*Prozess bedeuten, dass die Wanderarbeiter durch das ihnen zugänglich gemachte Wissen nach Handlungswegen suchen, die ihnen dabei helfen die eigenen Interessen zu realisieren. Was spricht nun für die Interpretation des internen Migrationsprozess als von oben nach unten eingeleitet? Geht man davon aus, dass das wesentliche Interesse der Zentralregierung darin bestand, die Wirtschaftsleistung des Landes zu steigern, dann kann argumentiert werden, dass die institutionellen Neuerungen in der Migrationspolitik nach dem Muster eines systemischen Ausprobierens („*Zwei Schritte nach vorne, einer zurück!*“) erfolgte und über die Jahre somit ein Lösungsweg erarbeitet wurde, der dem Interesse der Zentralregierung dienlich war. Was spricht andererseits für einen Wandel, der von unten nach oben eingeleitet wurde? Die Veränderungen bei den institutionellen Strukturen in den ländlichen Regionen ab 1978/9 (*Hukou*, HES, Getreidecoupons) hoben jene Barrieren auf, die die ländliche Bevölkerung von der Ausweitung ihrer ökonomischen Aktivitäten hinderten. Auf Seiten der gesellschaftlichen Akteure traten nun wirtschaftliche Interessen stärker in den Vordergrund und stellten die wesentliche Grundlage für die Migration dar. Mit dem sich daraus entwickelnden Migrationsdruck wurde die institutionelle Struktur der Wirtschaft konfrontiert und ihrerseits zu Innovationen gezwungen. Keine der beiden Dynamiken reicht an sich aus, um die Entwicklung der internen Migration zu erklären bzw. geben sie alleine keinen Aufschluss darüber welche Akteursgruppe die interne Migration eingeleitet hat: Zwar hat die

³²³ Rodrik (2007): S.166.

Zentralregierung ab 1978/79 entsprechende Barrieren aufgehoben und damit quasi die Migrationsbewegung ‚legalisiert‘. Andererseits existierten bereits vor 1978/79 Kräfte innerhalb der ländlichen Bevölkerung, die die Möglichkeit zur Migration einforderten bzw. der Migration aktiv nachgingen³²⁴. Grundsätzlich zeigt sich nun, dass in diesem Prozess zwei Akteure bzw. Interessensgruppen aufeinander trafen und somit eine Dynamik zwischen diesen zwei Kräften generiert wurde. Das ständig aufeinander folgende Abwechseln von Aktion und Reaktion in der Dynamik beginnt auf formell-institutioneller Ebene mit den Reformen in der Landwirtschaft – die ja eigentlich als lokales Experiment ihren Anfang hatten – und setzt sich bis in die Gegenwart fort. Das zuvor eingeführte Bewertungsmodell zu den formellen Institutionen zeigt wiederum, dass sich diese Dynamik keineswegs in eine lineare Richtung entwickelte – denn es gab Fortschritte [+] und Rückschritte [-] bezogen auf den Freiheitsgrad der Migration – und dass sich daher beide Kräfte (*top-down* und *bottom-up*) aufeinander eingespielt hatten. Die Zentralregierung auf der einen Seite gibt sicherlich den Ton an, indem sie formelle Institutionen vorlegt. Die Wanderarbeiter auf der anderen Seite sind jedoch insofern entscheidend, als dass sie durch ihre informellen Handlungswege die vorher gesetzten Institutionen befolgen oder diesen zu wider laufen und sie somit effizient oder weniger effizient funktionieren lassen. Den nun mehr als 30 Jahre andauernden Prozess eindeutig einer Seite zuzuordnen, ist somit nicht möglich. Viel eher könnte man behaupten, dass der Erfolg des *Top-down*-Prozesses stets dann gegeben war, wenn die formellen Institutionen die Bewegungen der internen Migration anleiten konnten, wohingegen der Misserfolg dieses *Top-down*-Prozesses durch die mehrheitliche Überwindungen seitens der Wanderarbeiterentscheidungen gekennzeichnet war. Eine konkrete Beurteilung der Richtung des Prozesses selbst – also von oben nach unten oder von unten nach oben – findet sich bedauerlicherweise weder bei Wang und Cai, Cheng oder Huang und Pieke.

Wie sehr zeigten sich die Interessen der Zentralregierung gemäß ihres institutionellen Umgangs mit der internen Migration? Sollte die interne Migration explizit zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums genutzt werden? Wen Jiabao bekannte sich vor kurzem erneut in einem öffentlichen Statement zu dem wichtigen Beitrag, den die Migrantenarbeiter für Chinas Wirtschaftsaufschwung geleistet haben³²⁵, aber ein erneuter Blick auf den Charakter der institutionellen Schwerpunkte in den Dokumenten von 1980 bis Anfang 2003 zeigt, dass die KPCh bereits seit Beginn der Reformen die interne Migration in starkem Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes sah, diese implizit vielleicht schon damals als wichtigen Träger wirtschaftlichen Wachstums erkannte: Das oben abgebildete Rastermodell

³²⁴ Vergleiche dazu: Wong (2003), Oi (1999).

³²⁵ Wen, Jiabao (2009): <http://blog.cctv.com/html/76/495576-271088-page-10.html>.

umfasst insgesamt 113 Programmpunkte, die in den jeweiligen Dokumenten und Berichten enthalten sind und von Huang und Pieke (2003), Cheng (2007) sowie Wang und Cai (2007) als mal mehr, mal weniger bestimmend für die Entwicklung der internen Migration eingestuft wurden. Von diesen 113 Programmpunkten beziehen sich 63 direkt auf wirtschaftliche Aspekte, die in Zusammenhang mit dem Produktionsfaktor Arbeitskraft der Migrantenarbeiter stehen. Davon sind wiederum 40 Punkte als eindeutig die interne Migration fördernde, 13 als regulierende und nur 10 als einschränkende bzw. unterdrückende institutionelle Maßnahmen einzustufen. Implizit würde dies also bedeuten, dass die Zentralregierung die interne Migration als Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes anerkannte und die Mobilisierung der ländlichen Arbeitskräfte zumeist förderte.

8.4. Die offizielle Haltung der Zentralregierung zur internen Migration ab 2002/3: Migrationsbezogener Institutionenwandel im Sinne der Wirtschaftsförderung?

8.4.1. Einleitung

Spätestens seit Beginn des 21. Jahrhunderts und insbesondere ab dem 16. Parteitag der KPCH, als der Agendenschwerpunkt der neuen Administration auf die drei ländlichen Probleme *Sannong wenti* gesetzt wurde, entwickelte sich die interne Migration zu einem zunehmend wichtigen Faktor in der chinesischen Wirtschaft: Bereits in der 5. Phase (2000-2003) des Umgangs mit der internen Migration schien sich in der Zentralregierung vor allem eine Ansicht durchgesetzt zu haben, nämlich dass Migrationsbewegungen ländlicher Arbeitskräfte gefördert werden müssen. Nachdem der vorhergehende Abschnitt diese Strategie der Zentralregierung bereits deutlich herausarbeiten konnte, soll in den folgenden Absätzen untersucht werden, in wie weit die interne Migration überhaupt von der Zentralregierung als relevant für die Wirtschaft gesehen wird und ob unter der neuen Administration Programme zur Förderung des wirtschaftlichen Potentials der internen Migration etabliert wurden.

Zur Lösung dieser Frage, wird erneut auf die Leit- und Folgedokumente der Zentralregierung zurückgegriffen, diesmal aber auf die Periode von 2002 – 2009. Das hierbei angewandte politische Konzept lässt sich folgendermaßen erklären: Mit dem 16. Parteitag

vollzog sich zwar ein nomineller Wechsel in der Regierungsspitze, jedoch setzte die neue Administration unter Hu Jintao und Wen Jiabao die grundlegende Linie ihrer Vorgänger in vielen Bereichen fort. Insbesondere die Frage der internen Migration hatte ab der neuen Administration einen noch höheren Stellenwert³²⁶. Fakt bleibt jedoch, dass die Grundlagen der neuen Linie auf die Erfahrungen und Entwicklungen der vorhergegangenen Regierungsspitzen zurückgehen. Das letzte Jahr der vorhergehenden Administration in dieses Kapitel mit einzubeziehen, geht auf die Annahme zurück, dass die scheidende Regierungsführung ihre wichtigsten Standpunkte und institutionellen Vorgaben zur internen Migration noch einmal in den Abschlussdokumenten postuliert hatte. Die weiteren Abschnitte des Kapitels widmen sich den Formen des wirtschaftsinstitutionellen Umgangs, welche die Zentralregierung in den letzten Jahren implementierte. Erneut geht es dabei um die Frage, ob und wie die interne Migration bzw. die Wanderarbeiter in die chinesische Volkswirtschaft integriert werden.

8.4.2 Entwicklung von 2002-2009

2002

Der erste indirekte Hinweis zur bedeutenden Rolle, welche die Zentralregierung den Migrantenarbeitern in der Wirtschaft zuschrieb, findet sich im Dokument Nr.2, das zu Beginn des Jahres 2002 herausgegeben wurde: Darin wird neben der Anordnung, die Migration ländlicher Arbeitskräfte in die Städte zu erleichtern, betont, dass Migrantenarbeiter als „Mitglieder der Arbeiterklasse“ einzustufen sind, die einen entscheidenden [wirtschaftlichen] Beitrag zur städtischen Entwicklung seit den 1980ern geleistet haben³²⁷. Ein weiteres Indiz offizieller Aufwertung der internen Migration wurde implizit auf dem 16. Parteitag im Arbeitsbericht des aus dem Amt scheidenden Jiang Zemin zum Ausdruck gebracht: Die Lösung der drei ländlichen Probleme soll demnach über die einheitlich geplante Entwicklung von Stadt und Land erreicht werden, wobei an jener Leitlinie festzuhalten ist, nach der die Industrie die Landwirtschaft und die Städte die ländlichen Gebiete zu unterstützen hätten³²⁸. Einerseits forderte dieser letzte Punkt eine ausgewogene Entwicklung der Wirtschaftsgeographie – Gewinne sollten nicht mehr bloß aus der Landwirtschaft abgeschöpft und in die Industrie gepumpt werden. Viel mehr sollte nun die Landwirtschaft über

³²⁶ Chan (2008): S.21.

³²⁷ Huang und Zhan (2005): S.9.

³²⁸ Sohu.com (2010): <http://news.Sohu.com/20100201/n269965536.shtml>.

Anreizmechanismen in der Produktion, etwa höhere Preise für landwirtschaftliche Produkte, stärker gefördert werden. Andererseits stand dieser Aufruf zur Verbindung von Stadt und Land auch im Kontext zu den drei ländlichen Problemen und bezog sich mitunter auf die Wanderarbeiter: Jiangs Forderung könnte beispielsweise so interpretiert werden, dass das Zusammenwachsen von Stadt und Land bzw. das Zusammenwirken von Industrie und Landwirtschaft nicht durch den Staat alleine, sondern nur mit Hilfe der Gesellschaft, insbesondere der ländlichen Arbeitskräfte, bewerkstelligt werden kann. Auch für Chen Xiwen, Vizevorstand der leitenden Gruppe in der Zentralregierung zur Arbeit in ländlichen Gebieten, spielen die ländlichen Arbeitskräfte die entscheidende Rolle bei der wirtschaftlichen Verbindung von urbanen und ländlichen Regionen³²⁹.

Die Schwerpunktsetzung auf die drei ländlichen Probleme, die bereits das Dokument Nr.1 von 2002 dominierten, implizierte vor allem die Notwendigkeit zur Modernisierung der Landwirtschaft an sich, was laut Zhang Qingquan im starken Gegensatz zur Ausrichtung der Leitdokumente aus den 1980er (1982-86) steht, die sich inhaltlich ebenfalls um die Landwirtschaft drehte: Dabei wurde jedoch der Landwirtschaft die wirtschaftspolitisch traditionelle Aufgabe zugeteilt durch Produktionsüberschüsse die Grundlagen für die wirtschaftliche Entwicklung der urbanen Gebiete zu liefern (sic!)³³⁰. Durch den Rollentausch, den die Dokumente der Zentralregierung ab 2002 einleiteten, lag es nun an Industrie und Städten Landwirtschaft und ländliche Regionen in der Entwicklung nach zuziehen (*fanbu*). Den ländlichen Regionen sollte „mehr gegeben, weniger genommen und diese damit vitalisiert werden“ (*duoyu, shaoqu, fanghuo*). Im weiteren Sinne zielte diese Strategie auch darauf ab, die bäuerlichen Einkommen zu erhöhen - ein Punkt, den der chinesische Staatsrat in den Folgejahren nach 2002 wiederholt hervorheben sollte³³¹. Neben dieser offensichtlichen Grundlagenschaffung für die interne Migration – höhere Einkommen steigern das individuelle Migrationspotential – betonte der Staatsrat im selben Jahr die Notwendigkeit, jene auf Arbeitssuche in die Städte kommenden Migranten zu unterstützen: Hierbei wurde neben verbesserten Bedingungen bei den für Migranten angebotenen Dienstleistungen vor allem die Stärkung rechtlicher Institutionen zu Gunsten der Migrantenarbeiter gefordert³³²: ‚Ein fairer Umgang der Arbeitgeber mit den Wanderarbeitern und die Wahrung ihrer Rechte im Arbeitsverhältnis‘ lautete die wiederholte Forderung im Dokument Nr. 2 desselben Jahres, obgleich hierbei die bereits erwähnte Neueinstufung der ländlichen Arbeitskräfte hinzukam: Migrantenarbeiter wurden nun betont den „Mitgliedern der arbeitenden Klasse“

³²⁹ Sohu.com (2010): <http://news.sohu.com/20100201/n269965536.shtml>.

³³⁰ Zhang Qingquan (2008): S.165.; Wu, Xuefan (2009): S. 213.

³³¹ Zhang Qingquan (2008): S.165f.

³³² Han (2009): S.102.

hinzugerechnet und sollten durch ihren entscheidenden Beitrag zur städtischen Entwicklung seit den frühen 1980ern sie in keiner Weise nachteilig behandelt werden³³³. Ab diesem Zeitpunkt wurde der internen Migration nun auch institutionell eine wichtigere Rolle in der Wirtschaft zugesprochen.

2003

Entwicklungen an der landwirtschaftlichen Basis bildeten auch den Schwerpunkt in Dokument Nr.1 von 2003: Dabei zielte die Zentralregierung vor allem auf die Reform des ländlichen Steuer- und Abgabesystems ab und bestimmte eine Aufhebung von Steuerabgaben auf ländliche Produkte innerhalb der nächsten fünf Jahre durchzusetzen. Erneut sollte dabei die Steigerung des Einkommens für die ländliche Bevölkerung und die Aufhebung der wirtschaftlichen Disparität zwischen dem ländlichen und dem urbanen Raum vorangetrieben werden³³⁴. Daraus könnte sich eigentlich ableiten lassen, dass die Zentralregierung über die Förderung der ländlichen Entwicklung implizit auch das Volumen der internen Migration zu reduzieren beabsichtigte: Es könnte dabei argumentiert werden, dass eine Verbesserung der lokalen Wirtschaftslage in den ländlichen Regionen die Dynamik jenes Teils der internen Migration, der wirtschaftlichen Anreizen folgte und nach Han Jun den Großteil der internen Migration in der VR China stellt³³⁵, möglicherweise umlenken und in weiterer Folge die Migration in östlichen Ballungszentren vermindern könnte.

In direktem Bezug zur Handhabung der Migrantenarbeiter in den Städten, machte sich spätestens 2003 noch eine weitere Neuerung bemerkbar, die sich auch auf die Bildung der Institutionen auswirkte, und das war die Verwendung einer neuen Tonart in Zusammenhang mit den Wanderarbeitern: Während in den vorhergehenden Dokumenten noch oft die Phrasen „streng regeln“ *yange guanli* und „streng kontrollieren“ *yange kongzhi* Verwendung fanden, wurden nun vermehrt auf unterstützende Formen wie etwa „Dienstleistungen anbieten“ *tigong fuwu* gesetzt³³⁶. Das Dokument Nr.1 von 2003 war insgesamt von einem positiven Ton gegenüber der internen Migration geprägt und konzentrierte sich auf wirtschaftlich begünstigende Institutionen für die Wanderarbeiter: Wesentliche Forderungen betrafen erneut die Aufhebung ungerechter Restriktionen bezogen auf arbeitssuchende Migranten, die Verpflichtung zu Arbeitsverträgen und pünktlicher Lohnauszahlung sowie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen für ländliche Arbeitskräfte³³⁷. Eine neue Komponente in der Agenda

³³³ Zhan (2005): S.25.

³³⁴ Wu (2009): S. 213ff.

³³⁵ Han(2009): S.70ff.

³³⁶ Li (2008): S.169.

³³⁷ Yang und Shi (2005): S. 235.; Han (2009): S.94.

ab 2003 war der Fokus auf die Verbesserung der Aus- und Fortbildungssituation der ländlichen Arbeitskräfte: Entsprechende Programme sollten vor allem kostenfrei von den lokalen Regierungen zur Verfügung gestellt und auf mehrere Generationen gleichmäßig abgestimmt werden³³⁸. Ein Folgedokument im gleichen Jahr schloss an dieser Linie an, wobei die Ministerien für Landwirtschaft, Arbeit und soziale Absicherung, Erziehung, Wissenschaft, Aufbau und für Finanzwesen das „Wanderarbeiters Ausbildungsprogramm 2003-2010“ beschlossen (*2003-2010 Nian quanguo nongmingong peixun guihua*). Die grundlegende Forderung bestand darin, dass jede Region ihre Investitionen für Ausbildung und Vermittlung technischen Wissens an die Migrantenarbeiter zu erhöhen und parallel dazu Reformen zur Lockerung des *Hukou*, der Institutionen bezogen auf die Arbeitssituation und -anstellung sowie bei der sozialen Absicherung der Migranten vorzunehmen habe. Der Gedanke dahinter war laut Yang und Shi (2005) die Vor- und Wegbereitung für die individuelle Migration in die Städte³³⁹.

Interessant ist die seit 2003 neue Komponente in der Migrationspolitik, wobei nicht mehr nur das wirtschaftliche Umfeld alleine, sondern nun auch die Qualifikation der wirtschaftlichen Akteure, also der Migranten, gefördert werden sollte. Die Fortsetzung dieser Strategie, die sich von 2004 bis 2009 beständig durch die einzelnen Leitdokumente durchzieht³⁴⁰, ist ein deutlicher Beweis dafür, dass die Regierung einerseits die Wichtigkeit ausgebildeter, qualifizierter Arbeitskräfte für die wirtschaftliche Entwicklung wahrgenommen hatte und andererseits indirekt den Empfehlungen der endogenen Wachstumsmodelle folgte, nach denen Wissen in Form von Humankapital einen wichtigen Beitrag und sogar eine Grundlage für wirtschaftliches Wachstum darstellt³⁴¹. Diesen Aspekt hatten ja bereits die ostasiatischen ‚Tigerstaaten‘ ab den 1960ern intensiv ausgenutzt.

2004

Dass im Leitdokument von 2004 erneut von den „Migrantenarbeitern als entscheidende Komponente der industriellen Arbeitskräfte“ die Rede war, und betont wurde, dass diese den „Wohlstand der Städte ermöglicht haben und für das Steueraufkommen einen nicht unwesentlichen Beitrag leisten“³⁴², beweist endgültig die Bedeutung der internen Migration, welche ihr die Zentralregierung für die chinesische Volkswirtschaft beimisst. Neben den Förderungsmaßnahmen für die Landwirtschaft, die bereits in den vorhergehenden

³³⁸ Zhan (2005): S.25f.

³³⁹ Yang und Shi (2005): S. 235.

³⁴⁰ Vergleiche dazu: Staatsrat der VR China (2004) – (2009): Dokumente Nr.1.

³⁴¹ Blanchard und Illing (2009): S.356.

³⁴² Wang und Cai (2007): S.21.

Leitdokumenten betont wurde, kam nun ein weiteres Konzept, wonach für die ländliche Bevölkerung neue Einkommensmöglichkeiten geschaffen werden sollten³⁴³. Das betraf vor allem die Förderung von Produktionsformen, die von den Migrantenarbeitern „eigenständig entwickelt“ wurden, wie etwa die fachlich kooperierenden Verbände in den ländlichen Gebieten *nongcun zhuan ye he zuo zu zhi*. Die lokalen Regierungen wiederum sollten verpflichtet werden, diese Form der Unternehmen mit begünstigenden Maßnahmen im Bereich der Gesetzgebung, Finanzierung, informativen Unterweisung, Kreditbeantragung und der technischen sowie fortbildenden Unterstützung zu fördern³⁴⁴. Ein Folgedokument vom 14.7.2004 (*guanyu jinyibu zuohao nongcun shangpin liutong de gongzuo yijian*) betonte sogar, dass die Förderung dieser informell entstandenen, fachlich kooperierenden Verbände vorangetrieben und das Bewusstsein dafür unter der Bevölkerung verbreitet werden sollte. Die lokalen Regierungen hätten bestmöglich dafür zu sorgen, dass kleine Wirtschaftsverbände gegründet werden, um die Produktionsverknüpfungen zwischen den Unternehmen zu stärken³⁴⁵. Konzeptuell entsprach dies eigentlich ganz der Idee Hirschman'scher Produktionsverflechtungen zwischen vor- und nachgelagerten Industrien.

Interessant ist in diesem Zusammenhang vor allem das Auftauchen einer neuen Form von Produktionssegmenten (den fachlich kooperierenden Verbänden) innerhalb der Landwirtschaft, die sich ohne wirklichen staatlichen Input gebildet haben. Dieser *informelle* Lösungsweg stellte eine bedeutende Bewegung innerhalb der chinesischen Wirtschaftsentwicklung dar, denn bereits die Tatsache, dass es zu solchen Strukturen kommt, weist auf den zunehmenden Freiraum an Möglichkeiten durch die institutionelle Lockerung in der chinesischen Volkswirtschaft, und noch wichtiger, auf die Wahrnehmung dieses Freiraums durch die individuellen Akteure hin. Wie es genau es zur Entstehung solcher Formen kommt, wird unter anderem Thema des Kapitels zu den Lösungswegen der informellen Institutionen sein.

2005

Die neuen, für die interne Migration relevanten Entwicklungen in 2005 waren minimal. Repräsentativ dafür sei an dieser Stelle nur auf das Dokument Nr.1 desselben Jahres verwiesen, in dem weiterhin die Erhöhung der landwirtschaftlichen Gesamtproduktivität durch Senkung der landwirtschaftlichen Steuern als notwendige Maßnahmen betont wurde.

³⁴³ Wu (2009): S. 215f.

³⁴⁴ Ding (2005): S.48.

³⁴⁵ Ibidem: S.48.

Daneben wurde ebenso wie in den Jahren davor die Verbesserung der Aus- und Fortbildungsprogramme für ländliche Arbeitskräfte gefordert³⁴⁶.

2006

Verglichen mit dem Vorgängerdokument aus 2005 wies auch das Leitdokument des Jahres 2006 nur wenig Veränderungen im Umgang mit den Migrantearbeitern auf: Der Schwerpunkt wurde erneut auf die Lösung der drei ländlichen Probleme gelegt, nur die Paragraphen 12, 18 und 19 beziehen sich direkt auf die Wanderarbeiter: Erstgenannter forderte die Errichtung eines Informationsnetzes, das Migrantearbeiter kostenlos mit Informationen zu ihrer rechtlichen Stellung in der Gesellschaft und zur möglichen Arbeitssituation versorgt. Die Paragraphen 18 und 19 beziehen sich wiederum auf die Verbesserung des Aus- und Fortbildungsangebots für die ländlichen Arbeitskräfte und potentiellen Migranten. Ein weit wesentlicheres Schriftstück desselben Jahres hat Zhang Qingquan ausfindig gemacht: Es handelt sich dabei um einen Bericht des Staatsrates zur Lösung des Wanderarbeiterproblems (*Guowuyuan guanyu jiejie nongmingong wenti de ruogan yijian*), der einige interessante Aspekte umfasst. Das Dokument selbst umfasst 40 Paragraphen zur Verbesserung bzw. Lösung der Migrantearbeiterproblematik, wovon sich 28 konkret auf wirtschaftliche Aspekte in Zusammenhang mit der internen Migration beziehen. Neben bereits früher erwähnten Problemkomplexen, die die Bereiche der Ausbildung und Fortbildungssysteme in den Paragraphen 11 bis 15, die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen in Paragraph 3, die Errichtung sozialer Absicherungsnetze in Paragraph 6 und den Aufbau und Entwicklung der wirtschaftlichen Infrastruktur und arbeitsintensiver Unternehmen mit hohem Absorptionspotential in den Paragraphen 31 bis 34 umfassen, wurden auch einige neue Konzepte zur institutionellen Innovation präsentiert. Ein entscheidender Punkt findet sich bereits im ersten Paragraph, in dem auf die enorme Zahl an Migrantearbeitern in machen Branchen wie der Konstruktion und den Dienstleistungen hingewiesen und jene daraus resultierende hohe Konkurrenz unter den Wanderarbeitern selbst angesprochen wird. Um den entscheidenden Beitrag der Migranten anderweitig nutzen zu können, empfahl das Dokument erneut auf einen informellen Lösungsweg zurückzugreifen, der Ähnlichkeiten zu einem Modell aus 2004 aufweist: Dies betraf die neuen Unternehmer, nämlich die in die Heimatregion zurückkehrenden Migrantearbeiter, die laut dem Staatsrat in mehreren Fällen dazu tendieren eigene Unternehmen zu gründen (*fanxiang chuangye nongmingong*). Dabei stützen sich die neuen Unternehmer auf jenes Kapital und Wissen, das

³⁴⁶ Wu (2009): S. 216f.

sie während der Dauer ihrer Migration akkumuliert haben. Diese Tendenz sei laut Staatsrat im Sinne des wirtschaftlichen Wachstums zu unterstützen und zu fördern.

Daneben ist auch die Aufforderung des Staatsrates an die Migrantenarbeiter interessant, bei der zur eigenständigen Förderung ihres Humankapitals aufgerufen wurde (Paragraph 37). Der Staatsrat begründete diesen Aufruf mit der begünstigenden Auswirkung dieser Maßnahme auf die Produktionsqualität, die Wettbewerbsfähigkeit und den Modernitätsgrad für die chinesische Wirtschaft. Zusätzlich dazu sollten Migrantenarbeiter auch motiviert werden an autonomen Gemeinschaften (*zizhi shequ*) teilzunehmen (Paragraph 38). Dies sollte in erster Linie darauf abzielen, unterschiedliche Generationen miteinander in Kontakt zu bringen und somit die jüngeren Generationen von der Erfahrung der Älteren lernen zu lassen³⁴⁷. Interessant ist dabei, dass alle drei Paragraphen Lösungswege vorschlagen, die entweder von Modellen informeller Institutionen übernommen wurden, bzw. zur Entstehung informeller Lösungswege anregen. Darauf aufbauend ließe sich wiederum argumentieren, dass die Zentralregierung scheinbar ab 2006 zunehmend zu der Einsicht gelangt ist, dass traditionelle Lösungsformen bei der Institutionenbildung, nämlich ‚von oben nach unten‘ nicht funktionieren bzw. mehr auf das Innovationspotential der individuellen Akteure in der chinesischen Gesellschaft zur Schaffung informeller Lösungswege zu vertrauen begann.

2007

Ähnlich wie bereits in 2005 lassen sich in den Dokumenten von 2007 keine explizit neuen institutionellen Neuerungen bezogen auf die Migrationspolitik ausmachen. Die Leitlinie des Dokument Nr.1 war weiterhin der Lösung der drei ländlichen Probleme gewidmet und betonte dementsprechend die Notwendigkeit zur Modernisierung der Landwirtschaft, wobei das wesentliche Aufgabenziel in der allgemeinen Steigerung der bäuerlichen Einkommen bestand. Neben den weiterhin forcierten Aus- und Fortbildungsprogrammen für die ländlichen Arbeiter und der versuchten Förderung von fachlich kooperierenden Verbänden, findet sich auch ein Vorschlag zu einer institutionellen Neuerung: Das betrifft die Schaffung von Anreizmechanismen, wie Steuerbegünstigungen und besseren Konditionen bei der Kreditvergabe, die ländliche Arbeitskräfte dazu bewegen sollen, mehr Kraft und Kapital in die Landwirtschaft und in die ländlichen Unternehmen zu investieren³⁴⁸. Dies könnte auf eine alternative Strategie seitens der Zentralregierung schließen lassen, denn über eine solche institutionelle Brückenarbeit könnte durchaus

³⁴⁷ Zhang Qingquan (2008): S.233-246

³⁴⁸ Staatsrat der VR China (2007): Punkt1, Paragraph 4.

gewährleistet werden, dass sich weniger der Staat, sondern mehr die Bevölkerung selbst für die Entwicklung eines lokalen Wirtschaftsraums einsetzt. Die Maßnahme könnte weiterhin auch als Indiz dafür gesehen werden, dass sich die chinesische Zentralregierung zumindest in der Frage der ländlichen Wirtschaft und damit auch indirekt bei der Handhabung der internen Migration, möglicherweise zunehmend auf marktwirtschaftliche und weniger auf zentralstaatlich-geplante Elemente verlässt, wodurch offensichtlich im Sinne der Dezentralisierung die Lösung gewisser Probleme an die privaten Akteure dirigiert wird.

2008

Die interne Migration wird im Leitdokument aus 2008 nur geringfügig behandelt. Die Themen der Ausbildungsförderung für Migrantenarbeiter, Schaffung einer sozialen Sicherheit für dieselben und die Förderung von Wanderarbeitern bzw. ländlichen Arbeitskräften, die eine Unternehmensgründung anstreben, wurden bereits in den Dokumenten der vorhergehenden Jahre mehrmals zur Sprache gebracht. In einem Nachfolgedokument bzw. Arbeitsbericht der Zentralregierung vom März 2008 (*Zhengfu gongzuo baogao*) wurde erneut die Bedeutung der Migrantenarbeiter für die Wirtschaft betont, wobei in diesem Zusammenhang ausdrücklich die Forderung nach einem verbesserten institutionellen Schutz von Rechten und Interessen dieser Gruppe vorgebracht wurde³⁴⁹. Interessanter gestaltete sich noch ein Informationsbulletin, den der Staatsrat zur Verbesserung der Arbeitssituation für Migrantenarbeiter im Dezember 2008 herausgebracht hatte (*Guowuyuan bangongting guanyu qieshi zuohao dangqian nongmingong gongzuo tongzhi*)³⁵⁰: Einführend wurde dabei auf die Tatsache aufmerksam gemacht, dass die neuere [informelle] Tendenz der Kreismigration enorme Auswirkungen auf die ländlichen und städtischen Wirtschaftsäume ausübe. Den vorrangigen institutionellen Schwerpunkt, den der Staatsrat in diesem Dokument festlegte und auf dieses Phänomen angewendet sehen wollte, betraf nicht etwaige Institutionen zur Kontrolle oder Lenkung dieser Entwicklung, sondern viel mehr die konkrete Bereitstellung von Know-how für die rückkehrenden Migranten, das sie befähigen sollte „Unternehmen selbstständig zu gründen *zizhu chuangye*“ und technisch zu leiten. Die entsprechenden Maßnahmen sollten von den lokalen Regierungen selbst unternommen werden, wobei sie auch die Migranten mit begünstigenden Finanzinstitutionen bei dieser Entwicklung zu unterstützen hätten. Darüber hinaus sollte auch die Kreismigration selbst gefördert werden, indem in den Sende- und Empfängerregionen Absicherungsnetze für die Migranten implementiert werden sollten, bei denen sich die jeweiligen Regionen untereinander zu

³⁴⁹ Han (2009): S.102.

³⁵⁰ Staatsrat der VR China (2008b): http://www.lm.gov.cn/gb/employment/2008-12/22/content_269667.htm.

koordinieren und ein entsprechendes Finanzierungsschema zu entwickeln hätten³⁵¹. Der Schwerpunkt, der mit diesem Schritt neu in der internen Migrationskoordination eingefügt wurde, lag in der Schaffung einer Zusammenarbeit zwischen Zentrale und den Regionen mit dem Ziel die Migrationsbewegungen effizienter erfassen zu können. Der Aufbau von Informationsnetzwerken, zu dem auch in den vorhergehenden Dokumenten bereits mehrmals aufgefordert worden war, wurde spätestens ab 2007/8 zu einem der neuen wichtigen Eckpunkte in der Migrationspolitik. Ein wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang war die Forderung des Staatsrats nach einem verpflichtenden Rückmeldesystem, bei dem die lokalen Regierungen dem Staatsrat selbst über Entwicklungen in der internen Migration Bericht erstatten müssen³⁵², was durchaus als neuer Schritt zur Schaffung eines Mechanismus der Informationsumverteilung eingestuft werden kann.

2009

Das Jahr 2009 stand ganz im Zeichen der sich ausbreitenden Wirtschaftskrise und diese Entwicklung wirkte sich auch auf die wirtschaftlichen Maßnahmen aus, die das Dokument Nr.1 für den Umgang mit der Krise festlegte: Mit dem Rückgang der Nachfrage für chinesische Exporte entschied sich der Staatsrat in seinem Leitdokument zur Förderung des Binnenkonsums aufzurufen und behauptete, dass das größte, noch unausgeschöpfte Potential in den ländlichen Gebieten zu finden sei („*kuoda guonei xuqiu, zui da qianli zai nongcun*“) ³⁵³. Neben diversen Forderungen institutioneller Verbesserungen in der ländlichen Wirtschaftsstruktur wurde erneut die Förderung fachlich kooperierender Verbände zur fortgesetzten Absorption ländlicher Arbeitskräfte festgelegt³⁵⁴, sowie die Verbesserungen der Ausbildungsmöglichkeiten für ländliche Arbeitskräfte und die Unterstützung heimkehrender Migranten zur Gründung von Unternehmen als Aufgaben an die lokalen Regierungen dirigiert³⁵⁵.

8.4.3 Die institutionelle Handhabung der internen Migration in den Leitdokumenten 2002-2009

³⁵¹ Staatsrat der VR China (2008b): Paragraph 1-6.

³⁵² Ibidem: Paragraph 6.

³⁵³ Staatsrat der VR China (2009): Einleitender Absatz.

³⁵⁴ Ibidem: Paragraph 21.

³⁵⁵ Ibidem: Paragraph 24.

Aus der Untersuchung der Leitdokumente von 2002 bis 2009 wird deutlich, dass die interne Migration von Seiten der Zentralregierung bereits als entscheidender Bestandteil der chinesischen Wirtschaft gehandhabt wird. Neben der wichtigen Aufwertung der Wanderarbeiter zu „Angehörigen der Arbeiterklasse“ im Dokument Nr.2 aus 2002 war es vor allem Jiang Zemins Bericht auf dem 16. Parteitag der KPCh, der die neue wirtschaftspolitische Ausrichtung der Zentralregierung vorgab: Die Neuregelung des Verhältnisses von Landwirtschaft und Industrie sowie von ländlichen Gebieten und Städten führte dazu, dass ab diesem Zeitpunkt die ländlichen Gebiete und die Landwirtschaft nun im Fokus der Förderungen standen. Diese Neuausrichtung wirtschaftlicher Förderung betraf aber auch die ländlichen Arbeitskräfte, denn die Förderung ländlicher Regionen bedeutete ebenfalls die Schaffung von Arbeitsplätzen in diesen Gebieten, um somit das oft postulierte Ziel einer Einkommenssteigerung unter der ländlichen Bevölkerung realisieren zu können. Die Dynamik der interne Migration, die von den Wanderarbeitern getragen wird, hat ihren Ursprung in den ländlichen Gebieten und es scheint so, als ob der Staat durch die wirtschaftliche Förderung dieser Gebiete mit unter auch versuchte den Druck abzubauen, der von der internen Migration ausgeübt wurde: Durch das Forcieren der wirtschaftlichen Entwicklung gewisser Regionen und dem infolge dessen angehobenen Lebensniveau kann jener Motivation entgegen gewirkt werden, die ländliche Arbeitskräfte zur Migration antreibt³⁵⁶. Parallel dazu bemühte sich die Zentralregierung in ihren Leitdokumenten die Notwendigkeit zur Unterstützung der heimkehrenden Migranten zu betonen: Den Anzeichen nach zu urteilen, setzte die Zentralregierung offensichtlich zunehmend auf das unternehmerische Potential dieser Individuen und den möglichen Nutzen, den die ländlichen Unternehmen des Typs *huixiang chuangye*³⁵⁷ für die Absorbierung von Arbeitskräften im ländlichen Raum und für die damit einhergehende Reduzierung der Migration besitzen könnten.

Was die konkreten Vorschläge bzw. Forderungen zu institutionellen Verbesserungen von der Zentralregierung betrifft, muss darauf verwiesen werden, dass es sich hierbei um Konzepte auf dem Papier handelt, die eben in den jeweiligen Dokumenten vorgeschlagen werden, aber noch nicht notwendiger Weise mit der Form ihrer tatsächlichen Implementierung übereinstimmen. Bereits zu Anfang dieses Kapitels wurden die verschiedenen Dokumenttypen vorgestellt und demnach würden die jeweiligen Leit- und Folgedokumente in die Sparte der ursprünglichen Dokumente- bzw. Textversionen fallen. Konkrete Umsetzungsblaupausen zu diesen institutionellen Vorschlägen tauchen dabei kaum

³⁵⁶ OECD (2009): S.11.

³⁵⁷ Wörtlich: „Zurück aufs Land kommen und ein Unternehmen gründen“.

auf, denn selbst die vorgeschlagenen Institutionen zur Finanzierung bzw. für anzuwendende Steuersätze, werden nicht genauer beschrieben – es wird beispielsweise nicht präzisiert, wie hoch Steuersätze für von Migrantenarbeitern gegründete Unternehmen anzusetzen sind und welche Variationen für welche Finanzierungspläne angewendet werden sollen. Dies wird in erster Linie den lokalen Organen überlassen, die sich nach den Gegebenheiten vor Ort richten.

Nun stellt sich zusammenfassend auch die Frage, welche institutionellen Konzepte sich zwischen 2002 bis 2009 für die interne Migration herausgebildet haben: In den vorhergehenden Absätzen wurden einige institutionelle Schwerpunktsetzungen vorgestellt, wobei für die Zentralregierung im Zusammenhang mit der internen Migration vor allem der Bezug zur wirtschaftlichen Gesamtentwicklung entscheidend zu sein schien. Die Herausbildung verschiedener Unternehmenstypen durch die Migrantenarbeiter und ländlichen Arbeitskräfte spielten dabei eine offensichtlich wichtige Rolle, ebenso wie auch die Verbesserung der rechtlichen Stellung, der Interessen und der sozialen Absicherung von Migrantenarbeiter im Zentrum der Bemühungen standen. Was jedoch die langfristige Lösung der Migrationsproblematik an sich betrifft, könnte die Förderung von Ausbildungsstrukturen für Migrantenarbeiter und ländliche Arbeitskräfte den wichtigsten Punkt darstellen: In erster Linie lässt sich das mit dem Konzept der endogenen Wachstumsmodelle erklären, die neben Forschung und Entwicklung die Steigerung von Humankapital als die Grundlage für fortgesetztes Wirtschaftswachstum einstufen. Es mag sehr wohl möglich sein, dass die chinesische Zentralregierung diese Form des Mangels unter den migrierenden Arbeitskräften bereits 2003 erkannt hatte und daher über ein Folgedokument von 2003 das Weiterbildungsprogramm für ländliche Arbeitskräfte 2003-2010 zu implementieren beabsichtigte. Ein wesentliches Problem besteht in diesem Zusammenhang darin, dass China zwar über eine große Anzahl an Arbeitskräften verfügt, diese aber mit einem zu niedrigen Bildungsniveau ausgestattet sind und somit für die Wirtschaft des Landes langfristig nur einen geringen Nutzen erbringen können. Bereits in den vorhergehenden Kapiteln wurde dargestellt, dass die chinesische Industrie zwischen 1978 und 2003 zwar von dem großen Angebot an billigen Arbeitskräften immens profitieren konnte, sich mittelfristig auch noch Gewinne errechnen kann, aber langfristig der Industrie- und Dienstleistungssektor qualitativ weiterentwickelt werden müssen, um mit dem ständig voranschreitenden Wettbewerb auf dem Weltmarkt mithalten zu können. Dazu ist es einerseits notwendig, dass neue technologische Entwicklungen in die Produktionsweise selbst einfließen, noch grundlegender ist aber das Vorhandensein eines Grundstocks qualifizierter Arbeiter, die mit neuen Technologien umgehen können, also eben über einen gewissen Grad an Humankapital

verfügen. Dementsprechend würde das auch eine Verbesserung der Ausbildung und in weiterer Folge des Einkommens von migrierenden, ländlichen Arbeitskräften verlangen: Eine Anhebung der Produktionsqualität verlangt neben einem entsprechenden Humankapitalniveau der Arbeitnehmer auch nach Anreizbildungen durch entsprechend hohe Effizienzlöhne³⁵⁸. Das möglicherweise grundlegendste Problem in diesem Zusammenhang betrifft jedoch die Frage wie die Fortbildung von Arbeitskräften koordiniert werden soll, also welchen Signalen dieser Prozess zu folgen hat. Migrierende, ländliche Arbeitskräfte werden wirtschaftlich gesehen weiterhin für bestimmte Sektoren gebraucht, die nach wenig Humankapital, aber einen hohen Aufwand an Arbeitskraft verlangen. Auf der anderen Seite entstehen in der Volksrepublik neue Branchen bzw. entwickeln sich solche, bis noch vor kurzem wenig geförderte Segmente wie etwa der Dienstleistungssektor qualitativ weiter – Auch das verlangt nach einem ganz bestimmten Arbeitnehmerprofil. Angesichts des gegenwärtigen Transformationsprozesses vom Plan zum Markt stellt sich hierbei erneut die Frage welcher Mechanismus die koordinierende Aufgabe übernimmt. Bedingt durch die Größe des Landes ist auch der Arbeitsmarkt der VR China immens groß und somit mit dem Problem ungleichmäßiger Informationsaufbereitung und -verteilung konfrontiert. Dies beeinträchtigt nicht nur den Prozess der Arbeitskräfteallokation, sondern auch die Signalwirkung des Mechanismus bezüglich Nachfrage und Angebot. Wer übernimmt dabei die Vermittlung zwischen der Nachfrage seitens der Wirtschaft und dem Angebot aus der Gesellschaft und lässt sich diese Entwicklung im Vorhinein abschätzen? Sollte die Aufgabe zumindest konzeptionell an die Zentralregierung zurückfallen, bleibt dieser angesichts des schnellen wirtschaftlichen Wandels wenig übrig als die Ausbildung der noch am wenigsten geförderten Gruppe innerhalb der Gesellschaft weiter voran zu treiben - Im Verlauf dieses langsamen Vorantastens könnte es möglicher Weise leichter gelingen, die Absorptionskapazität der chinesischen Wirtschaft und der einzelnen Sektoren bezogen auf die ländlichen Arbeitskräfte abzuschätzen und dabei gleichzeitig nachfolgende Ausbildungsstrukturen für Wanderarbeiter zu konzipieren.

Veränderungen im Bereich der Aus- und Weiterbildung von Migrantenarbeitern stellen aber nur einen Schritt der Integration effizienter Arbeitskräfte in die Gesamtwirtschaft dar: Daneben sind es bereits von der Zentralregierung unternommene Anstrengungen auf institutioneller Ebene wie die Förderung der Interessen und Rechte der Migrantenarbeiter sowie die Stärkung ihrer soziale Absicherung. Das kann durchaus als offizielles Signal der Zentralregierung gegenüber den Wanderarbeitern gewertet werden, um zu zeigen, dass der

³⁵⁸ Blanchard und Illing (2009): S.192ff.

Staat sie nun als ‚vollwertige‘ Akteure im Wirtschaftssystem anerkannt hat und ihr Beitrag zum Wirtschaftswachstum unentbehrlich ist.

Die sich daraus abzuleitenden Fragen für die folgenden Kapitel widmen sich demnach der Art und Weise, mit der die Zentralregierung ihre institutionellen Konzepte umsetzt, der Funktion, die die interne Migration für die Wirtschaft tatsächlich erfüllt und dem Potential informeller Institutionen in der internen Migration, das die Zentralregierung zur Schaffung neuer Institutionen mit einbeziehen kann.

9. Die Umsetzung institutioneller Konzepte aus den offiziellen Dokumenten

9.1. Einleitung

Seit Beginn der Reformen in der chinesischen Volksrepublik hat sich ein intensiver Wandel in der institutionellen Struktur der Wirtschaft vollzogen und in den vorhergehenden Kapiteln und Abschnitten wurden die wichtigsten Auswirkungen dieses Wandels auf die interne Migration behandelt. Was demnach noch fehlt, ist die Evaluierung der konkreten institutionellen Umsetzungen, die in den zentralstaatlich publizierten Dokumenten konzeptualisiert wurden. Im vorliegenden Abschnitt sollen nun die bisher vorgenommenen Umsetzungen migrationsbezogener Institutionen genauer untersucht werden, wobei in einigen Bereichen definitive Fortschritte erzielt wurden, in anderen jedoch noch verschiedene Mängel vorherrschen.

Die dezidierte institutionelle Förderung der internen Migration durch die Zentralregierung wurde höchstwahrscheinlich über die offizielle Wertschätzung der Migrantenarbeiter und ihrem wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes eingeleitet. Ascutti (2006) stellt diesbezüglich fest, dass ab diesem Zeitpunkt vermehrt institutionelle Neuerungen eingeleitet wurden, die auf die Verbesserung der sozioökonomischen Position und der rechtlichen Lage migrierender Arbeitskräfte abzielten³⁵⁹. Es ist anzunehmen, dass diese kleineren Entwicklungen im Rahmen einer größeren Bewegung zur Veränderung der institutionellen Ausrichtung in der

³⁵⁹ Ascutti (2006): S.3.

Wirtschaftsstruktur geschahen, denn nach Zhao (2007) vollzog sich unter der Administration von Hu Jintao und Wen Jiabao ein deutlicher Wandel in der Schwerpunktsetzung des chinesischen Entwicklungswegs: Das neue Ziel bestand nun darin eine mehr ausbalancierte Entwicklung einzuleiten, bei der die Bedürfnisse der Bevölkerung stärker miteinbezogen werden sollten. Dementsprechend begann die Zentralregierung bei der Konzipierung der nationalen Entwicklungsstrategie auch neue Richtlinien für lokale Praktiken festzulegen, um eben neben dem Wachstum des Bruttosozialprodukts auch die soziale Komponente mehr in den Mittelpunkt zu bringen³⁶⁰. Die erste formelle Ankündigung des „neuen Entwicklungsparadigmas“ wurde durch die Absichtserklärung von 2003 markiert, durch welche „ausgeglichenes Wachstum“ und „nachhaltige Entwicklung“ als neue Leitbegriffe eingeführt wurden. Der inhaltliche Schwerpunkt wurde dabei auf die Zusammenführung von Stadt und Land sowie West- und Ostregionen gesetzt³⁶¹. Eine wesentliche Stütze für diese Entwicklung könnte dabei die interne Migration darstellen: Migrierende Arbeitskräfte repräsentierten mit Beginn der Politik von *Reform und Öffnung* den ersten Schritt dieser Zusammenführung von urbanen und ländlichen Regionen und bis heute ist es auf diese gesellschaftliche Gruppe zurückzuführen, dass einerseits Arbeitskräfte und andererseits Kapital, aber auch Know-how, Humankapital und Informationen zwischen den beiden Regionen ausgetauscht wurden³⁶². Folglich lässt sich argumentieren, dass die Wanderarbeiter ein grundlegendes Bindeglied zwischen Stadt und Land bzw. Ost und West darstellen, auf das die Zentralregierung mit ihrem Projekt des „neuen Entwicklungsparadigmas“ zurückgreifen müssen wird. Aus diesem Blickwinkel betrachtet, erscheint auch eine weitere Maßnahme aus 2005 vollkommen logisch: Die Zentralregierung betonte die Wichtigkeit der Errichtung einer harmonischen Gesellschaft, in der soziale Gerechtigkeit und die Miteinbeziehung von Randgruppen eine wichtige Rolle spielen³⁶³. Diese Maßnahme betrifft wirtschaftlich gesehen wiederum vor allem die Migrantenarbeiter, die weiterhin zwar eine Randgruppe in der Gesellschaft darstellen, gleichzeitig aber für die Wirtschaft unverzichtbar sind. Die von offizieller Seite den Wanderarbeitern zugeschriebene Bedeutung spiegelt sich in einigen institutionellen Verbesserungen für die interne Migration wieder³⁶⁴: Das betrifft beispielsweise die Aufhebung von Zwangsrückschickungsmaßnahmen gegenüber den ländlichen Arbeitskräften, die forcierte Auszahlung von 98.4% der gegenüber den Migrantenarbeitern zurückgehaltenen Gehälter in 2004, die Einführung rechtlicher und

³⁶⁰ Zhao (2007): S.177f.

³⁶¹ Zhan (2005): S.28.

³⁶² Han (2009): S.15ff.

³⁶³ Zhan (2005): S.28.

³⁶⁴ Huang (2007): S.80.

sozialer Absicherungsmechanismen auf der lokalen Ebene für Migrantenarbeiter als Reaktion auf Bestimmungen der Zentralregierung und die immensen Verbesserungen bei Angebot und Durchführung der Ausbildungsprogramme für Migrantenarbeiter³⁶⁵. In den folgenden Absätzen wird nun ein Einblick in die wichtigsten institutionellen Verbesserungen gegeben, die innerhalb der letzten Jahre von wissenschaftlicher Seite dokumentiert wurden.

9.1.1 Die Etablierung von Aus- und Fortbildungsprogrammen

Eine der wichtigsten Maßnahmen, die auf die Stärkung der Situation ländlicher Arbeitskräfte und somit auch auf Migrantenarbeiter abzielt, waren Beschluss und Etablierung von Aus- und Fortbildungsprogrammen. Der wesentliche Hintergrund für diese Entscheidung war die im „neuen Entwicklungsparadigma“ festgelegte Richtlinie zur Reduzierung sozialer Ungleichheiten. Neben diversen finanziellen Institutionen wie begünstigende Steuer- und Investitionsprogramme in den ländlichen Regionen ist hier vor allem das Entwicklungsprogramm für die Westgebiete *Xibu da kaifa* von 1999/2000 zu erwähnen, das unter anderem auch eine Verbesserung der Grundausbildungssituation in den westlichen Regionen erreichte³⁶⁶. Dieser wichtige Schritt hatte eine enorme Auswirkung auf die migrierenden Arbeitskräfte, da Ausbildungsverbesserungen dieser Art eine Steigerung des individuellen Humankapitals nach sich ziehen. Eine Folgemaßnahme stammt aus einem Leitdokument von 2001, in dem der Staatsrat lokale Regierungen dazu aufforderte, Kindern von Migrantenarbeitern eine neun-jährige Pflichtschulbildung zu ermöglichen. Der vorliegenden Untersuchung lagen keine Unterlagen zur Effizienz der landesweiten Umsetzung vor, aber eine regionale Untersuchung aus 2001 ergab, dass in Peking, eines der Hauptmigrationsziele, bereits 62% der damals 370 000 Kinder von Migrantenarbeitern bereits in öffentlichen Schulen und 25% in inoffiziellen, Schul-ähnlichen Strukturen untergebracht waren. Dennoch gab es laut Chan (2008) zumindest bis 2006 nur wenige Städte, in denen diese Institution entsprechend der Vorgaben umgesetzt wurde³⁶⁷.

Ein jüngeres und besonders intensiv propagiertes Programm in diese Richtung stellt das 2003 initialisierte nationale Ausbildungsprogramm für ländliche Migrantenarbeiter dar, das bis 2010 abgeschlossen werden soll. Das Hauptziel bestand in der Ausbildung von mindestens 60 Millionen Migrantenarbeitern, die durch das Programm ein entsprechendes

³⁶⁵ Ascutti (2006): S.5.

³⁶⁶ Chan (2008): S.21.

³⁶⁷ Ibidem: S.23.

Qualifikationsniveau für Anforderungen in nicht-landwirtschaftlichen Anstellungen erhalten sollten. Das Fortbildungsprogramm konzentrierte sich inhaltlich neben der Vermittlung von spezifischen beruflichen Fähigkeiten auch auf die Gebiete wie Recht und Gesundheit. Was nun den langfristigen Anstellungserfolg ländlicher Arbeitskräfte im Rahmen des Projekts betrifft, schrieb eine Studie aus 2007 dem Programm gute Erfolgchancen zu, ohne jedoch genauere Ergebnisse anzugeben³⁶⁸.

Grundsätzlich scheint die Zentralregierung dem Aspekt der Ausbildung von Migrantenarbeitern eine nicht unwesentliche Bedeutung beizumessen, was sich in der Implementierung von Folgeprojekten widerspiegelt: Das bekannteste dabei ist das „Sonnenscheinprojekt“ von 2004 (*Nongcun laodongli zhuanxi peixun yangguang gongcheng*), das sich vor allem auf die Ausbildung von Migrantenarbeitern in den ärmsten Regionen konzentrierte, sowie bindende institutionelle Maßnahmen zur Bereitstellung einer grundlegenden Schulbildung für Kinder von Migrantenarbeitern in den Großstädten etablierte³⁶⁹. Das ‚Sonnenscheinprojekt‘ ist bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt weiterhin aktiv und laut offiziellen Daten von 2007 erhielten von 8.8 Millionen fortgebildeten ländlichen Arbeitskräften 7.6 Millionen Anstellungen in nicht landwirtschaftliche Sektoren³⁷⁰.

9.1.2. Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Absicherung der Migrantenarbeiter

Ein weiteres Bündel an Maßnahmen zur sozioökonomischen Integration der Wanderarbeiter waren die Bemühungen der Zentralregierung die soziale und wirtschaftliche Absicherung der Migrantenarbeiter weiter voranzutreiben. Dass die Zentralregierung in diesem Bereich bestimmte Institutionen einführte, ist wahrscheinlich nicht nur auf Bedenken bezüglich der sozialen Stabilität des Landes zurück zu führen – Auch aus wirtschaftlicher Sicht können solche Maßnahmen durchaus einige Vorteile nach sich ziehen: Ein funktionierendes soziales Absicherungsnetz könnte beispielsweise die Konsumbereitschaft der Migrantenarbeiter erhöhen und damit in weiterer Folge die Wirtschaft des Staates befördern. Es ist nämlich anzunehmen, dass Wanderarbeiter ohne soziale Absicherungen einen Großteil ihres Einkommens für potentiell auftretende Krankheitsfälle einsparen und

³⁶⁸ Wang und Cai (2007): S.23f.

³⁶⁹ Zhan (2005): S.26.

³⁷⁰ Staatsrat der VR China (2007b): http://www.gov.cn/jrzg/2007-05/06/content_606179.htm.

somit ihre Reale Kaufkraft stark reduziert ist. Mit einer zusätzlichen Stärkung der Rechte von Migrantenarbeitern, etwa bei Lohnauszahlungen, würde sich möglicherweise ein wesentlicher psychologischer Effekt einstellen: Eine dementsprechend verbesserte institutionelle Struktur könnte die interne Migration reibungsloser gestalten, die gesteigerte Sicherheit bei den Lohnauszahlungen würde die Fluktuationsrate bei den berufswechselnden Migranten reduzieren und insgesamt hätte das auf den Verstärkerprozess und die gesamte Wirtschaftstransformation einen positiven Impetus. Vorausgesetzt, dass diese hypothetischen Entwicklungen eintreten, wäre es somit möglich auch die fortgesetzte Aufwertung des gesellschaftlichen Status von Migrantenarbeitern voranzutreiben und ihrer Rolle als entscheidende Träger der wirtschaftlichen Entwicklung Chinas eine stärkere, allgemeine Anerkennung zukommen zu lassen.

Einer der ersten Indikatoren dafür, dass die Zentralregierung einen ähnlichen Entwicklungsweg einzuleiten versuchte, war die ab 2000 angelaufene Einführung von regional begrenzt, wirkenden sozialen Absicherungssystemen in Kanton, Peking, Schanghai und Xiamen, die von den Migrantenarbeitern beansprucht werden konnten. Gegen Ende 2005 hatten bereits 14 von 100 Millionen Migrantenarbeiter aus diesen Regionen eine solche Absicherung erhalten und 2006 waren es bereits ein Drittel aller ländlichen Arbeitermigranten, welche die eine oder andere Form sozialer Absicherung nutzten. Trotz dieser positiven Entwicklungen liegen die Absicherungsangebote für Migrantenarbeiter qualitativ weit unter denen, die Arbeiter mit einem urbanen Familienregistereintrag beanspruchen können³⁷¹. Zu den konkreten Maßnahmen und Projekten zur Realisierung einer gerechteren Behandlung der Migrantenarbeiter und einem verbessertem Angebot an Dienstleistungen, die in den Leitdokumenten seit 2003 gefordert werden, fällt auch die Regelung einer verpflichtenden Lohnauszahlung gegenüber den Migrantenarbeitern, sowie die ab 2004 allmählich gegenüber Betrieben und Unternehmen institutionalisierte Arbeitsunfallversicherung, die für angestellte Migrantenarbeiter zu einzurichten sind³⁷². Tatsächlich verhält es sich jedoch so, dass die Erfüllung dieser Pflicht von Seiten der Unternehmen oft ziemlich lax gehandhabt wird: So dokumentieren beispielsweise Erfahrungsberichte aus dem traditionellen Migrationsziel Kanton und Umgebung, dass solche Arbeitsunfallversicherungssysteme für Migrantenarbeiter in privaten Unternehmen kaum existieren³⁷³. Dabei stellt sich in diesem Zusammenhang auch die Frage, ob Wanderarbeiter Angebote der Eigenabsicherung grundsätzlich annehmen würden. Huang und Pieke (2003)

³⁷¹ Chan (2008): S.23.

³⁷² Zhan (2005): S.26f.

³⁷³ Pun und Li (2008).

gehen implizit auf dieses Problem ein und ihrer Meinung nach verlassen sich Wanderarbeiter in den meisten Fällen auf den ihnen rechtlich zustehenden Besitz an Land zur sozialen Eigenabsicherung: Die migrierenden Arbeitskräfte, so die Autoren, reagierten auf den Zwang das Land abzugeben und dafür eine andere Option zu wählen zumeist negativ indem sie diese Hürde zu übergehen versuchten – etwa durch (informelle) Verpachtung ihres Bodens³⁷⁴.

9.1.3. Flexibilisierung bei der Vergabe des *Hukou* gegenüber Migranten

Die ‚sinnvolle‘ Weiterentwicklung des Familienregisters stellt sich für die Zentralregierung wahrscheinlich als die komplexeste institutionelle Aufgabe in Zusammenhang mit der internen Migration dar. Bereits die vorhergehenden Kapitel verweisen darauf, dass eine gewisse Bewegung in diesem Prozess unverkennbar ist – Dies zeigt sich vor allem in der hohen Frequenz von Abänderungen des *Hukou*-Systems. Die wichtigste, jüngste Entwicklung neben der bereits erwähnten Reform von 2008, bei der das Ministerium für öffentliche Sicherheit jeder Region gestattet hatte bei der Implementierung der Bestimmungen zur *Hukou*-Vergabe zu experimentieren³⁷⁵, war die Ende Januar 2006 herausgegebene Direktive an die lokalen Regierungen zuziehenden Arbeitskräften einen einfacheren Erhalt eines Familienregisters in Städten und Kleinstädten zu ermöglichen. Für die Rekrutierung von Staatsbediensteten wurde die Bestimmung zum Besitz eines spezifischen *Hukou* abgeschafft, was rein theoretisch auch Migrantenarbeitern eine Anstellung als Staatsdiener ermöglichen würde³⁷⁶. Insgesamt scheinen die jüngsten Veränderungen der Institution nicht auf die Auflösung derselben abzuzielen, vielmehr ähneln sie einem Experiment, das lokalen Regierungen eine flexiblere Handhabung ermöglichen soll. In der Gegenwart hat der *Hukou* bereits einen Großteil seiner ursprünglichen Funktionen verloren: Die Aufrechterhaltung von Privilegien der städtischen Bevölkerung gegenüber der Ländlichen, sowie die fixe Allokation ländlicher Arbeitskräfte auf dem Land um damit die Produktion der Landwirtschaft und in weiterer Folge Investitionen für die Industrie abzusichern, sind aufgegebene Konzepte der Vergangenheit. Warum wagt es die Zentralregierung dennoch nicht das *Hukou*-System selbst abzuschaffen? Han (2009) führt in diesem Zusammenhang an, dass im Sinne der rechtlichen und ökonomischen Gleichstellung

³⁷⁴ Huang und Pieke (2003): S.5.

³⁷⁵ Li, Qiang (2008): S.170.

³⁷⁶ Chan (2008): S.23.

der Wanderarbeiter die Einführung eines national einheitlichen *Hukou*-Systems eine unumgängliche Notwendigkeit darstellt. Gleichzeitig erwähnt er jedoch auch die Möglichkeit, dass eine zu direkte Umstellung des Systems die Gefahr der sozioökonomischen Destabilisierung nach sich ziehen könnte: Wie würden große Städte mit einem plötzlich anwachsenden Arbeitskräfteangebot umgehen? Könnten genügend Arbeitsplätze bereitgestellt werden und parallel dazu auch das soziale Absicherungsnetz auf die neu hinzukommenden Migrantenarbeiter ausgeweitet werden³⁷⁷? Diesbezüglich darf auch nicht vergessen werden, dass der *Hukou* immer noch als Mechanismus zur sozialen Absicherung der ländlichen Bevölkerung dient – Migrantenarbeitern vom Land steht durch den *Hukou* ein Recht auf eine bebaubare Fläche zu³⁷⁸ und stellt sozusagen das absichernde ‚Grundkapital‘ für deren Migrationsaktivitäten dar. Diesen Mechanismus aufzuheben würde bedeuten, dass ein Ersatz für die ländliche Bevölkerung eingerichtet werden müsste. Ansätze in eine ähnliche Richtung gibt es etwa bei der Gesundheitsvorsorge, wie dies Klotzbücher et al. (2010) dokumentiert haben³⁷⁹.

Die Bedingungen zum Erhalt eines *Hukou* wurden mit dem Fortschreiten der Reformen schrittweise reduziert, wobei heutzutage die regional unterschiedliche Gestaltung der Institution eines ihrer wesentlichsten Charakteristika darstellt: Beispielsweise wird der Bevölkerungszuzug in mittelgroße Städten und Provinzhauptstädte gestattet, solange Migrantenarbeiter Anstellung und Unterkunft nachweisen können. In Metropolen wie Peking oder Schanghai, wurde der Erhalt eines lokalen *Hukou* für Wanderarbeiter in den letzten Jahren zwar erleichtert, aber auch das folgt einem eigenen Prinzip („Die Tür öffnen und den Preis steigern“), bei dem ein stark selektiver Prozess den Zugang in die Städte weiterhin reguliert³⁸⁰. Angesichts der unterschiedlichen Umsetzungsformen dieses institutionellen Mechanismus lohnt es sich erneut die eigentliche Wirkung und Bedeutung dieser Institution zu vergegenwärtigen: Bezogen auf die interne Migration bietet sich der Zentralregierung durch den *Hukou* ein Hebelmechanismus an, mit dem je nach wirtschaftspolitischer Notwendigkeit Migrationsbewegungen ländlicher Arbeitskräfte konzeptuell gelenkt werden können, wobei die praktische Umsetzung Aufgabe der lokalen Regierungen bleibt. Ein typisches Beispiel zeigt sich etwa anhand des administrativ gelenkten Urbanisierungsprozesses, bei dem jene kleinen Städte mit niedrigen *Hukou*-spezifischen Barrieren und demnach geringen Eintrittsbedingungen relativ schnell zum Ziel von Wanderarbeitern werden. Diese Form der Kanalisierung würde auf der anderen Seite auch

³⁷⁷ Han (2009): S.57f.

³⁷⁸ Huang und Pieke (2003): S.5, Zhan und Huang (2005): S.15f.

³⁷⁹ Vergleiche dazu: Klotzbücher et al.(2010).

³⁸⁰ Zhan (2005): S.25.

von größeren Städten entsprechende Maßnahmen verlangen: Um deren hohes Pull-Potential für die Wanderarbeiter zu verringern, wäre es notwendig in diesen Städten die *Hukou*-relevanten Eintrittsbedingungen entsprechend anzuheben. Solchermaßen flexibel modifizierte oder neu konzipierte Institutionen könnten einen idealen Ersatz für die schwindenden institutionellen Instrumente der planwirtschaftlichen Vergangenheit anbieten, derer sich die Zentralregierung vor 1978/79 noch bediente. Ein möglicher Vorteil bestünde darin, dass das rigide, kaum flexible planwirtschaftliche Institutionengerüst – im konkreten Fall durch den *Hukou* verkörpert – durch ein stark marktwirtschaftliches, sehr flexibles System ersetzt werden könnte, in dem jedoch einige wenige Kerninstitutionen je nach Bedarf direkt durch die staatlichen Akteure beeinflussbar bleiben. Diese Form der administrativen Lenkung würde verglichen zu planwirtschaftlichen Mechanismen zwar nicht ganz so genaue Vorausgaben setzen können und damit die Kontrolle für die Administrationen erleichtern, dafür bietet es aber den individuellen Akteuren mehr Freiheiten, was wiederum deren wirtschaftliches Schaffens- und Selbstverwirklichungspotential steigert. So gesehen ist es nur allzu wahrscheinlich, dass die Zentralregierung die Institution des *Hukou* nicht verwerfen, sondern sie den Umständen entsprechend anpassen wird.

9.1.4. Arbeitsmarkt

Der letzte wichtige Bereich, in dem institutionelle Neuerungen die wirtschaftlichen Bedingungen der migrierenden Arbeitskräfte allmählich verbessert haben, betrifft das Arbeitsmarktsystem. Zwar ist in der VR China noch keine einheitliche Struktur geschaffen, die Angebot und Nachfrage des Produktionsfaktors Arbeitskraft über offizielle, aber nicht notwendigerweise staatliche Kanäle national und diskriminierungsfrei signalisieren kann, aber etwa seit Beginn des 21. Jahrhunderts scheint es der Zentralregierung allmählich zu gelingen, den Arbeits- und Stellenmarkt institutionell für die Migranten zu lockern und diskriminierende Regelungen aufzuheben³⁸¹. Ein entscheidender Schritt in diese Richtung war die Billigung und Implementierung eines Gesetzes in 2007 durch den nationalen Volkskongress, das mehr absichernde Mechanismen für die Migrantenarbeiter (Gewerkschaftsunionen, Gleichberechtigung, termingerechte Auszahlung der Löhne und Arbeitsanstellungen auf Vertragsbasis) etablierte und damit die Normalisierung der Arbeitsverhältnisse auf dem chinesischen Arbeitsmarkt zu Gunsten der Migrantenarbeiter weiter verbessern konnte. Obwohl diese Erfolge verbucht werden konnten, besteht laut Chan

³⁸¹ Huang und Pieke (2003): S.i.

(2008) ein wesentliches Problem darin, dass zwar die Zentralregierung auf die Gleichberechtigung der Migrantenarbeiter auf dem Arbeitsmarkt abzielt, manche lokalen Regierungen jedoch die jeweiligen regionalen Arbeitsmarktsegmente in erster Linie mit Eintrittsbarrieren versehen und nur den Bestqualifizierten Zugang zu lokalen Arbeitsstellen gewähren. Hierbei sind es jedoch vor allem private Arbeitgeber, die von einem unvollkommen institutionalisierten Arbeitsmarkt profitieren und Migrantenarbeiter als vergleichsweise kostengünstige Arbeitskräfte zu beliebig niedrigen Konditionen anstellen können³⁸², in vielen Fällen aber nicht einmal entsprechend entlohnen³⁸³. Was lange als komparativer Kostenvorteil die chinesische Wirtschaft charakterisierte, war der günstige Produktionsfaktor der Arbeitskraft verkörpert durch Arbeiter mit offiziellem Status und insbesondere durch die Migrantenarbeiter. Wie zuvor bereits festgestellt wurde, braucht jedoch die Weiterentwicklung der chinesischen Industrie nicht mehr nur jenes Kontingent billiger und ungelernter Arbeitskräfte, sondern zunehmend qualifizierte Arbeitnehmer, um ein qualitativ höheres Produktionsniveau zu erreichen. Laut Mo (2008) würde die Einrichtung eines funktionierenden Arbeitsmarktes mit einheitlichen Standards und einer verbesserten Rechtsgrundlage einen enormen Beitrag zur sozialen Stabilität leisten: Durch gerechtere Einkommensstandards für Wanderarbeiter könnte der Staat Protestaktionen zuvor kommen und über höhere private Einkommen einen weiteren Gewinn durch mehr Steuereinnahmen generieren. Um die offiziell angestrebte Vervollkommnung des Arbeitsmarktes weiter voranzutreiben, besteht die wichtigste noch zu nehmende Hürde für die Zentralregierung in der Etablierung einer funktionierenden Zusammenarbeit mit den lokalen Regierungen³⁸⁴. Wie ein solches Verhältnis einer funktionierenden Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Akteuren zentraler und lokaler Ebene aussehen kann, verdeutlicht die Studie von Klotzbücher et al. (2010) zum neuen kooperativen Gesundheitswesen in den ländlichen Regionen, wobei insbesondere der Finanzierungsmechanismus ein übertragbares Modell für Innovationen in anderen Bereichen darstellen könnte³⁸⁵.

Ein grundlegendes Problem besteht jedoch darin, dass die Status-bezogene Aufwertung von Wanderarbeitern innerhalb der urbanen Arbeitsmärkte eine ganz neue Situation in der gesellschaftlichen Ordnung hervorrufen kann, etwa eine Intensivierung des Konkurrenzverhaltens zwischen den Arbeitnehmern selbst. Eine mögliche Herangehensweise, die ja bereits seitens der staatlichen Akteure praktiziert wird, besteht darin existierende

³⁸² Chan (2008): S.24.

³⁸³ Pun und Li (2008).

³⁸⁴ Mo (2008) : http://www.ccrs.org.cn/show_2460.aspx.

³⁸⁵ Vergleiche Klotzbücher et al. (2010): S.42f.

Barrieren langsam abzubauen, wodurch sozialen Konflikten ein wenig an Intensität genommen wird. Dadurch alleine wird das soziale Konfliktpotential jedoch nicht beseitigt und um die Systemtransformation im Arbeitsmarkt weiterzuführen, bedarf es nach Rodrik (2007) entsprechende Institutionen zur Behebung von (sozialen) Konflikten: Er betont dabei die Notwendigkeit Konzepte wie die Rechtsstaatlichkeit, partizipatorische Mechanismen sowie soziale Absicherungssysteme zu stärken³⁸⁶ um dadurch Unsicherheiten in der Gesellschaft zu vermeiden, die wiederum der ökonomischen Produktivität und der sozialen Kooperation schaden könnten³⁸⁷. Das Problem für das System der VR China besteht darin, dass diese Empfehlungen in demokratischen Systemen mit einer existenten Gewaltentrennung verhältnismäßig leicht umsetzbar sind. In der Volksrepublik würden solche ökonomischen Verbesserungen jedoch auch immense Veränderungen in der Institutionenstruktur der Politik verlangen, was wiederum das Machtmonopol der KPCh herausfordern und zumindest schwächen würde. Die vollkommene Einbindung der Wanderarbeiter in die Gesellschaft erhält somit eine sehr schwerwiegende politische Komponente und es wird somit fraglich, ob dieser Prozess unter den gegenwärtigen politischen Bedingungen überhaupt vollkommen durchführbar ist.

9.2. Probleme bei der Umsetzung formell institutionalisierter Maßnahmen zum Umgang mit der Migration

9.2.1. Einleitung

Dieser Abschnitt widmet sich den Problemen, die bei der Umsetzung migrationsbezogener Institutionen zu Tage treten. Der wesentliche Fokus richtet sich erneut auf jene Aspekte, die in direktem Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Komponente der internen Migration stehen, dennoch sei an dieser Stelle auch auf die beträchtliche Anzahl an Problemen verwiesen, die zu den sozialen bzw. gesellschaftlichen Bereich zu zählen sind, aber in der vorliegenden Arbeit nur peripher behandelt werden. Das eigentliche Problem der nicht einheitlichen Umsetzung der in offiziellen Dokumenten konzipierten Institutionen geht zum einen auf die regional unterschiedliche, wirtschaftsgeographische Entwicklung der VR

³⁸⁶ Rodrik (2007): S.94.

³⁸⁷ Ibidem: S.161.

China zurück. Zum anderen sind es die unterschiedlichen Interessen der jeweiligen politischen Instanzen, die den Implementierungsprozess komplizieren: Neben der Zentralregierung, die als oberste Instanz institutionelle Neuerungen konzipiert und verordnet, spielen auch die nachgeordneten administrativen Ebenen eine gewisse Rolle: Ihre wirtschaftlichen und damit auch migrationsbezogenen Interessen weichen nicht selten von jenen der Zentralregierung ab. Bereits in den vorhergehenden Kapiteln wurde mehrmals darauf hingewiesen, dass lokale Regierungsorgane politische Beschlüsse aus der Zentrale oft verzerrt implementieren bzw. über weite Perioden ignorieren oder umgehen. Zur besseren Darstellung der Problematik wird der vorliegende Abschnitt zuerst einige der spezifischen Problemkomplexe bei der Umsetzung der offiziellen Richtlinien vorstellen, um dann im nächsten Schritt die schwierige Relation, die in den meisten Fällen das Auftauchen spezifischer Problemkomplexe mitverursacht, zwischen Zentrale und Regionen sowie den Regionen unter untereinander zu behandeln.

9.2.2. Kennzeichen des Scheiterns der offiziellen Linie: Das ungenügend entwickelte Netz sozialer und wirtschaftlicher Absicherung für Migrantearbeiter

Das vorhergehende Unterkapitel diskutierte bereits einige erfolgreich implementierte Maßnahmen, die von Seiten der Zentralregierung initiiert wurden. Kritisch betrachtet zeigen sich bei der Umsetzung jedoch auch noch schwerwiegende Mängel, die vor allem die soziale und wirtschaftliche Absicherung der Migrantearbeiter betreffen und eine positive Weiterentwicklung der internen Migration stark beeinträchtigen können: Für die wirtschaftliche Entwicklung der VR China erbrachte die interne Migration einen entscheidenden Beitrag und dementsprechend verschrieb sich die offizielle Haltung der Zentralregierung während der letzten Dekade der Begünstigung und Stärkung dieser gesellschaftlichen Bewegung. Dies ist wiederum Zeugnis für die nachhaltige Rolle, welche die Zentralregierung der internen Migration bzw. den Migrantearbeitern auf wirtschaftlicher Ebene zgedacht hat.

Jegliche Mängel und unregulierten Lücken in der sozialen und wirtschaftlichen Absicherung dieser Arbeitskräfte haben einen direkten Einfluss auf deren Einkommen, und das könnte langfristig gesehen zu einem Hemmnis für den begünstigenden Effekt der internen

Migration auf die Wirtschaft führen³⁸⁸. Diese Mängel innerhalb der sozioökonomischen Sicherheitsstruktur manifestieren sich beispielsweise in der ungerechten Behandlung der Migrantenarbeiter auf dem Arbeitsmarkt. Ein typisches und häufig genanntes Phänomen sind die diskriminierenden Beschränkungen innerhalb gewisser Branchen der Industrie, wobei einige Betriebe dazu übergegangen sind zahlenmäßige Einstellungsbegrenzungen für Migrantenarbeiter festzulegen³⁸⁹ - eine Maßnahme die nicht selten auf regionale politische Direktiven zurückzuführen ist. Dass es überhaupt zu solchen informellen Regulierungen kommen kann, geht wiederum auf die schwache rechtliche Lage der Migrantenarbeiter zurück, denen die Arbeitgeber oft keine vertragliche Arbeits- und Sozialabsicherung zugestehen³⁹⁰. Zudem ist deren durchschnittliches Einkommensniveau weiterhin niedriger als das der ansässigen, nicht migrierenden Arbeitskräfte³⁹¹. Trotz der problemspezifischen institutionellen Gegenmaßnahmen, die seit 2000 wiederholt in den Leitdokumenten der Zentralregierung verordnet wurden, bleiben diese nachteiligen Bedingungen weiter vorhanden, was in weiterer Folge einen bremsenden Effekt auf die Entwicklung des Einkommensniveaus der Migrantenarbeiter ausübt und durch die somit reduzierten finanziellen Geldrücksendungen auch die Wohlstandsentwicklung der ärmeren Regionen beeinträchtigt. Die Ursachen für diese Entwicklung gehen einerseits auf die Interessensdiskrepanzen zwischen den regionalen Regierungen zurück, als auch auf die mangelhafte Durchsetzung der Zentral- und Regionalregierungen zur Errichtung eines sozialen Absicherungssystems, das die wirtschaftliche Situation der Migrantenarbeiter verbessern würde. Dieses spezifische Defizit ist jedoch teilweise auch von den Migrantenarbeiter selbst zu verantworten: Huang (2008b) argumentiert, dass Migrantenarbeiter außerhalb ihrer Heimatregion oft nicht gewillt sind sozialen Absicherungssystemen beizutreten, da sie darin keinen praktischen Nutzen erkennen würden³⁹². Diese Interpretation darf in Frage gestellt werden, denn ebenso könnte argumentiert werden, dass Migrantenarbeiter den funktionellen Nutzen zwar erkennen, aber zu wenig Vertrauen in die Effizienz bzw. in die ehrliche Verwaltung ihrer Beiträge besitzen – ein Problem, das auch eine Studie zum neuen ländlichen Gesundheitssystem in der VR China identifiziert hat³⁹³. Andererseits werden Migrantenarbeiter in weiten Teilen der Volksrepublik immer noch ihrem Status nach von den städtischen Arbeitern differenziert und haben demnach nur selten Anspruch auf Subventionen und soziale Absicherungen. Dies kann in

³⁸⁸ Vergleiche dazu die Untersuchungen von Cyper und Dietz (2009): S.59ff. aus denen hervorgeht, dass zu hohe Einkommensungleichheiten der Bevölkerung negative Auswirkungen für das Wirtschaftswachstum nach sich ziehen.

³⁸⁹ Yang und Xie (2007): <http://www.jjxj.com.cn/articles/12668.html>.

³⁹⁰ Liu (2008): S.71.

³⁹¹ Zhan (2005): S.28.

³⁹² Huang (2008b): S.32.

³⁹³ Klotzbücher et al. (2010).

weiterer Folge dazu führen, dass ländliche Arbeitskräfte nach einer kurzen Phase der Migration wieder in ihre Heimat zurückkehren³⁹⁴ und somit mögliche ökonomische Vorteile, welche die interne Migration für die Individuen als auch den Staat besitzt, nicht mehr realisiert werden können. Das liegt zum einen darin, dass die so ausgegrenzten Migrantenarbeiter eine sozioökonomische Randgruppe bleiben, nicht vollständig in die Wirtschaftsaktivitäten integriert werden und somit wiederum Nachteile für die Wirtschaftsentwicklung selbst entstehen: Jene Segmente, die traditionell Wanderarbeiter beschäftigen und dementsprechend unsichere Arbeitsverhältnisse anbieten, weisen hohe Fluktuationsraten auf³⁹⁵. Folglich ist anzunehmen, dass die Effizienz der Humankapitalakkumulation (*training on the job*) von ländlichen Arbeitskräften sehr gering ist. Ein anderes Problem ist die dadurch geschaffene Förderung der Schattenwirtschaft: In diesen informellen Segmenten sind die Eintrittsbedingungen relativ niedrig und durch das Nichtvorhandensein von Absicherungssystemen im formellen Sektor ist der Anreiz gegenüber des Eintritts in den informellen Sektor für Wanderarbeiter relativ hoch: Das Fehlen sozialer Sicherheiten bei einer Anstellung im formellen Sektor könnte durchaus durch die Landverfügungsrechte in den Heimatregionen, die den Wanderarbeitern durch das Halten eines ländlichen *Hukou* zustehen, wettgemacht werden. Dementsprechend niedrige Sicherheiten verringern in den Augen der Migrantenarbeiter wiederum die Unterscheide zwischen dem formellen und dem informellen Sektor.

Neben diesen direkten wirtschaftlichen Verlusten – Arbeitskräfte, die im informellen Sektor angestellt sind, tragen nicht zum Steuereinkommen bei – existieren auch negative Externalitäten, die durch die Ausgrenzung migrierender Arbeitskräfte von sozialen Absicherungssystemen generiert werden: Huang und Pieke (2003) sprechen in diesem Zusammenhang von Gettoisierungen der Migrantenarbeiter in den Städten, was in weiterer Folge zum Anstieg der Kriminalität und der sozialen Instabilität führt³⁹⁶. Die folgende Reaktion der jeweiligen Lokalregierungen besteht in der Erhöhung der öffentlichen Ausgaben für öffentliche Ordnung und Sicherheit: Wong (1994) konstatiert diesbezüglich, dass die Lösung von Problemen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit die finanziellen Ressourcen der jeweiligen Regierungen immens beeinträchtigen und durch grundsätzlich bestehende finanzielle Mängel administrative und polizeiliche Einheiten nicht ausreichend für den Umgang mit den Migranten gerüstet sind³⁹⁷. Dies bestätigt andererseits wiederum, dass funktionierende soziale Absicherungssysteme für Migrantenarbeiter durchaus zur

³⁹⁴ Wu und Qi (2006): S.4.

³⁹⁵ Vergleiche dazu Pun und Li (2008), deren Fallstudien dieses Phänomen zu bestätigen scheinen.

³⁹⁶ Huang und Pieke (2003): S.4f.

³⁹⁷ Wong (1994): S. 350.

Stabilisierung der lokalen Wirtschaftsräume beitragen können.

Die fehlenden Maßnahmen sozialer Absicherung bezogen auf die Migrantenarbeiter, lassen sich unter anderem auch auf den institutionellen Charakter des Familienregisters *Hukou* zurückführen: Die Funktion des Registers zielt vor allem darauf ab den Bewegungsfreiraum der Migrantenarbeiter einzuschränken. Folglich können soziale Absicherungssysteme wie etwa der Arbeiterschutz nur lokal begrenzt beansprucht werden, da sie eben an das Familienregister gekoppelt sind³⁹⁸. So gesehen bringt das *Hukou*-System die Zentralregierung in ein gewisses Dilemma: Einerseits fungiert es als migrationskontrollierendes Element, dass, wie Chan (2008) entsprechend bemerkt, der zentralen und den lokalen Regierungen die wesentlichste Kapazität zur Regulierung der Migration bewahrt³⁹⁹. Andererseits wirkt es aber auch als Barriere, die eine Implementierung einer fortschrittlichen Institution zur effizienteren Integration der internen Migration in die Gesamtwirtschaft der VR China behindert.

9.2.3. Wirtschaftlich bedingte Einschränkungen bei der Umsetzung der offiziellen Migrationspolitik

Zu den institutionellen Schwächen im Bereich der sozialen Absicherung kommen auch Beschränkungen, die auf die wirtschaftliche Struktur bzw. gewisse Mängel darin zurückzuführen sind. Wesentliche Probleme entstehen insbesondere infolge der sich wandelnden wirtschaftlichen Bedingungen: Durch den Transformationsprozess der chinesischen Wirtschaft waren es nun die marktwirtschaftlichen Signale von Angebot und Nachfrage, die Anreize zur internen Migration generierten, wohingegen die Kapazität der Einflussnahme durch den Staat kontinuierlich abnahm. Die Aufgabe für die staatlichen Akteure, insbesondere die Zentralregierung, bestand nun vornehmlich darin die entsprechenden makroökonomischen Steuerungselemente zu entwickeln, um die interne Migration in die Wirtschaftsaktivitäten integrieren zu können. Eines der wesentlichsten Probleme besteht dabei in der Errichtung eines funktionierenden Mechanismus zur Aufbereitung und Verbreitung von Informationen, was wiederum nur über einen funktionierenden Arbeitsmarkt gut funktionieren würde⁴⁰⁰. Dieser Mangel innerhalb der

³⁹⁸ Zhao (2007): S.176.

³⁹⁹ Chan (2008): S.22.

⁴⁰⁰ Huang (2007): S.79.

Informationsinfrastruktur stellt eine der größten Hindernisse zur Koordination der Migrantenarbeiter dar, denn obwohl es spezifische Einrichtungen gibt, die offensichtlich als Ersatz zum Arbeitsmarkt Wanderarbeiter mit Informationen zu Stellenangeboten versorgen, scheinen diese Organisationen nicht zielgerichtet genug auf die Bedürfnisse der Migrantenarbeiter einzugehen, bzw. die Beziehung von Nachfrage und Angebot nicht erfolgreich koordinieren zu können⁴⁰¹.

Auf der anderen Seite leidet die chinesische Wirtschaft unter dem Problem, dass das Gesamtangebot an Arbeitskräften mit geringem Humankapital im Verhältnis zum entsprechenden Arbeitsplatzangebot zu hoch ist und zudem viele dieser Arbeitskräfte nicht über die nötige Ausbildung und Qualifikationen besitzen, die für den industriellen Weiterentwicklungsprozess von einer arbeitsintensiven zu einer technologieintensiven Produktionsweise benötigt werden würden⁴⁰². Entsprechende Aus- und Fortbildungsprogramme, die zwar einigen Erfolg erzielen konnten, scheinen in den meisten Fällen den Wanderarbeitern nicht die für höhere Anstellungen notwendigen Kenntnisse vermitteln zu können bzw. im Falle einer qualifizierten Fortbildung zu hohe Gebühren zu verlangen. Die Migrantenarbeiter befinden sich somit in einem Rahmen beschränkter Möglichkeiten innerhalb des ökonomischen Systems, in dem sie ihr volles wirtschaftliches Potential nicht entfalten können⁴⁰³. Angesichts dieses sehr beengten Freiraums der möglichen individuellen Entfaltung drängt sich die Frage auf, an welchem Punkt die Zentralregierung ansetzen müsste, um diesen Entwicklungsrahmen weiter auszudehnen. Die Lösung für dieses Problem liegt womöglich im Aufbau der 'richtigen' Institutionen und das könnte beispielsweise ein verbessertes Angebot an Fort- und Ausbildungsprogrammen implizieren: Wie bereits in den vorhergehenden Kapiteln erwähnt, hatte sich ja die Zentralregierung bereits mehrmals um solche Programme bemüht und somit gezeigt, dass die Migrantenarbeiterproblematik bis zu einem gewissen Grad bereits mit Mängeln im Ausbildungswesen assoziiert wurde. Institutionell designierte Investitionen in wirtschaftliche Sektoren schaffen dabei vielleicht kurzfristige Verbesserungen, aber um langfristig eine Aufwertung der chinesischen Volkswirtschaft und eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Migrantenarbeiter zu erreichen, scheint eine verbesserte Förderung von Humankapital unausweichlich.

⁴⁰¹ Mo (2008) : http://www.ccrs.org.cn/show_2460.aspx.

⁴⁰² Huang und Zhan (2005): S.14; Zhou (2007) <http://www.southcn.com/nflr/jcck/1/200702070234.htm>.

⁴⁰³ Mo (2008): http://www.ccrs.org.cn/show_2460.aspx

9.2.4. Interessensdichotomie von Zentrale und Regionen: Das Problem mangelnder Zusammenarbeit

Ein wesentliches Problem, das die effizientere Koordination der internen Migration durch Implementierung neuer Institutionen über die Zentralregierung behindert, ist die Interessensheterogenität der administrativen Ebenen in der VR China. Für die erste Analyseebene wird an dieser Stelle die Beziehung zwischen der Zentralregierung und den Lokalregierungen herangezogen, wobei es evident ist, dass beide Seiten unterschiedliche wirtschaftliche und politische Ziele verfolgen, somit auch zur Handhabung der internen Migration unterschiedliche Ansichten und somit unterschiedliche Richtlinien vertreten. Das Auftauchen dieses Interessenkonflikts beginnt nach Huang und Pieke (2003) ab dem Moment, mit dem die interne Migration nicht mehr nur regional begrenzt ist, sondern sich zu einer landesweiten Bewegung mit den östlichen Regionen und urbanen Gebiete als Hauptziel ausdehnt. Die phasenweise Förderung dieser Entwicklung durch die Zentralregierung Mitte und Ende der 1980er sollte den Arbeitskräfteüberschuss aus den ländlichen Regionen abtragen, um die durch die interne Migration gebotenen, wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten zu maximieren. Dem gegenüber positionierten sich nicht selten städtische und lokale Regierungen, die entsprechend der eigenen politischen und ökonomischen Interessen versuchten den Zuzug ländlicher Arbeiter zu beschränken und damit teilweise auch gegen die Direktiven der Zentralregierung arbeiteten⁴⁰⁴.

Zur Überwindung der kooperationsbezogenen Schwierigkeiten verweisen Huang und Pieke (2003) auf die entscheidende Rolle der Zentralregierung: Nach Meinung der Autoren müsste die Zentralregierung dabei als vermittelnde Instanz fungieren, also zwischen den Interessen der Regionen, die Migrantenarbeiter entsenden und jenen, die Migrantenarbeiter aufnehmen, moderieren. Der erschwerende Faktor bei dieser Aufgabe ist die Tatsache, dass die Zentralregierung in dieser Angelegenheit selbst gespalten ist. So hat etwa das Ministerium für öffentliche Sicherheit, das mit der Aufgabe der Regulierung und Kontrolle der Migrationsströme betraut ist, ganz andere Vorstellungen zur idealen Entwicklung der internen Migration verglichen zum Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit oder dem Landwirtschaftsministerium⁴⁰⁵. Das wesentliche Hindernis besteht also in der Aufteilung dieses Ressorts auf die verschiedenen Ministerien⁴⁰⁶ und somit in dem Ausbleiben einer

⁴⁰⁴ Huang und Pieke (2003): S.4.

⁴⁰⁵ Ibidem: S.4.

⁴⁰⁶ Ibidem: S.18

einzelnen, mit der internen Migration betrauten Autorität, die sich spezifisch der Lösung dieses Problems widmet. Auch eine jüngere Studie aus 2009, deren Verfasser selbst im chinesischen Staatsrat angestellt ist, verweist auf das Problem einer fehlenden koordinierenden Autorität, erwähnt aber nicht, ob und welche Entwicklungen in diese Richtung seitens der Zentralregierung unternommen wurden⁴⁰⁷. Es stellt sich dabei die Frage, wie sinnvoll ein eventueller Schritt seitens der Zentralregierung zur Gründung oder Zuteilungen eines solchen Ressorts innerhalb des ministeriellen Apparates wäre. Ein Vorteil könnte dabei in der Schaffung einer Instanz liegen, die zumindest ihrer Autorität nach in der Lage wäre die interne Migration regional zu koordinieren und somit zu einer Effizienzsteigerung bei deren Handhabung beizutragen. Andererseits würde eine solche Veränderung neben dem verbundenen Kostenaufwand innerbürokratische Spannungen erzeugen, die durch den gefühlten Autoritätsverlust verursacht werden würden.

Eine Studie der UNESCO zur internen Migration in der VR China meint belegen zu können, dass eine erfolgreiche Migrationspolitik ohne ein entsprechendes administratives Organ nicht möglich ist. Ein wesentlicher Mangel besteht demnach darin, dass es ohne spezifische Abteilung innerhalb der Zentralregierung immens schwierig ist die Zusammenarbeit mit lokalen Organen, die für die interne Migration in ihrem Bereich zuständig sind, zu fördern. Die wesentliche Aufgabe, die laut diesem Konzept einer solchen Abteilung zukommen würde, wäre die direkte Zusammenarbeit mit lokalen Regierungen bzw. Organen zu Umsetzung von Institutionen und Bestimmungen, die in der Zentrale beschlossen werden⁴⁰⁸. Eine Frage dabei bleibt jedoch und zwar ob die Zentralregierung überhaupt gewillt ist soviel Autorität einzubüssen, indem sie mit den regionalen Regierungen eine Zusammenarbeit eingeht und somit in den Zwang zu verhandeln gerät. Andererseits könnte durch diese Bereitschaft die Etablierung eines Feedbackmechanismus zum verbesserten Informationsaustausch erleichtert werden. Das würde in weiterer Folge die Bildung neuer Institutionen begünstigen, was somit eine effizientere Reaktionsfähigkeit gegenüber neuen Entwicklungen in der internen Migration bedeuten könnte. Huang und Pieke (2003) haben ihrer Studie zur Migration in der VR China einen sehr wertvollen Appendix Beitrag erstellt⁴⁰⁹, in dem bereits jene Organe bzw. staatliche Einrichtungen erfasst wurden, die sich innerhalb der Zentralregierung sowie in den Regierungen der Send- und Empfängerregionen mit der internen Migration befassen. Innerhalb der Zentralregierung alleine sind das bereits neun Organe die mit jeweils verschiedenen Aufgabenbereichen mit Bezug zur internen

⁴⁰⁷ Han (2009).

⁴⁰⁸ Zhan (2005): S.11f.

⁴⁰⁹ Huang und Pieke (2003): S.38f.

Migration betraut sind und mit den jeweiligen Abteilungen der regionalen Regierungen in Kontakt stehen. Huang und Pieke skizzieren damit zwar die ungefähre Interaktionsstruktur zwischen Zentrale und den Regionen⁴¹⁰, erklären aber die konkreten Abläufe nicht genauer. Dennoch lässt sich aus dieser Perspektive zumindest eine Tatsache vermuten: Eine effiziente Politik und Institutionensetzung zur Handhabung der internen Migration wird sich bei einer derartigen Struktur, in der die Zentrale und die Regionen nicht über fest definierte Interaktionskanäle zusammenarbeiten, zwingender Maßen äußerst kompliziert und ineffektiv gestalten – Das wesentliche Problem sind in erster Instanz die unterschiedlichen Interessen zwischen der Zentralregierung und den lokalen Regierungen und in zweiter Instanz die Interessensdiskrepanzen zwischen Migrationsentsende- und –Empfängerregionen⁴¹¹.

9.2.5. Senderegionen vs. Empfängerregionen: Konkurrenten ohne Zusammenarbeit?

Die zweite Analyseebene, die in diesem Zusammenhang eingeführt werden muss, untersucht die Beziehung zwischen den regionalen Regierungen selbst, wobei zwischen den Senderegionen und den Empfängerregionen unterscheiden wird, die gegensätzliche Interessen zur Entwicklung der internen Migration vertreten. Zur erstgenannten Gruppe sind die Gebiete der zentral- und westchinesischen Provinzen zu zählen, die wirtschaftlich weniger weit entwickelt sind und sich in erster Linie durch ihren Arbeitskräfteüberschuss charakterisieren. Deren wesentlicher Interessensstandpunkt bezogen auf die interne Migration ist die Vorbereitung und Entsendung von Migrantenarbeitern, deren Geldrücksendungen im Falle einer Anstellung für die lokalen Regierungen wirtschaftlich entscheidende Einnahmen generieren⁴¹². In diesen Arbeitskräfte entsendenden Gebieten sind es in erster Linie die leitenden Dienststellen für Arbeit und soziale Absicherung, Landwirtschaft, öffentliche Sicherheit, die Frauenverbände und die regionale Vertretung der kommunistischen Jugendliga, die für migrationswillige Arbeitskräfte zuständig sind. Um nun jene Arbeitskräfte auf die Migration vorzubereiten, konzentrieren sich diese Organe nach Huang und Pieke (2003) auf die Etablierung von Fortbildungsprogrammen und andere unterstützende Maßnahmen, wie die Vergabe von Personalausweisen und Durchführungen von

⁴¹⁰ Siehe Appendix: Anhang 1.

⁴¹¹ Xu (2008): S.148ff.

⁴¹² Ibidem: S.148f.

Orientierungsveranstaltungen, die Migranten über die auswärtigen Anstellungsbedingungen informieren sollen⁴¹³.

Zu den Empfängerregionen auf der anderen Seite sind zumindest alle Metropolen, Großstädte, Provinzhauptstädte sowie die östlichen Küstenregionen zu zählen. Ihr wesentliches Charakteristikum ist der vergleichsweise hohe Grad wirtschaftlicher Entwicklung, der als Pull-Faktor eine starke Anziehungskraft auf die ländlichen Arbeitskräfte der ärmeren Regionen ausübt. Die lokalen Organe in diesen Gebieten, wie beispielsweise die Dienststellen für Arbeit und soziale Absicherung, für öffentliche Sicherheit und die Straßenverwaltungsbüros sind hauptsächlich für die Kontrolle und Überwachung des lokalen Arbeitsmarktes, für die Umsetzung zentral erlassener Institutionen gegenüber den Migrantenarbeitern auf lokaler Ebene, für Schutz und Ausbildung von Migrantenarbeitern, Einträge in das Familienregister und jegliche weitere Umsetzung von Institutionen mit Bezug zu Wanderarbeitern verantwortlich⁴¹⁴. Das wesentliche wirtschaftliche Interesse dieser Regionen an den Migrantenarbeitern besteht in der Deckung des Eigenbedarfs an Arbeitskräften. Nun wird dieser Punkt im Normalfall sehr schnell erreicht, etwa wenn es sich um die Versorgung der arbeitsintensiven Industrien dreht. Insgesamt aber – das wurde am Beispiel der *Mingonghuang* dargestellt – verursacht die wirtschaftliche Weiterentwicklung dieser Regionen eine ganz neue Form der Nachfrage, die nämlich nach Arbeitskräften mit höherem Humankapital verlangt und sich somit die ländlichen Migrantenarbeiter ohne Ausbildung als wirtschaftliche bzw. soziale Belastung für die lokalen Regierungen der Senderegionen auswirken.

Ein erster Schritt zur Überbrückung der beiden Interessensseiten bestünde in der Schaffung neuer Ausbildungseinrichtungen und -programme, die Migrantenarbeitern die notwendige Bildung vermitteln und sowohl von Sende-, als auch Empfängerregionen betrieben werden. Was die Realisierung solcher Programme jedoch vorrangig aufhält, ist die große Summe öffentlicher Gelder, die dafür aufgewendet werden müssten. Den regionalen Regierungen steht jedoch nur ein begrenzter Etat zur Verfügung, der sich aus einem Teil der regionalen Steuereinnahmen und den zentralen Zuwendungen zusammensetzt und der nach der Deckung anderer Ausgaben oft nicht ausreicht, um für die enorme Zahl an Migrantenarbeitern ein Mindestmaß an Gesundheitsvorsorge, Ausbildung und öffentlicher Sicherheit bereit zu stellen⁴¹⁵. Dies zieht beispielsweise bei der Umsetzung von bildungsspezifischen Institutionen, die innerhalb der Zentralregierung beschlossen werden,

⁴¹³ Huang und Pieke (2003): S.38f.

⁴¹⁴ Ibidem: S.39.

⁴¹⁵ Ibidem: S.13f., Xu (2008): S.151f.

immense Verzögerungen nach sich. Betrachtet man das Problem unter dem Aspekt der Finanzierungsschwierigkeiten, verwundert es wenig, dass wirtschaftlich und damit finanziell schwache Senderegionen ihre überschüssigen Arbeitskräfte mit Hoffnung auf wirtschaftlichem Profit in die Migration entsenden wollen und die wohlhabenden, aber in ihren finanziellen Kapazitäten begrenzten Empfängerregionen eine Zumigration vermeiden wollen, solange daraus kein Kapital geschlagen werden kann. Cai (2000) definiert diese asymmetrische Ausrichtung als eines der großen Probleme in der Migrationspolitik⁴¹⁶, möglicherweise auch weil in Folge dessen eine der Migration zu wider laufende Ausrichtung der institutionellen Regionalstrukturen geschaffen wird.

Bei eingehender Betrachtung handelt es sich hierbei wohl auch um ein Kommunikationsproblem: Empfänger- und Senderegionen betreiben Ausbildungsprogramme und Einrichtungen zur Koordination von Wanderarbeitern, die mitunter entsprechende Dienstleistungen anbieten, was aber fehlt ist eine stabile Verbindung zwischen den Ausgangs- und den Zielorten selbst⁴¹⁷. Es mangelt praktisch an einem Netzwerk, das den Austausch von Strategien und Absichten zwischen den zwei Regionentypen ermöglicht. Die Idee selbst ist jedenfalls nicht neu, denn bereits seit 1996 gibt es Entwicklungen, die in diese Richtung gehen: Grimm (2005) berichtet in diesem Zusammenhang von einer Kooperationsgruppe zur Koordinierung der Zusammenarbeit zwischen Küsten- und Binnenprovinzen. Diese Organisationseinheit, die übrigens dem Staatsrat unterstellt wurde, initiierte ein Projekt, das Städte und Regionen aus den östlichen Provinzen zu Partnerschaften mit Städten und Regionen in den wirtschaftlich weniger entwickelten Regionen bewegen sollte. Inhaltlich zielte diese Form der Zusammenarbeit neben dem Wissens- und Technologietransfer, dem Ausbau der Informationswege auch auf eine verstärkte Zusammenarbeit bei der Koordination der Migrantearbeiter ab⁴¹⁸. Die Existenz eines solchen Programms beweist eigentlich bereits, dass sich die Zentralregierung schon seit einigen Jahren des Problems der mangelnden Zusammenarbeit bewusst ist, bzw. dieses zu lösen versuchte. Der wesentliche Problempunkt besteht nun darin zu ermitteln, ob die Koordination der internen Migration in den Regionen zuerst über institutionelle Bestimmungen aus der Zentrale angeleitet werden muss, bevor die jeweiligen Regionen selber die Koordinationsleitung übernehmen, oder ob sich die Zentralregierung aus diesem Prozess raushalten sollte und die komplette Organisation den Regionen selbst überlassen werden muss.

⁴¹⁶ Cai (2000): S.17.

⁴¹⁷ Liu (2008): S.71.

⁴¹⁸ Grimm (2005): S40f.

Fakt ist jedoch, dass sowohl Sende- als auch Empfängerregionen nicht auf die interne Migration verzichten können. Erstgenannte brauchen sie für die Entwicklung der eigenen Wirtschaft – in Form von Kapital- und Wissenstransfer, den die rückkehrenden Migrantenarbeiter fördern – und letztgenannte benötigen die für die Aufrechterhaltung der industriellen Produktion nötigen Arbeitskräfte. Diesen beiden Aspekten kommt nun eine sehr große Bedeutung zu, denn einerseits repräsentieren sie den potentiellen Gewinn, den die interne Migration für die wirtschaftliche Entwicklung in der VR China mit sich bringen kann, andererseits stellen sie die Voraussetzung dar, unter welchen Sende- und Empfängerregionen erst bereit wären eine gemeinsam koordinierte Migrationspolitik zu betreiben. Das wesentliche Hindernis dabei bleibt jedoch, dass der ‚Produktionsfaktor Arbeitskraft‘, wie er von den 180 Millionen Migrantenarbeitern vertreten wird, zu großen Teilen nicht den Anforderungen des Wirtschaftssystems entspricht: Das Problem ist das oft zu niedrige Humankapital der Wanderarbeiter und der Mangel an entsprechenden Fortbildungsmöglichkeiten. Da nun Sende- und Empfängerregionen jeweils verschiedene Positionen zur internen Migration annehmen, liegt es offensichtlich doch an der Zentralregierung über die Etablierung bildungsbezogener Institutionen einen neuen Impetus in den internen Migrationsprozess zu bringen: So wie sich das Problem nämlich darstellt, würde die interne Migrationsbewegung durch mehr Migranten mit besseren Qualifikationen und einem höheren Grad an Humankapital mit weniger Problemen konfrontiert sein. Konkrete Entwicklungen, die eine solche Überlegung unterstützen, sind die *Mingonghuang* und die Transformation der chinesischen Industrie. Beide Beispiele stehen in direkten Bezug zur internen Migration der ländlichen Arbeitskräfte und für deren Bewältigung würde die Anhebung des Humankapitals der ländlichen Arbeitskräfte eine große Erleichterung darstellen, wobei die Einleitung dieses Prozesses jeweils von einer entsprechend ausgerichteten, institutionellen Struktur abhängig wäre: Das beträfe etwa Finanzierungsmechanismen, Anreizstrukturen für die Fortbildung und die Errichtung von Informationsnetzwerken.

Nachdem nun bereits die Herangehensweise der Zentralregierung gegenüber diesem Problem untersucht wurde, versuchen die weiteren Kapitel nun Lösungsvorschläge innerhalb der Migrationswissenschaft zur Lage der VR China zu beleuchten, das weitere Potential der internen Migration für die Wirtschaft mit dem Schwerpunkt des Humankapitals sowie die sich langsam herausbildenden informellen Lösungswege zu evaluieren.

10. Diskussion der Lösungsvorschläge: Der wissenschaftliche Diskurs zur Migration in der VR China und resultierende Ideen institutioneller Verbesserung

10.1. Einleitung

Die vorhergehenden Kapitel widmeten sich vorrangig der Entwicklung von Institutionen mit Bezug zur Migration, der Konzipierung neuer institutioneller Ausrichtungen und dem Prozess der Umsetzung derselben durch die Zentralregierung und die lokalen Regierungen. Der Migrationsprozess und die darauf reagierenden institutionellen Anpassungen setzen sich kontinuierlich fort, denn jeglicher struktureller Wandel erzeugt Unvollständigkeiten, auf die Veränderungen in der Migrationsbewegung und darauf wiederum neue Institutionen folgen. Wie können nun diese Unvollkommenheiten in der institutionellen Wirtschaftsstruktur identifiziert werden und in welchen Bereichen treten überhaupt Mängel auf? Für die Lösung dieser Frage bietet der wissenschaftliche Diskurs zur internen Migration, wie er momentan in der Volksrepublik geführt wird, einen wesentlichen Beitrag. Zu beobachten ist dabei die gängige Praxis unter den chinesischen MigrationswissenschaftlerInnen, bei der Probleme mit Migrationsbezug zuerst als solche identifiziert und in weiterer Folge entsprechende Politikempfehlungen basierend auf den jeweiligen Untersuchungen abgegeben werden. Für die Entwicklung der institutionellen Handhabung der internen Migration erfüllt dieser Diskurs eine wichtige Funktion, denn er wirkt sich einerseits direkt⁴¹⁹ und indirekt auf die Migrationspolitik aus, als er andererseits auch Einsicht in die institutionell vernachlässigten Bereiche erlaubt, was vor allem für die nachfolgenden Kapitel eine gewisse Grundlage darstellt: Welche Segmente innerhalb der chinesischen Wirtschaft, die von der internen Migration betroffen sind, werden noch zu wenig beachtet und in welchen Bereichen existieren migrationsbezogene Tendenzen, die von den formellen Institutionen nicht erfasst werden?

⁴¹⁹ Siehe dazu: Abschnitt 8.2. Analysetexte zur politischen Programmatik *zhengce fenxi wenben* und die Lektüretexte *zhengce yuedu wenben* sind von Experten erstellte Dokumente, die über wissenschaftliche Analysen Reaktionen innerhalb der Gesellschaft auf politische Maßnahmen untersuchen.

Durch diese Aufgabenstellung liegt der Fokus erneut auf den wirtschaftlichen Institutionen, die die Migrantenarbeiter direkt betreffen, so zum Beispiel auch die Institution des *Hukou* und die sozialen Absicherungssysteme. Beide Bereiche haben einen direkten Einfluss auf die Entwicklung der chinesischen Wirtschaft, als auch auf die individuelle wirtschaftliche Lage der Migranten selbst: Ein funktionierendes soziales Absicherungsnetz kann beispielsweise die Kapitalakkumulation für die Notfallvorsorge unter Migrantenarbeitern verringern und somit deren Konsum steigern, was wiederum den staatlichen Einnahmen zu Gute kommt.

Ein wesentlicher Aspekt, der für die Analyse des chinesischen Diskurses wichtig ist, betrifft den deutlich normativen Charakter, der alle wissenschaftlichen Untersuchungen zur internen Migration aus der VR China durchzieht und durch die Verwendung von Politikempfehlungen gekennzeichnet ist. In diesem Zusammenhang sei auf die Normative Ökonomik⁴²⁰ verwiesen, die diese Eigenheit des chinesischen Wissenschaftsdiskurses sehr gut erfasst: Im Diskurs dominieren wertende Urteile, die zu Politikempfehlungen führen und sich darauf konzentrieren den Soll-Zustand zu beschreiben bzw. in Verbindung mit empirischen Untersuchungen anzustrebende Ziele für die Wirtschaftspolitik präsentieren. Bei dieser Vorgangsweise bauen die Forschenden auf den Fakten des Ist-Zustands auf um dann über entsprechende Empfehlungen einen Entwicklungsweg in Richtung Soll-Zustand vorzulegen⁴²¹. In dem vorliegenden Kapitel sollen nun die innovativsten und die grundlegendsten Vorschläge aus dem Diskurs der letzten 15 Jahre auf deren Schwachpunkte und Durchführbarkeit untersucht werden. Letzteres führt nun auch zu der Frage, wer denn die Aufgaben der institutionellen Komplettierung, die von Seiten der Wissenschaft vorgeschlagen werden, durchzuführen hat: Welche institutionellen Veränderungen muss nun die Zentralregierung und welche die Regionalregierungen vornehmen? Wird diese Frage der Verteilung überhaupt aus den Vorschlägen ersichtlich? In den folgenden Absätzen werden nun die wichtigsten Bereiche institutioneller Neuerungen, wie sie zumindest in der chinesischen Wissenschaft und daneben auch in der chinabezogenen, westlichen Wissenschaft untersucht werden, diskutiert.

10.2. Urbanisierung

⁴²⁰ <http://www.wirtschaftslexikon24.net/d/normative-oekonomik/normative-oekonomik.htm>.

⁴²¹ Für eine genauere Ausführung zu Bedeutung normativer Ansätze in der chinesischen Migrationswissenschaft vergleiche S.17f der vorliegenden Arbeit.

Ein häufig verwendetes wirtschaftliches Argument, das den Verstädterungsprozess und damit auch die interne Migration befürwortet, verweist auf die hohe Intensität ökonomischer Aktivitäten in Ballungsräumen und dies wird im chinesischen Diskurs oft als wichtige Komponente für die Fortführung der wirtschaftlichen Transformation eingestuft⁴²². In diesem Zusammenhang spielen wiederum die Migrantenarbeiter eine wesentliche Rolle, insbesondere wenn man sich vergegenwärtigt, dass die Land-Stadt Migration einen großen Anteil innerhalb der internen Migration in der chinesischen Volksrepublik ausmacht. Die Urbanisierung wird dabei auch als Lösung für die drei ländlichen Probleme in Zusammenhang gebracht, wobei einerseits die Überleitung überschüssiger Arbeitskräfte von den ländlichen Bereichen in die städtischen Gebiete empfohlen wird, bzw. ländlicher Lebensraum in Städtischen umgewandelt wird – Dieser Prozess ist in der VR China bereits zu einem hohen Maße passiert, was zur entsprechenden Senkung des Anteils der ländlichen Bevölkerung unter der Gesamtbevölkerung führte. Die Urbanisierung wird somit als eine der effektivsten Lösungen zur Verringerung des ländlichen Arbeitskräfteüberschusses angesehen⁴²³. Die Kehrseite tritt wiederum dann ein, wenn das Potential zur Absorption überschritten wird und auch in den Städten ein Überschuss zu negativen Folgen führt, wie dies bereits im Modell von Harris und Todaro durch das Phänomen der Slumbildung angedeutet wird. Eine weit positivere Sichtweise für die Lösung der Absorption ländlicher Arbeitskräfte durch den Urbanisierungsprozess präsentiert Ceng Yinchu (2005): Er orientiert sich dabei an den Entwicklungswegen, die von westlichen Industriestaaten eingeschlagen wurden und bezieht sich damit auf die im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung vollzogene Herausbildung des Dienstleistungssegments in den urbanen Gebieten. Seiner Meinung nach ist das Wachstum des Dienstleistungssektors die logische Folgeentwicklung auf das vorhergehende Aufblühen der arbeitsintensiv produzierenden Industrie und der Konstruktionsbranche, denn in urbanen Gebieten mit einer somit hohen Bevölkerungsdichte entstünde eine entsprechende Nachfrage nach Dienstleistungen, die wiederum durch den Zufluss ländlicher Arbeitskräfte abgedeckt werden könnte⁴²⁴.

Ein Aspekt, der in diesem Konzept jedoch ausgelassen wurde, betrifft die Qualifikation der anzubietenden Dienstleistungen und geht damit auch auf das Humankapital der Migrantenarbeiter zurück. Im Urbanisierungskonzept von Huang Chenxi (2007) nimmt die Komponente der Ausbildung von Arbeitskräften eine vorrangige Stellung ein, wovon nicht nur das Dienstleistungssegment, sondern auch die technologisch intensiver

⁴²² Liu (2008): S.71.

⁴²³ Huang und Pieke (2003): S.18.

⁴²⁴ Ceng (2005): S.23 und S.26.

produzierende Industrie profitieren würde. Dennoch würde diese Steigerung von Humankapital einen langfristigen Prozess nach sich ziehen, der Investitionen, zeitweise Produktivitätsverringerungen und, bezogen auf die Erwartungshaltung gegenüber positiven Ergebnissen, Geduld verlangen würde⁴²⁵. Für beide Beispiele ist nun die Durchsetzung der Institutionen über die jeweiligen Verwaltungseinheiten ein wesentliches Problem, denn bei der Förderung des Dienstleistungssegments und der Ausbildung von Arbeitskräften, ist ein Konflikt zwischen den Interessen der Zentralregierung und den jeweils verantwortlichen Lokalregierungen relativ wahrscheinlich. Der zentrale Konfliktpunkt könnte dabei in der Frage der Finanzierung liegen: Welche administrative Instanz übernimmt wie viel Verantwortung und ist überhaupt eine makroökonomische Erkenntnis in der Zentrale, nämlich Bildungsangebote und Dienstleistungen zu fördern, ein Interesse, das auch die Lokalregierungen uneingeschränkt teilen? Eine mögliche Antwort darauf wäre eine weitere Hypothese, wonach lokalen Regierungen das Streben nach kurzfristigen, schnellen Gewinnen zugeschrieben wird. Die Annahme würde demnach lauten, dass sie diese Ziele den langfristigen Absichten der Zentralregierung auf wirtschaftliche Stabilität und Weiterentwicklung vorziehen und dementsprechend auch Geldmittel der Zentrale mit geringerer Wahrscheinlichkeit in langfristige Humankapitalaufbauprojekte, als in kurzfristig gewinnbringende Unternehmungen investieren würden. Kuijs (2010) vermerkt diesbezüglich, dass Lokalregierungen seit 2008 ihre Ausgaben in infrastrukturelle Projekte erhöht haben, gleichzeitig aber auch mehr in die Bereiche Ausbildung, soziale Absicherung und Gesundheitswesen investieren müssen, dem womöglich aber nicht nachkommen können⁴²⁶.

Grundsätzlich ist es jedoch auch keineswegs so sicher, dass die Verstärkerstrategie wirklich die Lösung für die Absorption migrierender Arbeitskräfte darstellt. Wu Xuefan (2009) betont dabei, dass die Urbanisierung unter bestimmten Bedingungen vollzogen werden muss, also dass das Städtewachstum durch Zuwanderung unter gewissen Regeln erfolgen muss⁴²⁷. Dies weist ganz deutlich auf die traditionellen Probleme der NIÖ für die Institutionenbildung hin, nämlich dass in einer größer werdenden sozialen Gruppe entsprechend neue Lösungswege für die Interaktion zwischen den Akteuren geschaffen werden muss, um die gesellschaftliche Ordnung der Gruppe aufrechtzuerhalten. Im chinesischen Migrationsdiskurs zur Urbanisierung stellt das eigentlich keine neue Idee dar, denn bereits seit 1994 gibt es innerhalb der wissenschaftlichen Kreise Positionen, die überhaupt eine zu starke Verstärkerung der bereits groß gewachsenen Städte ablehnen und

⁴²⁵ Huang (2007): S.81.

⁴²⁶ Kuijs (2010): <http://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/china-s-local-government-debt-what-is-the-problem#comment-5280>.

⁴²⁷ Wu (2009): S.230.

dafür optieren, die interne Migrationsbewegung durch neue Industrieprojekte in kleine und mittelgroße Städte zu lenken⁴²⁸. Diese Überlegung wurde in den letzten Jahren erneut aufgegriffen und am rigorosen Charakter der neuen Version zeigt sich, dass das Problem der Überurbanisierung bereits nach einer dringlichen Lösung verlangt: Einerseits müsste das Bevölkerungsfassungsvermögen der Städte evaluiert und Obergrenzen festgesetzt werden, wobei im Falle der Überschreitung der Bevölkerungszuzug strikt untersagt werden müsste. Zur besseren Kontrolle dieser Entwicklung schlägt das Konzept weiter vor ehemalige Institutionen wie etwa ein System zur Bevölkerungseintrittsbewilligung *Renkou zhunru zhidu* wieder einzuführen⁴²⁹. Dieser Vorschlag zur Integration der internen Migration in den Urbanisierungsprozess bedient sich einiger sehr rigider Institutionenkonzepte zur Kanalisierung und Lenkung der internen Migration in die Städte. Das wesentliche Problem dabei könnte die zu hohe Komplexität für die Durchsetzung solcher Maßnahmen sein - Die chinesischen Erfahrungen aus den frühen Perioden staatlicher Lenkung in den 1980ern und 1990ern, in denen Migration abwechselnd zugelassen und dann wiederum eingeschränkt wurde, geben bereits ein deutliches Zeugnis für die Schwierigkeit dieser Unternehmung: Spätestens mit den abnehmenden Absorptionskapazitäten der LU Ende der 1980er wurden die Städte zum hauptsächlichen Migrationsziel der Wanderarbeiter. Die jeweiligen lokalen Regierungen versuchten dabei mit unterschiedlichen Strategien (etwa mit bestimmten Strategien bei der *Hukou*-Vergabe) die Migration zu kanalisieren, bzw. Qualität und Quantität der Zumigrierenden zu kontrollieren⁴³⁰. Diese Kontrollen diskriminierten Wanderarbeiter auf dem Arbeitsmarkt des formellen Sektors und zwangen sie in die informellen Segmente der urbanen Wirtschaft⁴³¹, die ja ebenfalls eine hohe Arbeitskräftenachfrage verzeichneten⁴³², schwer regulierbar sind und insbesondere dann wachsen, wenn exzessive Regulation und administrative Kontrolle in der Wirtschaft überhand nimmt⁴³³. Es kann angenommen werden, dass die Zentralregierung mit der langsamen Aufhebung der strengen Zugangsbeschränkungen in den Städten und der versuchten Integration der Wanderarbeiter einer solchen Entwicklung vorbeugen wollte.

Dennoch ist es so, dass eine fortgesetzte und uneingeschränkte Verstädterung durch den Zufluss von Wanderarbeitern schwerwiegende Probleme für die großen Städte mit hoher Bevölkerungsdichte nach sich ziehen kann: Das Wachstum von Vorstadtregionen würde

⁴²⁸ Ma (1994): S.213.

⁴²⁹ Huang (2007): S.79.

⁴³⁰ Vergleiche dazu: Fan (2002): S.108, Wong und Huen (1998): S.978-89.

⁴³¹ Wang und Cai (2007): S.32.

⁴³² Eine Vermutung zur Größe des informellen Sektors in den urbanen Gebieten findet sich bei Bass (2004): S.58. Demnach umfasst der informelle Sektor 45% der Arbeitsplätze in den Städten.

⁴³³ Lin (2007): S.28.

durch neu zuziehende Arbeitskräfte angeheizt werden, was wiederum zur Gettoisierung führen könnte und diese Art des Verstädterungsprozess unsicher und wenig nachhaltig gestalten würde. Eine Studie geht ebenfalls von dieser Annahme aus und befürwortet dementsprechend eine Alternative zur Urbanisierung als einzigen Weg um ländliche Arbeitskräfte aus der Migration zu absorbieren: Die wesentliche Forderung richtet sich dabei auf eine verstärkte Wirtschaftsförderung der ländlichen Gebiete – ein Entwicklungsprogramm, das bereits in den Leitdokumenten von 2004/5 durch die Zentralregierung befürwortet wurde. Diese Herangehensweise entspricht auch dem zentralregierungsinternen Konsens, nach dem weniger das Wachstum des BNP, sondern mehr eine wirtschaftlich ausgeglichene Entwicklung anvisiert werden soll⁴³⁴. Für die grundlegende institutionelle Ausrichtung seitens der Zentralregierung drängt sich somit die Frage auf, ob sich die Wirtschaftspolitik nun eher auf die Entwicklung der ländlichen Regionen oder auf den Ausbau der urbanen Gebiete konzentrieren muss. Mit Rückblick auf die jüngste politische Leitlinie, wie sie in den Leitdokumenten ab 2003 mit der Reform des landwirtschaftlichen Steuersystems eingeleitet wurde und sich somit der Förderung der ländlichen Gebiete verschrieben hat, scheint deutlich zu werden, dass die Zentralregierung zwar keine Barrieren für die Migrationsbewegungen in die Stadt zu schaffen versuchte, dafür aber deren Pull-Dynamik für die Migration zu reduzieren zu schien. Da dieser Urbanisierungsprozess jedoch bereits in Gang gesetzt ist und sich weiter fortsetzen wird, muss für eine stabile Entwicklung nach Wu (2009) auch die Reform des *Hukou*-Systems für die Wanderarbeiter weiter vorangetrieben werden: Die Urbanisierung hat ihren einschließenden Charakter zu bewahren, um die soziale Stabilität nicht zu gefährden⁴³⁵. Demnach ist es wiederum nötig eine Synchronisierung zwischen den einzelnen institutionellen Reformprozessen herzustellen, damit die jeweiligen Institutionen fließend ineinander übergreifen und sich gegenseitig stabilisieren.

10.3. Die *Hukou*-Institution

Bei der Koordinierung und Lenkung der internen Migration übt wahrscheinlich die Institution des *Hukou* die stärkste Kontrollfunktion aus. Wie bereits mehrmals erwähnt durchläuft der *Hukou* einen Prozess der Hybridisierung und lässt demnach eine freiere Entwicklung der Migration zu. In den meisten Städten der Ostprovinzen ist die Institution

⁴³⁴ Huang und Zhan (2005): S.14.

⁴³⁵ Wu (2009): S.227.

jedoch immer noch darauf ausgerichtet den dauerhaften Zuzug von Wanderarbeitern abzuwenden⁴³⁶. Das Familienregister ist somit der letzte Grenzstein, der die Zentralregierung vor eine der schwierigsten Entscheidungen in der Frage der internen Migration stellt: Wie viel Freiheit bzw. wie viel Regulation ‚braucht‘ die interne Migration? Für Ma (1994) haben beide Wege ihre Tücken: Ein übermäßiger Grad an Freiheit könnte zur Überlastung der Städte führen, während zu viel Regulation das wirtschaftliche Wachstum des Landes behindern würde⁴³⁷. Interessanter Weise gibt es im gegenwärtigen Diskurs nicht wenige Stimmen, die eine Aufhebung des *Hukou* für unmöglich halten bzw. davon abraten. Einerseits sei die chinesische Gesellschaft laut Chan und Li (1998?) durch den spezifischen Entwicklungsweg des Landes noch zu sehr in landwirtschaftliche und nicht-landwirtschaftliche Sektoren unterteilt, wodurch eine Aufhebung des *Hukou* für den Staat unmöglich wird, da dies die Aufgabe seiner wichtigste administrativen Kapazitäten in diesem Bereich bedeuten würde. Die Studie verweist jedoch auch darauf, dass das *Hukou*-System nur in einer abgeschlossenen Planwirtschaft effektiv funktionieren kann und somit bei der fortgesetzten Transformation in Richtung Marktwirtschaft innerhalb der institutionellen Struktur Konflikte verursachen könnte, was dessen Aufhebung unumgänglich macht⁴³⁸. In diesem Sinne meinen Huang und Pieke (2003), dass der *Hukou* nicht abgeschafft werden sollte, aber institutionell so zu reformieren sei, dass Migrantenarbeiter, wenn sie ein im ländlichen Raum eingetragenes Familienregister vorweisen, dennoch gewisse Rechte im Migrationszielort zugestanden bekommen sollten. Der Schwerpunkt sollte dabei so ausgelegt sein, dass der *Hukou* für seinen Besitzer mehr Vorteile für ein Leben auf dem Land als für eines in der Stadt bieten sollte, um damit einen gewissen negativen Anreiz gegen die Landflucht zu generieren⁴³⁹. Bei diesem Vorschlag muss jedoch wiederum bedacht werden, dass die Zentralregierung und die Lokalregierung diesbezüglich unterschiedliche Interessen vertreten: Migrantenarbeitern mehr Rechte durch Erleichterung bei der Vergabe des *Hukou* zu gewähren, entspricht durchaus den Interessen der Zentralregierung, insbesondere da sie die Wanderarbeiter bereits in den zentralstaatlichen Dokumenten vermehrt als wesentliche Mitgestalter der wirtschaftlichen Entwicklung bezeichnet und seit dem mehr Rechte für Migrantenarbeiter etabliert hat⁴⁴⁰. Für die lokalen Regierungen, insbesondere in den Empfängerregionen, gestaltet sich ein solcher Prozess jedoch kostspielig, denn es läge bzw. liegt in erster Linie an ihnen, entsprechende Institutionen zur rechtlichen Absicherung der Migrantenarbeiter durchzusetzen, was den

⁴³⁶ Pun und Li (2008): S.244.

⁴³⁷ Ma (1994): S.212.

⁴³⁸ Chan und Li (1998?): S.27.

⁴³⁹ Huang und Pieke (2003): S.24.

⁴⁴⁰ Staatsrat der VR China (2004): Dokument Nr.1.

Druck auf die finanzielle Lage der lokalen Regierungen erhöht⁴⁴¹ und worin diese möglicherweise nur geringen Eigennutzen erkennen würden. Ähnlich wie Huang und Pieke (2003) sieht das Chan (2008), die darauf hinweist, dass jegliche Veränderungen, die am *Hukou*-System durchgeführt wurden, die Institution in ihren Grundfesten nie erschüttert haben und weiterhin ein wichtiges Element der [wirtschaftlichen, eigene Anmerkung] Ausgrenzung von Migrantenarbeitern darstellt. Dazu kommt, dass alle weiteren, von der Zentralregierung geäußerten, guten Absichten nur mit sehr geringer Wahrscheinlichkeit durch die lokalen Organe in der von der Zentralregierung gewünschten Weise durchgeführt werden⁴⁴².

Angesichts der Unmöglichkeit der Aufhebung und den Schwierigkeiten einer einheitlichen Umsetzung des *Hukou*-Systems, dominieren in wissenschaftlichen Kreisen Vorschläge zu schrittweise vollzogenen Veränderungen der Institution, wie sie bereits in der Vergangenheit unternommen wurden. Eine entsprechende Maßnahme wird in einem Vorschlag eines wissenschaftlichen Mitarbeiters des chinesischen Staatsrates vorgelegt und dabei geht es um die Gewährung eines *Hukous* für jene Migrantenarbeiter, die bereits in den Städten eine feste Anstellung besitzen. Ziel dieser Maßnahme ist die Förderung des Integrationsprozesses ländlicher Arbeiter⁴⁴³, was beispielsweise den Vorteil mit sich bringen könnte, dass Migrantenarbeiter weniger den informellen Sektor der Wirtschaft bedienen und damit zur Steigerung des BNP beitragen würden. Eine andere Untersuchung, die sich mit dem Verhältnis von Einkommen relativ zur regionalen Begrenzung durch den *Hukou* befasst, betont, dass zumindest eine Lockerung der Zulassung von Familienregistereinträgen für Wanderarbeiter eine Steigerung ihrer Einkommen zur Folge hätte⁴⁴⁴ und das würde über die daraufhin erhöhte Konsumbereitschaft in Form der Mehrwertsteuer auch die staatlichen Einnahmen vergrößern. Eine weitere Möglichkeit durch Veränderungen im *Hukou* das Volumen der internen Migration zu verringern, besteht in der Förderung der ländlichen Wohlfahrtssysteme: Yang (1993) geht davon aus, dass die Verringerung der Unterschiede zwischen ländlichen und urbanen Gesundheitsvorsorgesystemen, die an den jeweiligen *Hukou* gekoppelt sind, bei den Migrantenarbeitern zu einer Verringerung der Migrationsinitiative führen würde⁴⁴⁵. Dieses Konzept besitzt enorme Vorteile, wobei jedoch in der praktischen Umsetzung darauf geachtet werden muss, dass die Zusammenarbeit zwischen Zentrale und lokalen Regierungen gewährleistet bleibt: Hier stellt erneut das Finanzierungsschema lokaler

⁴⁴¹ Kuijs (2010): <http://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/china-s-local-government-debt-what-is-the-problem#comment-5280>.

⁴⁴² Chan (2008): S.24.

⁴⁴³ Han (2009): S.80.

⁴⁴⁴ Whalley und Zhang (2004): S.18.

⁴⁴⁵ Yang (1993): S.815.

Wohlfahrtssysteme eine wichtige Komponente dar, wobei besonders die finanzielle Beitragsleistungen der jeweiligen Akteure eine wichtige Rolle für die Funktionalität dieses Mechanismus spielen. Die Studie von Klotzbücher et al. (2010) hat sich intensiv mit dem neuen medizinischen Versorgungsprogramm in ländlichen Gebieten beschäftigt. Wesentliche Faktoren für den Erfolg sind demnach die Partizipation der gesellschaftlichen Akteure, deren Einbindung auf freiwilliger Basis und die Bemessung der gesellschaftlichen Zustimmung (*responsiveness*); die Einbindung der lokalen Administrationen und deren Mitfinanzierung durch Anreize seitens der Zentralregierung; gradueller Rückzug der Zentralregierung aus lokalen Angelegenheiten unter Voraussetzung grundlegender Rahmenbedingungen⁴⁴⁶;

Ähnlich verhält es sich auch mit dem System des *Hukou*: Umgang und Reform dieser Institution hängen von den Interessen der staatlichen Akteure ab, die wiederum in manchen Fällen unterschiedliche Standpunkte zu Abschaffung bzw. Aufrechterhaltung des Systems vertreten⁴⁴⁷. Erfolgreiche Reformen der *Hukou*-Institution werden erst dann erreicht werden können, wenn diesen unterschiedlichen Interessen Rechnung getragen wird. Das bedeutet, dass die initiiierende Behörde in der Zentralregierung, die beispielsweise durch den Staatsrat oder das Ministerium für Öffentliche Sicherheit repräsentiert wird, nicht nur darauf zu achten hat, was an Neuerungen umsetzbar ist, sondern auch wie die Institution in der Praxis und durch die Einwirkungen der Interessensgruppen durchgesetzt werden kann. Das führt wiederum zu der Notwendigkeit die Zusammenarbeit mit den Lokalregierungen zu verbessern und indem die Zentralregierung den lokalen Behörden entgegenkommt, steigt die Wahrscheinlichkeit der Akzeptanz durch die lokalen Regierungsorgane, sowie die Chancen, dass eine institutionelle Erneuerung des *Hukou* realisiert werden kann. Eine Möglichkeit zur Zusammenarbeit, wie sie bei Klotzbücher et al. (2010) präsentiert wird, ist die Vorgabe von Rahmenbedingungen für die Implementierung und die finanziellen Mitwirkung seitens der Zentrale zu sein, wodurch den lokalen Vertretungen der Regierung Anreize und eine gewisse Autonomie zur Umgestaltung des *Hukou*-Systems gegeben wären.

10.4. Wohlfahrt und soziale Absicherung

Eine der grundlegenden Annahmen über das Entstehen von Migrationsbewegungen behauptet, dass Menschen durch das Bedürfnis, die eigene wirtschaftliche Situation zu

⁴⁴⁶ Für eine Studie, die sich mit der Zusammenarbeit zwischen Zentral- und Lokalregierung im Bereich der Finanzierung beschäftigt, vergleiche: Klotzbücher et al.(2010).

⁴⁴⁷ Tan (2008): S.195.

verbessern, zur Migration angetrieben werden⁴⁴⁸. Um diesem Bedürfnis entgegenzukommen (und damit möglicherweise auch Migrationsbewegungen reduzieren zu können), erfüllen ökonomische Wohlfahrt und soziale Absicherung einen wesentlichen Beitrag und es verwundert wenig, dass diese Aspekte aus der Wohlfahrtsökonomik und damit Teilbereich der normativen Ökonomik⁴⁴⁹ auch eine wichtige Seite des wissenschaftlichen Diskurses zur Migration in der VR China repräsentieren.

Institutionelle Reformen des sozialen Absicherungssystems in der VR China sind institutionell gesehen kompliziert: Sie würden nicht nur Reformen des daran gekoppelten *Hukou*-Systems implizieren, sondern auch die Problematik der Finanzierung aufwerfen: Wie ist der Aufbau und die Entwicklung solcher Mechanismen zu finanzieren? Dass soziale Absicherungssysteme Kontroversen über die Form der Finanzierung nach sich ziehen, verdeutlicht die jüngste Debatte zur Gesundheitsreform in den USA. In der VR China hat die Zentralregierung zwar mit dem Arbeitsgesetz von 1995 die Einführung sozialer Absicherungsmechanismen für ländliche Arbeitskräfte verordnet und dies im Dokument Nr.5 von 2008 erneut bekräftigt⁴⁵⁰, aber das grundsätzliche Hindernis liegt bei der Finanzierung eines abdeckenden Schemas für urbane und ländliche Regionen gleichermaßen. Laut Zhang (2003) betragen sich die budgetären Ausgaben für die Sozialfürsorge seitens der Zentralregierung 98,2 Milliarden RMB, was dem Fünffachen des Aufwands von 1998 entspricht⁴⁵¹. Die Transferleistungen an die unteren administrativen Ebenen nahmen also ebenfalls zu und trotzdem genügte dies nicht um die Sozialpolitik der Zentrale nachhaltig durchzusetzen: Gleichzeitige Umstrukturierungen im Sozialfürsorgesystem verbrauchen mehr, als in der Zentrale ursprünglich vorgesehen sind und somit liegt es an den Provinzregierungen den Ausgleich über zusätzliche Einnahmen auf der Ebene von Stadt, Bezirk und Kreis wiedereinzunehmen. In letzter Konsequenz leidet darunter die Bevölkerung der ökonomisch schwächsten Provinzen, die entweder kaum eine oder gar keine Möglichkeit besitzt eine soziale Absicherung in Anspruch zu nehmen.⁴⁵²

Der ländliche Raum liegt bei den sozialen Absicherungsmechanismen hinter dem Urbanen weit zurück⁴⁵³: Die ersten Versuche eine Altersversicherung einzuführen, begannen in den 1990ern, wobei diese in erster Linie durch Einzahlungen der ländlichen Bevölkerung selbst finanzieren sollte. Weitere Sozialleistungen stellten die so genannten „5 Garantien“ für

⁴⁴⁸ OECD (2009): S.19ff.

⁴⁴⁹ <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/wohlfahrtsoekonomik.html>.

⁴⁵⁰ Han (2009): S.106f.

⁴⁵¹ Zhang (2003): S.994f.

⁴⁵² Ibidem: S.995.

⁴⁵³ Dass sich hier jedoch in den letzten Jahren einiges getan hat, zeigt die Studie von Klotzbücher et al. (2010) zum neuen ländlichen Gesundheitssystem.

Nahrung, Brennstoff, Kleidung, Wohnung und Beerdigungskosten dar, wobei die Konrad-Adenauer-Stiftung in ihrer Studie von 2004 angibt, dass diese Mechanismen insgesamt nur etwa 56.825 der 800 Millionen Menschen in den ländlichen Gebieten der VR China erreichten⁴⁵⁴. Die Situation der Wanderarbeiter ist insofern kompliziert, da ihre soziale Absicherung wiederum an den *Hukou* gebunden ist. Deren Migration in die Städte zieht keine automatische sozioökonomische Integration nach sich und obwohl sie von den lokalen Regierungen wirtschaftlich gebraucht werden, sind diese zumeist nicht bereit öffentliche Dienstleistungen und Güter für die Migrantenarbeiter bereitstellen. Alpermann (2003) erklärt dies dadurch, dass es lokalen Verwaltungen bereits bei der sozialen Absicherung der eigenen Bevölkerung an finanziellen Mitteln mangelt⁴⁵⁵.

Han Jun (2009) versucht die Schwierigkeiten in diesem Zusammenhang zu identifizieren und verweist darauf, dass einerseits die Beitragszahlungen für Wanderarbeiter in urbanen Gebieten möglicherweise zu hoch sind – Insgesamt müssten nach dem Konzept der Zentralregierung partizipierende Migrantenarbeiter 28% ihres Grundgehalts an umfassenden Versicherungsabgaben leisten. Andererseits sind es laut Han die komplizierten Formalitäten, die besonders junge Migranten das Interesse und Vertrauen in die Absicherungsmechanismen verlieren lassen. Das Ergebnis zeigt sich beispielsweise bei einer Untersuchung der jüngeren Migrantengenerationen in den Städten, von denen nur 20% an einer Form sozialer Absicherung teilnehmen. Die Lösung für dieses Problem wäre laut Han Jun eine stärkere zentralstaatliche Förderung und eine Verbesserung der Konditionen für die Migrantenarbeiter, um somit Anreize zur Teilnahme zu schaffen⁴⁵⁶. Ein weiteres Problem scheint einfach in der Dynamik der internen Migration selbst zu liegen. Bevölkerungsbewegungen ohne festen Wohnsitz sind kaum regional registrierbar, wie sollte demnach eine soziale Absicherung die einzelnen Migrantenarbeiter effektiv abdecken, die ja nicht selten ihren Beruf wechseln⁴⁵⁷.

Das größte Problem bleibt jedoch die Finanzierung, denn ländlichen Arbeitskräften volle Unterstützung und Wohlfahrt aus den städtischen Mitteln alleine zu finanzieren, würde deren Budget laut Huang (2005) völlig überlasten⁴⁵⁸. Auf der anderen Seite wird es wiederum von anderen Untersuchungen als unumgänglich bezeichnet, dass ländliche Haushalte und damit die migrierenden Arbeitskräfte Zugang zu funktionierenden Versicherungssystemen erhalten. Für Wang und Cai (2007) stellen solche Absicherungsmechanismen den Schlüssel

⁴⁵⁴ Konrad-Adenauer-Stiftung (2004): S.6f.

⁴⁵⁵ Alpermann (2003): S.15.

⁴⁵⁶ Han (2009): S.106f.

⁴⁵⁷ Vergleiche dazu: Die Fallstudien bei Pun und Li (2008): S.23-124.

⁴⁵⁸ Huang und Zhan (2005): S.16.

für eine sichere Migration dar, insofern als dass ländliche Haushalte der Armut entgehen und damit über mehr Eigenkapital zur Förderung der eigenen Qualifikationen verfügen können, sobald entsprechende Aus- und Fortbildungsprogramme durch den Staat angeboten werden⁴⁵⁹. Migrantenarbeitern einen Zugang zu solchen Absicherungssystemen zu ermöglichen kann beispielsweise auch in den Migrationszielorten durchgeführt werden und das wäre laut Huang Chenxi (2007) bereits der erste positive Schritt zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation. Huang beruft sich dabei auf das Beispiel der Stadt Suzhou, die eine solche Absicherung der sozialen Wohlfahrt für Wanderarbeiter eingerichtet hat und verweist auf die positiven Auswirkungen dieser Unternehmung für die soziale Stabilität in Suzhou. Seiner Meinung nach sind Investitionen wie Wohlfahrtsfürsorge und damit kombinierte Zugänge zu Ausbildungsinstituten, die schwächeren Gruppen in der Gesellschaft zu Gute kommen, absolut notwendig um das Humankapital dieser Schichte zu erhöhen, was in weiterer Folge keinen Verlust, dafür aber die Grundlage für zukünftige Erfolge schafft⁴⁶⁰.

Eine institutionelle Forcierung und die darauf folgende Errichtung von Absicherungssystemen ist also eine durchaus rentable Anlage für die zukünftige Entwicklung der chinesischen Wirtschaft. Dabei muss jedoch ganz im Sinne der institutionellen Pfadabhängigkeit eine längerfristige Perspektive in Betracht gezogen werden: Zuerst gilt es dabei zu eruieren, welche Reihenfolge der institutionellen Ausbildung beibehalten werden muss, etwa dass die Förderung von Ausbildungseinrichtungen nur dann zu einer Steigerung des gesellschaftlichen Humankapitals führen kann, wenn die ‚auszubildenden‘ sozialen Gruppen auch in der Lage sind, solche Fortbildungsprogramme zu besuchen, etwa indem sie bereits in einem halbwegs stabilen System sozialer und damit wirtschaftlicher Absicherung eingebunden sind, wodurch der tägliche Überlebenskampf und ein Leben „von der Hand in den Mund“ überwunden werden kann. Diese Interpretationen sind jedoch sehr spekulativ und in erster Linie müsste das Problem der Finanzierung von Institutionen und den damit verbundenen Durchführungskosten gelöst werden. Es stellt sich also erneut die Frage, welchen Beitrag die Zentralregierung und welchen Beitrag die lokalen Regierungen zu diesem Prozess zu leisten haben. Die Initiative zur Realisierung eines umfassenden Programms liegt offensichtlich bei der Zentralregierung und da durch die Leitdokumente bereits eine gewisse Vorarbeit zu institutionellen Konzepten geleistet wurde, besteht der nächste Schritt möglicherweise in einer experimentellen Umsetzung zur Sondierung solcher

⁴⁵⁹ Wang und Cai (2007): S.31.

⁴⁶⁰ Huang (2007): S.81f.

Programme, wie dies beispielsweise bereits im neuen System ländlicher medizinischer Zusammenarbeit versucht wurde⁴⁶¹.

10.5. Ausbildungssysteme

Aus- und Fortbildungssysteme spielen im Bezug zur internen Migration innerhalb der VR China eine wesentliche Rolle, die bereits im Rahmen der diversen Leitdokumente entsprechend gewürdigt wurde: Hierbei sei an die verschiedenen institutionellen Maßnahmen zur Förderung von Bildungsprojekten wie dem „Sonnenschein Projekt“ und dem Bildungsplan 2003-2010“ verwiesen, wobei die institutionelle Förderung von Ausbildung durch die energische Unterstützung der Zentralregierung zumindest bei Migrantenarbeitern in den Ballungstädten eine gewisse Verbesserung der Qualifikation erzielen konnte⁴⁶².

Der chinesische Diskurs ist in Bezug zu diesem Thema ideologisch nicht sehr weit von der Agenda der Zentralregierung entfernt und eine chinesische Studie aus 2005 kommt zu der grundsätzlichen Feststellung, dass die interne Migration zumindest von Seiten der Zentralregierung und den Regierungen der Sendeprovinzen gefördert wird, etwa weil die durch Geldrücksendungen erzeugten Kapitalrückflüsse einen nicht unwesentlichen Beitrag zur lokalen wirtschaftlichen Entwicklung leisten. Damit aber diese Entwicklung weiter anhalten kann, sei es unumgänglich, dass die ländlichen Arbeitskräfte an den Migrationsausgangs- und Migrationszielorten entsprechende Weiterbildungsprozesse durchlaufen⁴⁶³. Andernfalls – das lässt sich zumindest aus zuvor Dargestelltem schlussfolgern – würden Migranten weiter in der Niedriglohnsparthe isoliert bleiben und dadurch nur mehr zunehmend schwindende finanzielle Rücksendungen in ihre Heimat leisten können. Eine der wichtigsten Empfehlungen zur Aufrechterhaltung einer ‚wirtschaftlich effizienten‘ internen Migration lautet also das Humankapital der Migrantenarbeiter so weit wie möglich anzuheben, was wiederum durch entsprechende institutionelle Maßnahmen eingeleitet werden sollte⁴⁶⁴ und vorrangig bereits am Migrationsausgangsort initiiert werden müsste⁴⁶⁵. Solche Verbesserungen müssen nach Huang und Pieke (2003) bereits bei den grundlegenden Erziehungssystemen und der schulischen Ausbildung eingeführt werden⁴⁶⁶. Ein Vorschlag,

⁴⁶¹ Klotzbücher et al (2010).

⁴⁶² Mo (2008) : http://www.ccrs.org.cn/show_2460.aspx.

⁴⁶³ Huang und Zhan (2005): S.6.

⁴⁶⁴ OECD (2009): S.14f.

⁴⁶⁵ Bao et al. (2006): S.328f.

⁴⁶⁶ Huang und Pieke (2003): S.24.

der in dieselbe Richtung geht, fordert eine Fokussierung bei der Weiterbildung ländlicher Arbeitskräfte, was vor allem in Reaktion zu dem nachgefragten Qualifikationsprofil der städtischen Industrie und der Dienstleistungssegmente erfolgen sollte⁴⁶⁷: Dies verlangt wiederum nach der Etablierung flexibler Mechanismen in den Fortbildungsinstituten, deren Aufgabe eben in der Vermittlung der entsprechenden technischen Kenntnisse an die ländlichen Arbeitskräfte liegt⁴⁶⁸.

Bereits anhand dieser Empfehlungen der Wissenschaft wird deutlich, wie komplex sich ein ideal funktionierender Heranbildungsprozess von Humankapital in der VR China gestalten würde. Ausbildungsinstitute für ländliche Arbeitskräfte, die eine effiziente Wirkung entfalten sollten, müssen also sich mehr auf die Signale des Arbeitsmarktes bzw. auf marktwirtschaftliche Trends verlassen, was wiederum der Zentrale als auch den lokalen Regierungen nur einen geringen Koordinationspielraum lässt: Anders als unter dem ehemaligen System der Planwirtschaft und anders als beim Aufholprozess der südostasiatischen Tigerstaaten, existiert keine genaue Blaupause bezüglich der zukünftigen Wirtschaftsentwicklung in der chinesischen Volksrepublik. Dementsprechend muss auch die institutionelle Neuerung für den Bereich der Humankapitalbildung flexibel gestaltet werden, das heißt, es müsste in den auf landwirtschaftliche Arbeitskräfte ausgerichteten Bildungssystemen ein Mechanismus etabliert werden, der auf spezifische innerwirtschaftliche Entwicklungen schnell reagieren kann. Zhang Qingquan (2008) argumentiert ähnlich und identifiziert in diesem Zusammenhang den Prozess der industriellen Transformation, der seiner Meinung nach die wichtige Orientierung für die zukünftige Entwicklung der VR China vorgibt, was wiederum von den lokalen Regierungen der Sendeprovinzen und den Unternehmen aufgegriffen werden müsste: Die Lokalregierungen hätten in Anlehnung an den industriellen Transformationsprozess dafür zu sorgen, dass entsprechende Ausbildungsprogramme etabliert werden und von Seiten der Unternehmen müssten Fortbildungsprogramme am Arbeitsplatz eingeleitet werden⁴⁶⁹. Diesbezüglich verweist Chen (2008a) auf diverse institutionelle Bestimmungen, die seit 2005 von der Zentralregierung propagiert werden: Unter der Vergabe von finanziellen Unterstützungen sind sowohl Betriebe als auch Ausbildungsinstitute dazu verpflichtet, eine effiziente, der Nachfrage entsprechende Weiterbildung ländlicher Arbeitskräfte zu fördern⁴⁷⁰. Diese Maßnahmen können laut Zhao (2007) auf das Phänomen der *Mingonghuang* von 2004 zurückbezogen werden, wobei die Ostprovinzen nicht einen generellen Mangel an ländlichen Arbeitskräften beklagten, wohl

⁴⁶⁷ Huang (2008b): S.33.

⁴⁶⁸ Huang und Zhan (2005): S.16f.

⁴⁶⁹ Zhang Qingquan (2008): S.116.

⁴⁷⁰ Chen (2008a): S.188.

aber einen Mangel an ausreichend qualifizierten Arbeitern⁴⁷¹. Mit diesem Argument könnten wiederum auch die hier angesprochenen östlichen Gebiete zur Finanzierung der Ausbildung von Migrantenarbeitern mobilisiert werden, denn schließlich sind sie die direkten Nutznießer des wirtschaftlichen Beitrags, der durch besser qualifizierte Migrantenarbeiter erwirtschaftet wird⁴⁷².

10.6. Mechanismen der Koordination und Organisation

10.6.1. Arbeitsmarkt

Für die Eigenkoordination interner Migrationsbewegungen spielt der Arbeitsmarkt in marktwirtschaftlichen Systemen eine wichtige Rolle, indem er für den Produktionsfaktor der Arbeitskraft in der Dynamik von Nachfrage und Angebot eine entsprechende Allokationsfunktion ausübt. In der VR China kommt dieser wesentliche marktwirtschaftliche Mechanismus jedoch nicht vollkommen zur Geltung, da einerseits diskriminierende Barrieren eine Trennung unter den Arbeitsbewerbern generieren, wie beispielsweise durch die *Hukou*-Institution, und andererseits mehrere, nicht vereinheitlichte Arbeitsmarktsegmente nebeneinander existieren, wie das etwa durch die Trennung staatlicher und privater Segmente verursacht wird⁴⁷³. Innerhalb des wissenschaftlichen Diskurses zur internen Migration wird die Lösung des Arbeitsmarktproblems als äußerst dringliche Aufgabe wahrgenommen, da dessen verzerrte Struktur die Kosten bei der Arbeitssuche für die Migranten hoch hält, blinde Migration verstärkt und Phänomene wie Mangel- und Überschussangebote an Arbeitskräften gleichzeitig aufkommen lässt⁴⁷⁴, ohne die zur Lösung dieses Problems notwendigen Voraussetzungen signalisieren zu können, wie etwa die Notwendigkeit der Fortbildung von Arbeitskräften. Der Arbeitsmarkt stellt somit eine der Kerninstitutionen für die Verbindung von interner Migration und Wirtschaft dar, die wiederum von fundamentalen Institutionen getragen wird: Gewerkschaften, Gehaltsverträge, rechtzeitige Lohnauszahlungen, Einhaltung der Rechte von Arbeitnehmern ect.

Ein nicht funktionierender Arbeitsmarkt birgt dementsprechend große Risiken für die Migrantenarbeiter in den Städten, etwa dadurch dass eine regionale Diskriminierung die

⁴⁷¹ Zhao (2007): S.175ff.

⁴⁷² Zu Maßnahmen der Humankapitalbildung unter den Wanderarbeitern siehe Kapitel 11.3.

⁴⁷³ Li und Zax (?): S.20.

⁴⁷⁴ Yang und Shi (2005): S.209.

weithin schlechte Rechtslage der migrierenden Arbeitskräfte weiterhin schwächt und sie damit noch weniger Verhandlungskraft zur Durchsetzung ihrer Interessen gegenüber den Arbeitgebern besitzen⁴⁷⁵. Eine wesentliche Komponente dieser ungleichen Behandlung lässt sich wiederum auf den *Hukou* zurückführen, worin Han Jun (2009) den Grund für eine Diskriminierungspraxis der Unternehmen erkennt, die zum einen informell von den Lokalregierungen Anweisungen erhalten und zum anderen selbst informelle Auswahlkriterien anwenden, die auf eine Benachteiligung der Migrantenarbeiter abzielt. Für Han sind das eindeutige Kennzeichen einer Minderung der Wettbewerbsfähigkeit der Wanderarbeiter, was seiner Meinung nach durch das bereits 2008 verabschiedete, aber noch nicht untersuchte Gesetz zur Förderung der Arbeitsanstellungsverfahren „*Zhongguo renmin gongheguo jiuycujin fa*“, gelöst werden könnte⁴⁷⁶. Der Erfolg dieses Prozesses hätte erneut einen wichtigen Einfluss auf die wirtschaftliche Leistung der Regionen, denn ohne einen gerechteren Arbeitsmarkt, der eine effizientere Allokation der Arbeitskraft zur Folge hätte, würde die Schattenwirtschaft weiter anwachsen und somit das regionale Budget fortgesetzt schwächen⁴⁷⁷. Um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken, müssten nach Han (2009) in erster Linie die Rechte und Interessen der Migrantenarbeiter gestärkt werden: Die institutionellen Verbesserungen sollten sich auf die Rechtsgrundlagenstärkung, wie etwa im Bereich der Lohngesetze, des Kollektivverhandlungsrechts und der Stellung der Arbeitsgewerkschaft konzentrieren. Dies würde wiederum eine grundlegende Veränderung auf den höheren institutionellen Ebenen der Wirtschaft verlangen, wobei die Zentralregierung einen Perspektivenwechsel einleiten, und sich mehr der Arbeitnehmerseite und weniger den Investoren und Unternehmen zuwenden müsste⁴⁷⁸.

Eine wichtige Institution, die nach Ansicht der chinesischen Migrationswissenschaft Veränderungen in diese Richtung mit einleiten könnte, repräsentiert der chinesische Gewerkschaftsbund. Allerdings ist dieser eng an die KPCh gebunden, hauptsächlich in staatlichen und nur selten in privaten Unternehmen vorzufinden und in seiner Funktion der Geltendmachung von Rechten der Migrantenarbeiter durch das Gewerkschaftsgesetz relativ eingeschränkt, denn es gibt beispielsweise in der VR China kein Streikrecht⁴⁷⁹ über das chinesische Arbeitnehmer unter der organisatorischen Anleitung der Gewerkschaftsbünde ihre Bedürfnisse kundgeben könnten. Xu Jianling (2008) meint, dass trotz dieser augenscheinlichen Mängel ein Arbeitergewerkschaftsbund die Rechte und Interessen der

⁴⁷⁵ Huang und Pieke (2003): S.24.

⁴⁷⁶ Han (2009): S.114.

⁴⁷⁷ Wang und Cai (2007): S.32.

⁴⁷⁸ Han (2009): S.44.

⁴⁷⁹ Pun und Li (2008): S.249f.

Migrantenarbeiter erfolgreich schützen kann, wobei sie auf Fälle termingerechter Lohnauszahlungen durch die Interventionen der Gewerkschaften verweist. Institutionelle Mängel gibt es dennoch und dabei müsste vor allem eine bessere Einbettung der Gewerkschaften in das Rechtssystem der VR China erreicht werden und den Gewerkschaftsbünden mehr Rechte wie etwa ein Streikrecht und ein Recht auf Kollektivverhandlungen übertragen werden. Solange dies nicht realisiert wird, spielen die Gewerkschaftsbünde nach Xu maximal nur eine koordinierende bzw. moderierende Rolle, ohne dabei wirkliche Probleme lösen zu können⁴⁸⁰. Eine Verbesserung der institutionellen Stellung von Gewerkschaften könnte einerseits positive Auswirkungen auf die Lohnverhandlungen für Migrantenarbeiter ausüben⁴⁸¹, was wiederum verbesserte Steuereinkommen für lokale Regierungen bedeuten würde, als auch die verstärkte Durchsetzung von Arbeitsverträgen⁴⁸², wodurch wiederum weniger Arbeitskräfte in den informellen Sektor bzw. die Schattenwirtschaft abwandern würden.

Im Sinne einer reibungsfreieren Entwicklung der internen Migration sollte der Arbeitsmarkt nach Meinung von Nong und Zhao (2008) die wichtigen Signale der Nachfrage und des Angebots moderieren, die Interessen dieser beiden Seiten gewährleisten und damit das Vertrauen der ländlichen Arbeitskräfte in die Effektivität des Mechanismus selbst stärken⁴⁸³. Dazu kommen auf institutioneller Seite noch einige Ansprüche, wie die notwendige Etablierung von Regelwerken zur Aufsicht und Kontrolle der Abläufe auf dem Arbeitsmarkt und Verpflichtungen zur Ausweitung des Netzwerkes an sich, also dass der Arbeitsmarkt nicht nur die urbanen sondern auch die ländlichen Gebiete umfasst. Diese Prozesse sollten wiederum zu Beginn sehr flexibel gestaltet werden, um es sowohl Zentral- als auch Lokalregierungen zu ermöglichen korrigierend in die Abläufe einzugreifen⁴⁸⁴. Letzteres entspricht in gewisser Weise einer spezifisch chinesisch-dirigistischen Vorstellung bezüglich der Handhabung wirtschaftlicher Prozesse. Es gibt jedoch auch einige Einwände gegen eine zu starke Liberalisierung des Arbeitsmarktes, wobei etwa Cai (2000) betont, dass im Prozess des Übergangs der urbane Arbeitsmarkt nicht vollkommen geöffnet werden darf, um somit urbane Arbeitskräfte zu schützen. Darüber hinaus sollte die Zentralregierung im Sinne der politischen und sozialen Stabilität, während des Prozesses weiterer Arbeitsmarktbezogener Reformen, die eigenen Kontrollkapazitäten nur langsam abbauen⁴⁸⁵, was wiederum eine Befürwortung für einen streng institutionell kontrollierten Transformationsprozess zu

⁴⁸⁰ Xu (2008): S.173f.

⁴⁸¹ Han (2009): S.99

⁴⁸² Ibidem: S.50f.

⁴⁸³ Nong und Zhao (2008): S.37f.

⁴⁸⁴ Huang (2008b): S.32.

⁴⁸⁵ Cai (2000): S.18.

sein scheint. Eine ähnliche Empfehlung, die eine eher dirigistische Auslegung des Arbeitsmarktes vorschlägt und somit dem interventionsorientierten Politikcharakter in der VR China entgegenkommt, ist der Vorschlag, den Arbeitsmarkt als essentiellen Mechanismus für Eingriffe in die Migrationsbewegung zu benutzen⁴⁸⁶. Die Errichtung eines funktionierenden Arbeitsmarktes ließe sich demnach auch als Anreiz-gebende Motivation an die Lokalregierungen vermitteln, was beispielsweise nach einer erfolgreichen Implementierung diesen die Möglichkeit gibt, das Arbeitskräfteangebot quantitativ und qualitativ besser zu steuern, sowie im Bereich der Humankapitalausbildung über Experimente leichter Vor- und Nachteile für die lokale Wirtschaft zu identifizieren⁴⁸⁷. Das würde einerseits die Wirtschaftseffizienz enorm fördern und andererseits die Lokalregierungen der Sende- und Empfängerregionen zu mehr Mitarbeit bewegen, gerade weil hierbei auch für diese Instanz wirtschaftliche Vorteile viel leichter erkennbar sind.

10.6.2. Dienstleistungsorganisationen zur Koordination der internen Migration

Aufgrund der funktionellen Mängel des chinesischen Arbeitsmarkts, vollzieht sich in der internen Migrationsbewegung die Moderation zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu großen Teilen über die traditionellen sozialen Netzwerke⁴⁸⁸. Nach Einschätzungen der migrationsbezogenen Wissenschaft in der VR China ist es aber unbedingt notwendig, dass staatliche Organisationen in diesem Segment weiter aufholen und eine engere Zusammenarbeit zwischen den regionalen Akteursgruppen entsteht. Ein Ansatz in diese Richtung stellt beispielsweise das Konzept eines vierseitigen Koordinationssystems *si wei yi ti* dar, worin Zentralregierung, die Regierungen der Sende- und Empfängerprovinzen, sowie die jeweilige Einheiten *danwei*, zwischen denen die Migrantenarbeiter durch den Wanderungsprozess wechseln, untereinander die Migrationsabläufe koordinieren⁴⁸⁹. Das Problem dieses Ansatzes besteht jedoch darin, dass in einem solchen System jedes einzelne Individuum durch seinen Migrationsprozess zumindest bei diesen vier bis fünf staatlichen Organisationen erfasst werden müsste und diese bei geschätzten 180 Millionen Wanderarbeitern einen entsprechend aufwendigen Interaktionsprozess gestalten müssten. Im

⁴⁸⁶ Huang (2007): S.78.

⁴⁸⁷ Ibidem: S.81.

⁴⁸⁸ Nong und Zhao (2008): S.38.

⁴⁸⁹ Huang (2008a): S.1.

Falle der Konkurrenz zwischen den verschiedenen Arbeitsgebern und des damit verzerrten Informationsaustauschs müsste die Koordination durch eine Sozialversicherungsstelle zusätzlich gestärkt werden.

Dennoch verweist dieses Konzept auf einen wichtigen Aspekt: Die Verbesserung der Informationsstruktur, das eigentliche Problem des chinesischen Arbeitsmarktes. So genannte staatliche Dienstleistungsorganisationen, die mit diesem Problem betraut sind existieren zwar, versagen aber nicht selten darin, Migrantenarbeiter mit den relevanten Informationen zu Angebot und Nachfrage zu versorgen: Ji (2005) erklärt das einerseits durch das fehlende Verständnis dieser Einrichtungen bezüglich des Marktmechanismus als auch durch die amoralischen Aktivitäten der Organisationen selbst, die sich in erster Linie mehr den Gewinnen durch die Beitragszahlungen der Migrantenarbeiter, als auf deren erfolgreiche Arbeitsvermittlung verschreiben, was wiederum das Vertrauen der Migrantenarbeiter in solchen Mechanismen stark reduziert⁴⁹⁰. Ein anderes Problem, das wohl aber nur sporadisch aufzutreten scheint, betrifft die Medien mit denen Migrantenarbeiter Kontakt haben. Huang (2002) berichtet in diesem Zusammenhang von einigen Fällen, bei denen Migrantenarbeiter über schönmalersche, staatliche Werbung für das Leben in den Städten begeistert werden und dadurch praktisch zu einer Form blinder Migration verleitet werden⁴⁹¹. Beide Problemtypen sind möglicherweise relativ einfach behebbar, nämlich indem ein größeres institutionelles Gewicht auf die Schaffung eines effizienten Kontrollmechanismus gelegt wird, beispielsweise durch die Verbesserung der staatlichen Aufsicht über Arbeitsvermittlungsorganisationen, was etwa durch die Etablierung eines Rückkopplungsmechanismus geschaffen werden kann, der aufbauend auf der Vermittlungseffizienz der staatlichen Organisationen über deren Budget bestimmt. Innerhalb der chinesischen Migrationswissenschaft gibt es Studien, die dafür eintreten solche Dienstleistungssysteme vorrangig von den staatlichen Akteuren betreiben zu lassen⁴⁹². Dennoch tritt hierbei erneut ein Problem auf, mit dem die interne Migrationsproblematik in fast jeder Hinsicht konfrontiert wird: Wie soll die Finanzierung solcher Dienstleistungseinrichtungen gestaltet werden, genauer, welche Teile der Regierung müssen bei der Finanzierung institutionell in die Pflicht genommen werden?

Huang und Pieke (2003) empfehlen diesbezüglich, dass Sende- und Empfängerregionen gemeinsam in Fonds zur Unterstützung der Migrantenarbeiter einzahlen, wobei auch eine sinnvolle Besteuerung von Gehältern der Wanderarbeiter und der Arbeitgeber

⁴⁹⁰ Ji (2005): S.8.

⁴⁹¹ Huang (2002): http://www.curb.com.cn/pageshow.asp?id_forum=002427.

⁴⁹² Jin und Wang (2005): S.33f. Zhan (2003): <http://news.southcn.com/community/shzt/cpw/origin/200504190601.htm>.

selber einen Beitrag dazu leisten soll⁴⁹³. Ein anderer Vorschlag sieht vor, dass bei der Finanzierung wiederum die Zentralregierung eine Vorreiterposition einnimmt, der sich in weiterer Folge auch die lokalen Regierungen und die Unternehmen anzuschließen hätten⁴⁹⁴. Eine erfolgreiche Finanzierung legt wiederum den Grundbaustein für weitere Investitionen in Organisationsnetzwerke und Informationsstrukturen, die den Prozess der internen Migration regulierter gestalten können, was für einen stabilen Migrationsprozess zwischen Sende- und Empfängerregionen einen wichtigen Beitrag leisten könnte⁴⁹⁵. Nicht zu vergessen ist dabei die Alternative, die nicht NGOs anbieten können. Basierend auf einem marktwirtschaftlichen Funktionsprinzip und unterstützt durch staatliche Subventionen könnten solche Einrichtungen durchaus zur besseren Koordination von Angebot und Nachfrage der Arbeitskräfte beitragen⁴⁹⁶, wobei wiederum entsprechende Kontroll- und Aufsichtsmechanismen eingerichtet werden müssten, um Misswirtschaft zu vermeiden. In diesem Sinne ruft ein weiterer Vorschlag zur Förderung selbst-verwaltender Organisationen auf, die sich in erster Linie auf die Unterstützung der Rechte und Interessen von Migrantenarbeitern konzentrieren sollten und diese dabei sowohl am Migrationsausgangs- und -zielort mit Informationen besser auf die Herausforderung vorbereiten sollten⁴⁹⁷. Der Informationszugang spielt also eine sehr wesentliche Komponente für die interne Migration. Diesbezüglich sind der nicht funktionierende Arbeitsmarkt und die mangelhaft operierenden Arbeitsvermittlungsstellen kleine Anzeichen dafür, dass zumindest in Bezug auf die Allokation des Produktionsfaktors der Arbeitskraft eine Situation des Marktversagens in der chinesischen Wirtschaft zu bestehen scheint. Eines der Ziele der NIÖ besteht darin zu untersuchen, wie ein Marktversagen bereinigt werden kann, was wiederum auf die Forderung nach einem funktionierenden Arbeitsmarkt zurückgeht. Solange die Zentralregierung jedoch nicht in der Lage ist dieses Problem mithilfe der Lokalregierungen zu lösen, wäre es entscheidend einen besseren Informationszugang für die ländlichen Arbeitskräfte zu schaffen: Ein exzellentes Beispiel zu diesem Punkt bringt etwa Chai (2008) mit dem Vorschlag einfache Informationszentren mit Internetzugang in den ländlichen Gebieten weiter auszubauen, da experimentelle Unternehmungen in diese Richtung bereits Erfolge zeigten: Migranten konnten sich nicht nur viel besser über die Bedingungen in ihren Zieldestinationen informieren, Chai verweist auch auf die Vorteile für nicht-Migranten: Bei flexiblen Segmenten in der Landwirtschaft, etwa der Viehzucht, wurde durch den Zugang zum Internet einigen Bauern eine Sondierung des

⁴⁹³ Huang und Pieke (2003): S.24.

⁴⁹⁴ Han (2009): S.45.

⁴⁹⁵ Zhou (2007): <http://www.southcn.com/nflr/jcck/1/200702070234.htm>.

⁴⁹⁶ Xu (2008): S. 143.

⁴⁹⁷ Liu (2008): S.72.

Nachfragemarktes ermöglicht, wodurch diese wiederum ihre Produktion erfolgreich planen konnten⁴⁹⁸. Lokale Lösungen mit Aussicht auf Gewinn könnten also durchaus eine Verringerung der internen Migration mit sich führen und deswegen widmet sich der folgende Abschnitt der Diskussion zu Wirtschaftsstrategien für die ländlichen Gebiete und der dadurch bewirkten, indirekten Verminderung interner Migration.

10.7. Wirtschaftsstrategien in den ländlichen Gebieten

10.7.1. Umfassende Strategiepakete und lokale Autonomie

Eine der grundlegendsten Überlegungen zur Verbesserung der ländlichen Wirtschaft betont die Notwendigkeit in den weniger entwickelten Regionen Zentral- und Westchinas die wirtschaftliche Infrastruktur zu verbessern: Allem voran sollten Investitionsschübe zum Aufbau der Finanzsektoren dieser Regionen sowie bei der Schaffung von *social overhead capital*, wie Ausbildungseinrichtungen für einen grundlegenden Entwicklungsstimulus sorgen, der wiederum von Seiten der Zentralregierung eingeleitet werden müsste⁴⁹⁹. Ein Vorschlag, der darauf offensichtlich aufbaut, konzentriert sich auf die ländlichen Arbeitskräfte und insbesondere die rückkehrenden Migrantenarbeiter: Gu (2009) spricht in diesem Zusammenhang von einem 6-Punkte-Plan, den die Zentralregierung und die lokalen Regierungen konzertiert durchzuführen hätten. Was Gu dabei fordert, sind in erster Linie staatliche Hilfestellungen in Form von bereitgestellten Dienstleistungen, die Aus- und Fortbildung der Arbeitskräfte, den Aufbau von Finanzdienstleistungen, Unterstützung bei und Informationen für die Unternehmensgründung, Informationen zu Steuerabgaben (was wiederum mit begünstigenden Institutionen bezogen auf die Besteuerung solcher Unternehmen gekoppelt sein sollte) sowie die Fokussierung auf eine Arbeitspolitik in den ländlichen Gebieten beinhalten⁵⁰⁰. Da solche Probleme vor Ort gelöst werden müssen, optieren einige Wissenschaftler dafür, die Autonomie und Kreativität der Lokalregierungen bei der wirtschaftspolitischen Umsetzung zu stärken⁵⁰¹. Das Problem hierbei ist wiederum, dass im Sinne der Zentralregierung eine solche Durchführung irgendwie abgesichert werden muss, also gewisse Rückkopplungsmechanismen und Institutionen zur Kontrolle der lokalen

⁴⁹⁸ Chai (2008): S.189 .

⁴⁹⁹ Ji (2005): S.5.

⁵⁰⁰ Shi und Gu (2009): <http://www.jmagri.gov.cn/shownews.asp?ClassID=10&ID=29839>.

⁵⁰¹ Zhan (2005): S.10f; Huang und Pieke (2003): S.24.

Organe entwickelt werden müssen: Möglicherweise könnte dabei ein auf Umsetzungseffizienz basierender Mechanismus das Vertrauen der Zentrale gegenüber den Regionen stärken. Eine Ergänzung zu einer solchen Struktur schlägt beispielsweise Zhan (2005) vor, der sich für ein systemisches Experimentieren verschiedener Programme in verschiedenen Regionen ausspricht, Unterstützung und Ausbildung der lokalen Regierungen durch wissenschaftliche Einrichtungen und Mitarbeiter befürwortet sowie auf die Mitentscheidung der ländlichen Arbeitskräfte besteht⁵⁰². Dieser umfassende Ansatz wirkt durchaus schlüssig, wobei jedoch nicht vergessen werden darf, dass eine solche Einbindung dreier Interessensgruppen nach einer flexiblen Organisationsstruktur verlangen würde und im Sinne der Effizienz damit auch auf eine entsprechende institutionelle Grundlage aufgebaut werden müsste, da andernfalls ein geregelter Ablauf mit Erfolgen kaum möglich werden würde.

10.7.2. Finanzierungsstrategien zur Unterstützung regionaler Entwicklungsprozesse

Eine der wahrscheinlich am schwierigsten zu lösenden Aufgaben zur Bewältigung der internen Migration betrifft auch die Institutionalisierung von Finanzierungsstrategien zur Förderung der ländlichen Wirtschaft: Wie sollen die dafür notwendigen Geldmittel bereitgestellt werden und welche Teile der Regierung spielen dabei die wichtigste Rolle? Offenbar liegt es erneut an der Zentralregierung die Lösung dieses Problems in die Hand zu nehmen, denn wenn man jüngsten Berichten der BBC Glauben schenken darf, sind die Lokalregierungen größtenteils schwer verschuldet⁵⁰³. Um nun aber einen ökonomischen Aufschwung in den ländlichen Regionen, die wirtschaftlich noch weniger entwickelt sind, zu erreichen, sind nach Bao (2002) einleitende Kapitalinvestitionen von Seiten der Regierung unerlässlich. Dieser Prozess würde wiederum die Kapitalrückführungen steigern und somit einen positiven Wachstumskreislauf induzieren⁵⁰⁴. Auf der anderen Seite halten Huang und Pieke (2003) dagegen, dass Finanzierungsstrategien von Seiten des Staates, die auf die wirtschaftlich schwachen ländlichen Gebiete abzielen, aber erst über Einnahmen aus den urbanen Gebieten generiert werden, zu riskant sind, weil damit unter Umständen eine

⁵⁰² Zhan (2005): S.13.

⁵⁰³ BBC (2010): http://www.bbc.co.uk/zhongwen/simp/indepth/2010/03/100305_ana_china_local_debts.shtml.

⁵⁰⁴ Bao et al. (2002): S. 15f.

uneigenständige Entwicklung mit hohem Abhängigkeitspotential geschaffen werden könnte⁵⁰⁵.

Fakt ist nun, dass das Finanzministerium in Peking 2006 einen Finanzierungsplan erstellt hat, der jährliche Ausgaben von 25.6 Milliarden Yuan als Subventionen für die nationale Beschäftigungspolitik verabschiedet hat. Davon sind 10% für die Ausbildung ländlicher Arbeitskräfte vorgesehen und Chais (2008) Forderung gegenüber den Lokalregierungen wäre, dass diese einen gleich hohen Beitrag zu dieser Finanzierungsstrategie leisten sollten. Nach Chais Untersuchungen wurden nach den jüngsten verlässlichen Studien – aus 2007 – jedoch nur 800 Millionen Yuan aufgeboten, was nur einem Drittel der Summe aus dem zentralen Fiskus entspricht⁵⁰⁶. Kombiniert mit dem einleitenden Bericht zu Beginn dieses Abschnittes, scheint dies auf eine Kapitalknappheit der Lokalregierungen hinzuweisen, welche die effiziente Umsetzung einer ländlichen Finanzierungsstrategie momentan behindert. Sobald jedoch die nötigen Mittel vorhanden sind, sollten nach Zhang Hongyu die folgenden Bereiche gemäß institutioneller Bestimmungen finanziell subventioniert werden: Ausbildungssysteme, Fonds zur Finanzierung von Projekten, die neue Arbeitsplätze schaffen, Steuererleichterungsprogramme für Unternehmen, die von zurückgekehrten Wanderarbeitern betrieben werden sowie Kreditinstitute⁵⁰⁷. Dabei betont Zhang Hongyu (2008) vor allem die Bedeutung der Vergabe von Kleinkrediten mit niedrigerer Verzinsung, die finanziell schwächeren Haushalten erfolgreich helfen könnten. Lokale Kreditinstitute mit entsprechender Unterstützung durch Ausbau und Entwicklung von Informationsstrukturen – etwa bezüglich der Marktnachfrage ländlicher Produkte – könnten nun mit größerer Sicherheit Kredite an diese ländlichen Unternehmen vergeben und die Kreditnehmer bei der Produktion entsprechend beraten. Dies würde wiederum dem marktwirtschaftlichen Prinzip der Zusammenarbeit mehrerer Interessensgruppen entsprechen und bei Erfolg das potentielle Migrationspotential verringern, indem es ländlichen Arbeitskräfte durch die Einbindung in solche Strukturen eine alternative Einkommensverbesserung zur Migration anbieten würde⁵⁰⁸.

⁵⁰⁵ Huang und Pieke (2003): S.23f.

⁵⁰⁶ Chai (2008): S.191.

⁵⁰⁷ Zhang Hongyu (2008). S.80.

⁵⁰⁸ Ibidem: S.86ff.

10.7.3. Institutionelle Strategien zur Förderung der ländlichen Gegenden

Eine wichtige Empfehlung zur Realisierung institutioneller Strategien mit dem Ziel das Migrationsvolumen zu reduzieren, betont die Notwendigkeit für die Zentralregierung regionale Unterschiede in ihrer Planung zu berücksichtigen: Zhan (2005) empfiehlt diesbezüglich, dass Pilotprojekte eingeleitet werden sollen, die unter zentralstaatlicher Aufsicht auf unterschiedliche Weise versuchen ländliche Arbeitskräfte in regionale Wirtschaftsentwicklungen einzubinden⁵⁰⁹. In erster Linie muss dabei versucht werden, potentielle Migrantenarbeiter bei der Arbeitssuche zu unterstützen und den Schwerpunkt der wirtschaftlichen Entwicklung auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu legen⁵¹⁰. Vorschläge, die in diese Richtung gehen, sind zweifellos sinnvoll, doch gleichzeitig sollte darauf geachtet werden, dass lokale Regierungsorgane nicht dem ehemaligen planwirtschaftlichen Ideal der nicht effizienten Vollbeschäftigung verfallen und deshalb eine Entwicklung realisieren, bei der Produktivität und Effizienz mit der Schaffung neuer Arbeitsplätze kombiniert wird. Han Juns (2009) Konzept dazu befürwortet die Förderung von Unternehmensgründungen in den ländlichen Regionen und als wichtigsten Akteur identifiziert Han nicht die Zentralregierung oder die lokalen Organe, sondern die rückkehrenden Migrantenarbeiter, die durch institutionelle Neuerungen unterstützt werden sollten: Für Han sind sie die Repräsentanten eines neuen Unternehmertums, die durch Dienstleistungen und die Bereitstellung von marktbezogenem Wissen vom Staat gelenkt werden sollten und mit Hilfe begünstigender Finanzinstitutionen (Steuererleichterungen, niedrige Kredite) zur Gründung von Unternehmen motiviert werden können⁵¹¹. Eine weitere Studie stuft diese gesellschaftliche Gruppe ebenfalls als wichtigen Motor für den ländlichen Fortschritt ein, wobei diese auf wesentliche Entwicklungen in den Migrationsenderegionen verweist: Die ab den frühen 1980ern einsetzende Migration führte dazu, dass alsbald rückkehrende Wanderarbeiter kleine Unternehmen gründeten und die dadurch gesteigerte wirtschaftliche Aktivität einen entscheidenden Beitrag für das wirtschaftliche Wachstum dieser Regionen geleistet hat⁵¹². Dabei drängt sich jedoch die Frage auf, ob ein solcher Prozess auch in der Gegenwart wiederholbar ist. Um darauf eine Antwort zu erhalten, wird dieser Aspekt in den letzten zwei Kapiteln noch einmal aufgegriffen.

⁵⁰⁹ Zhan (2005): S.21.

⁵¹⁰ Huang (2008b): S.33.

⁵¹¹ Han (2009): S.62 und 217-220.

⁵¹² Huang und Zhan (2005): S.6f.

Eine Industrialisierung der Landwirtschaft fordert nicht nur die Zentralregierung in ihren Leitdokumenten, auch die chinesische Migrationswissenschaft setzt sich intensiv mit dieser Strategie auseinander. Neben den oben vorgestellten Vorschlägen zur Förderung neuer Kleinbetriebe durch rückkehrende Migrantenarbeiter, wird auch die Verschiebung der industriellen Struktur in Betracht gezogen: Da nach Meinung von Wirtschaftsexperten die städtische Industrie bereits einen Wandel zur technologisch intensiveren Produktion vollzieht, hält Yue (2009) den Abwanderungsprozess der traditionell arbeitsintensiven Industrien in die ländlichen Gebiete für eine praktische Lösung zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in den ländlichen Regionen. Dieser Prozess muss wiederum institutionell unterstützt werden, wobei Yue dabei die finanzbezogenen Institutionen als die wichtigsten Anreizmechanismen zu identifizieren meint⁵¹³. Parallel zu dieser Entwicklung sieht eine weitere Empfehlung vor, dass in den ländlichen Gebieten vornehmlich Industriezweige gefördert werden sollten, die für die Produktion an Ort und Stelle geeignet sind. Das betrifft beispielsweise Segmente wie die Baustoff- und Lebensmittelverarbeitungsindustrie. Ein besonders interessanter Punkt, der in Zusammenhang mit der agrarischen und nebegewerblichen Produktion vorgebracht wird, ist die Überlegung, die vor- und nachgelagerten Segmente bei Dienstleistungen und Industrie zu fördern⁵¹⁴. Damit bedient sich Yao am Konzept von Hirschmann, nach dessen Vorschlag lokale Verflechtungen der Industrie gefördert werden müssen, um dementsprechend effiziente Produktionsketten in einer gewissen Region zu etablieren. Ein ähnliches Konzept sieht die Förderung der fachlich kooperierenden Verbänden vor: Bereits 2004 wurde diese Produktionsform von der Zentralregierung als äußerst förderlich eingestuft und dementsprechend betont Zhu (2005), dass solche marktwirtschaftlichen Kombinate unbedingt institutionell gestützt und gefördert werden müssten⁵¹⁵.

10.7.4. Förderung des ländlichen Dienstleistungssektors

Ein noch verhältnismäßig wenig entwickeltes Segment in der ländlichen Wirtschaftsstruktur der VR China ist der Dienstleistungssektor, dessen Entwicklung laut Huang Jianxin (2008) unbedingt gefördert werden müsse, wenn die Volksrepublik den Entwicklungsweg der postindustrialisierten Länder nachfolgen möchte. Demnach sollte nun versucht werden neben der ländlichen Industrie ergänzende Dienstleistungsbereiche, wie

⁵¹³ Yue (2009): <http://jijis.acftu.org/template/10001/file.jsp?aid=14975>.

⁵¹⁴ Yao (1998): S.134f.

⁵¹⁵ Zhu (2005): S.78ff.

Handel, Transport, Finanz- und Ausbildungswesen weiter auszubauen⁵¹⁶. Dieser Vorschlag wird mitunter auch durch die Feststellung unterstützt, dass vor- und nachgelagerte Serviceangebote, etwa in der Anbautechnik, für die landwirtschaftliche Produktion nicht ausreichend vielfältig gestaltet sind⁵¹⁷. Dementsprechend sollte der Transfer ländlicher Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft in die Dienstleistungen stärker gefördert werden⁵¹⁸, wobei wiederum institutionelle Maßnahmen diese Entwicklung einleiten könnten. Ein sehr direkter Lösungsweg könnte nun darin bestehen, Ausbildungseinrichtungen zu etablieren und fördern, wodurch ländlichen Arbeitskräften eine Alternative zur direkten Beschäftigung in der Landwirtschaft geboten und gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit zur Emigration verringert werden könnte. Besonders dem tertiären Sektor wird durch die wirtschaftliche Weiterentwicklung der Landwirtschaft ein großes Potential zur Absorption ländlicher Arbeitskräfte nachgesagt, denn der arbeitsintensive Charakter, die Vielseitigkeit der Berufsgattungen und die Einkommenselastizität in der Nachfrage nach Dienstleistungen sind nach Yao (1998) auch in den ländlichen Gebieten relativ groß⁵¹⁹.

10.8. Konklusion

Die im vorliegenden Kapitel diskutierten Vorschläge und Empfehlungen institutioneller Maßnahmen zum Umgang mit der internen Migration durch ländliche Arbeitskräfte stammen größtenteils aus dem wissenschaftlichen Diskurs, der innerhalb der VR China geführt wurde. Aus Gründen der argumentativen Vervollständigung wurden jedoch auch einige Ausführungen westlicher Untersuchungen miteinbezogen, was aber nicht den eigentlichen Charakter des geführten Diskurses verdeckt: Die vorgestellten Konzepte zur Lösung der Migrationsproblematik orientieren sich in erster Linie an einer normativ ökonomischen Ausrichtung, wobei von empirischen Untersuchungen ausgehend Lösungskonzepte erstellt werden, die je nach den individuellen Forschungsanliegen direkt oder indirekt an die Regierungsorgane appellieren eine Verbesserung der vorherrschenden Situation einzuleiten. Dabei wurden einige viel versprechende Ideen vorgebracht, die teilweise bereits in Ansätzen von Zentral- und Lokalregierungen umgesetzt werden. Und dennoch muss die Herangehensweise dieses spezifischen Diskurses mit Vorsicht behandelt

⁵¹⁶ Huang (2008b): S.31.

⁵¹⁷ Yao (1998): S.133.

⁵¹⁸ Wu (2009): S.226f.

⁵¹⁹ Yao (1998): S.133f.

werden. Das grundlegende Problem, das die interne Migration und den institutionellen Wandel der chinesischen Wirtschaftsstruktur betrifft, ist der geringe Spielraum in der Vorausplanbarkeit und damit auch für die Strategieumsetzung. Zum einen stellt sich dabei das Problem zwischen der Zentrale und den lokalen Regierungen: Als wie erfolgreich ist Zusammenarbeit und Koordination zwischen beiden Instanzen zu bewerten? Eine erfolgreiche Umsetzung der institutionellen Konzepte würde zumeist nämlich eine reibungslose Zusammenarbeit dieser beiden Interessensgruppen verlangen, was wiederum in Bezug zur bis jetzt internen Migration nicht ausreichend geschieht. Ein Beweis dafür sind beispielsweise die Interessensunterschiede zwischen Sende- und Empfängerprovinzen.

Ein weiteres Problem betrifft die sensible institutionelle Struktur: Bereits die institutionellen Entwicklungen des Reformprozesses in den vorhergehenden Kapiteln zeigte deutlich, dass eine einzige institutionelle Veränderung entsprechende Folgeveränderungen nach sich zog und dementsprechend müsste ein einzelner Vorschlag institutioneller Neugestaltung eine enorme Konsequenz an Folgeentwicklungen berücksichtigen. Aus dieser Perspektive erscheint es umso bedenklicher, dass die Vorschläge oft komplexe Entwicklungen vorgeben – etwa der Aufbau funktionierender ländlicher Finanzsysteme – und auf wirtschaftlichen Bedingungen aufbauen, die mittelfristige (10 Jahre) bis langfristige (50 Jahre)⁵²⁰ Entstehungsprozesse beanspruchen würden. Innerhalb der Makroökonomie fallen solche Konzepte in Entwicklungsmodellen normalerweise sehr komplex aus, was auf die Einbeziehung von Externalitäten und hypothetischen Faktoren zurückgeht. Ein solches Modell kann dementsprechend nur eine sehr ungefähre Aussage zu eigentlich sehr komplizierten und ineinander verwobenen Entwicklungen geben. Dementsprechend müssen auch die zuvor diskutierten institutionellen Konzepte mit Vorsicht behandelt werden, da diese oft komplexe Entwicklungen eines bestimmten Bereiches vorschlagen, ohne die gesamtheitliche Komplexität des institutionellen Systems genügend zu berücksichtigen.

Was nun der wissenschaftliche Diskurs ziemlich deutlich zum Ausdruck bringt, ist die hohe ‚gemeinsame‘ Verantwortung beim Umgang mit der Migration, die die Migrationswissenschaft der Zentrale und den lokalen Regierungsorganen zuweist: Nicht wenige Argumente betonen, dass bei der institutionellen Neugestaltung die Zentralregierung die initiiierende Instanz darstellen sollte – etwa bei Investitionsprojekten in wirtschaftlich ärmere Gebiete, sei das beim Infrastrukturaufbau, zur Schaffung von *social overhead capital* und des *Xibu da kaifa* bereits durchgeführt wurde. Letzteres fungierte als regionales Entwicklungshilfeprojekt und führte dazu, dass neben positiven wirtschaftlichen

⁵²⁰ Zur Definition von kurz-, mittel- und langfristigen Entwicklungen sei auf S. 50 des Einführungswerkes zur Makroökonomie von Blanchard und Illing (2009) verwiesen.

Externalitäten diese traditionellen westlichen Migrationssenderegionen allmählich in Empfängerregionen umgewandelt werden⁵²¹. Um eine gelungene Umsetzung von solchen Unternehmungen zu erreichen, so die einhellige Meinung innerhalb des Diskurses, muss die Zentralregierung die Unterstützung der Lokalregierungen gewinnen: Für die Implementierung erfolgreicher Institutionen muss demnach sowohl den Interessen der Zentralregierung, als auch denen der lokalen Organe Rechnung getragen werden. Die effiziente Umsetzung hängt zudem auf einer engen Zusammenarbeit zwischen den Regierungsinstanzen ab, etwa indem Rückkopplungsmechanismen etabliert werden, bei denen die Zentralregierung die Aktivitäten der lokalen Behörden überschaubar und bei effizienter Ausübung entsprechend belohnt. In diesem Verhältnis liegt der grundlegende Lösungsansatz in der Etablierung einer strategischen Allianz⁵²², bei der beide Seiten miteinander kooperieren, weil sie einen Vorteil daraus ziehen oder eben weil sie nicht anders können: Gerade in Anbetracht der jüngsten Finanzkrise scheint es wahrscheinlich⁵²³, dass die staatlichen Akteure in der VR China eher aufgrund der letztgenannten Bedingung an den Verhandlungstisch gebracht werden. Der Zwang unter den nun nachwirkenden Folgen zusammenzuarbeiten – etwa aufgrund des Arbeitskräftemangels in Guangdong – ist definitiv im Interesse der lokalen und zentralen Akteure.

In diesem Zusammenhang ist jedoch auch die zusätzliche Partizipation der Migrantenarbeiter bei der Umsetzung entsprechender Institutionen ein wichtiger Garant für den Erfolg. Bisher wurde deren Partizipation vor allem durch NGOs gefördert: Ein dokumentiertes Projekt richtete sich auf die Weiterbildung und die Stärkung des Gesundheitsbewusstseins unter Migranten⁵²⁴. Ein anderes, von der UNESCO initiiertes Projekt, sollte der nationalen Koordination der internen Migrationsbewegung dienen und konzentrierte sich darauf Wanderarbeiter, lokale Behörden sowie das Ministerium für Arbeit und soziale Absicherung zusammenzubringen⁵²⁵. Grundlegend gesprochen liegt das Problem in der VR China bei der Implementierung von Richtlinien zur Migrationspolitik darin, dass die staatlichen Akteure zu selten auf die Partizipation der Migrantenarbeiter setzen⁵²⁶, was für Zhan (2005) jedoch eine wesentliche Bedingung den institutionellen Erfolg neuer Maßnahmen darstellt⁵²⁷. Eine gegenwärtig noch nicht abgeschlossene Studie verweist darauf, dass Partizipation zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren in den ländlichen

⁵²¹ Huang und Pieke (2003): S.12.

⁵²² Vergleiche dazu: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/coopetition.html>

⁵²³ Diesen Hinweis verdanke ich den Anmerkungen von Frau Professor Weigelin-Schwiedrzik.

⁵²⁴ Zhan (2005) S.7.

⁵²⁵ Ibidem: S.37f.

⁵²⁶ Ibidem: S.11.

⁵²⁷ Ibidem: S.39.

Gebieten der VR China zwar gewisse Schwierigkeiten aufweist, aber dass im Falle einer gelungenen Zusammenarbeit die Effizienz sozialer Projekte stark gesteigert wird⁵²⁸.

11. Der Beitrag der internen Migration für die Wirtschaftsentwicklung der Volksrepublik

11.1. Einleitung

Der im vorhergehenden Kapitel vorgestellte Diskurs zur internen Migration in der VR China verweist, nicht zuletzt wegen der hohen Dichte an institutionellen Entwicklungsvorschlägen zum Umgang mit der internen Migration, eigentlich auch auf die Bedeutung dieses Prozesses für die sozioökonomische Entwicklung der VR China. Alleine auf der Basis des wirtschaftlichen Fortschritts seit 1978, lässt sich feststellen, dass die interne Migration, genauer gesagt, der Beitrag der Migrantenarbeiter für Industrie und Wirtschaftswachstum, enorm wichtig war und auch weiterhin wichtig ist. Folglich soll dieses Kapitel an das Vorhergehende mit dem Versuch anschließen, die vorgestellten Konzepte zu unterstützen, indem es entsprechende Gründe für die Notwendigkeit der Umsetzung migrationsfördernder Institutionen in der Wirtschaftsstruktur präsentiert. Der erste Abschnitt konzentriert sich somit auf den Beitrag der Migrantenarbeiter zur Wirtschaftstransformation, wohingegen der zweite Abschnitt zu prüfen versucht, in wie weit die Humankapitalentwicklung der Wanderarbeiter für die Fortsetzung dieses Prozesses notwendig ist und in wie weit die Zentralregierung diese Entwicklung institutionell fördert.

⁵²⁸ Den Hinweis zu dieser Studie verdanke ich Frau Professor Weigelin-Schwiedrzik, für genauere Angaben zu der betreffenden Studie siehe: <http://vigo.univie.ac.at/index.php?id=21539> unter "Phd Topic".

11.2. Die fortgesetzte Funktion der internen Migration für die Wirtschaftstransformation

11.2.1. Die interne Migration und die wirtschaftliche Transformation

Zwei wesentliche Argumente unterstreichen die Bedeutung der Migrantenarbeiter für die VR China: Zum einen, dass sie Wirtschaftswachstum und Aufschwung des Landes erst ermöglichten, indem sie als billige Arbeitskräfte den arbeitsintensiven Industrien in den Küstenregionen bereit standen und diese international wettbewerbsfähig machten. Zum anderen trug der interne Migrationsprozess immens zur Reduzierung regionaler Ungleichheiten bei, da die Migranten aus den Städten wiederum Ressourcen – Kapital, Investitionen, Informationen und Humankapital – in ihre ländlichen Heimatregionen rückkanalisiert, was eine unersetzliche Funktion zur Förderung der ländlichen Wirtschaft darstellt⁵²⁹. Die Bedeutung dieser finanziellen Rücksendungen für die ländliche Wirtschaft ist besonders entscheidend, da die Zunahme des privaten Kapitals in den ländlichen Gegenden zu vergrößerten Konsumausgaben der privaten Haushalte führt und damit der negative Kreislauf zwischen stagnierender ländlicher Wirtschaft und den daraus folgenden stagnierenden Einkommen aufgehoben werden kann⁵³⁰. Somit verringert sich in weiterer Folge die Motivation zur Migration für ländliche Arbeitskräfte, was wiederum zur Entspannung der zu hohen Migrantendarbeiterdichte in den Großstädten beitragen würde. Mit der Durchsetzung entsprechend begünstigender Institutionen für die interne Migration, wie verbesserte Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt und einer Lockerung des *Hukou*, kann die interne Migration somit weiterhin sehr entscheidend zur Transformation der Wirtschaftsstruktur beitragen, wie das in erster Linie bereits durch die Kapitaltransfers eingeleitet wurde⁵³¹: Verhältnismäßig frühe Erhebungen aus 1990 zeigen beispielsweise, dass in die Provinz Sichuan, in der die regionalen Einnahmen durch die Lokalregierung 60 Millionen Yuan ausmachten, private Kapitalrücksendungen von 350 Millionen Yuan flossen, was wiederum die wirtschaftliche Entwicklung der Provinz beflügelte. Diese Einnahmen gingen jedoch stets dann zurück, sobald in den urbanen Gebieten im Osten temporär Institutionen eingeführt

⁵²⁹ Bao et al. (2006): S.308.

⁵³⁰ Huang (2002): http://www.curb.com.cn/pageshow.asp?id_forum=002427.

⁵³¹ Wang und Cai (2007): S.35f.

wurden, die auf die Einschränkung der Migration abzielten⁵³². Die durch Geldrücksendungen geschaffene Einkommenssteigerung der ländlichen Haushalte nahm in ganz China während der 1990er und 2000er beständig zu und machte alsbald den größten Anteil am Einkommenszuwachs dieser Haushalte aus⁵³³. Als 2006 dieser Kapitalrückfluss in die ländlichen Regionen bereits auf insgesamt 580 Milliarden Yuan angewachsen war, stellte auch die Zentralregierung in einem Arbeitsbericht fest, dass diese Summe bei weitem die staatlichen Ausgaben für die Entwicklung der ländlichen Regionen übertreffe und folglich für die Modernisierung der dortigen Wirtschaft einen unersetzlichen Beitrag geleistet hatte⁵³⁴⁵³⁵.

Das eigentliche Volumen der Rücksendungen hängt wiederum von den Segmenten ab, in denen die Migrantenarbeiter tätig sind, davon wie weit diese von ihrer Heimat entfernt sind, in welcher Region sie arbeiten und welche Ausbildung sie durchlaufen haben⁵³⁶. Mehr als das eigentliche Volumen dieser Beträge gilt es zu untersuchen, wie dieser Einkommenszuwachs von den einzelnen Haushalten verwendet wird. Neben konsumbezogenen Investitionen und Ausgaben des täglichen Lebens geht im Durchschnitt auch ein Teil dieses Zusatzeinkommens in die Ausbildung der Nachkommen ländlicher Arbeitskräfte⁵³⁷ und in die Fortbildung der Arbeitskräfte selbst, was Wang und Cai (2007) als immens wichtigen Kreislauf identifizieren: Die interne Migration stellt somit einen Teil eines Humankapitalinvestitionsprozesses dar, der im Endeffekt der gesamten Wirtschaftsentwicklung zu Gute kommt, weil etwa durch Geldrücksendungen besser qualifizierte Arbeitskräfte und damit auch eine produktivere Wirtschaftsleistung geschaffen werden kann⁵³⁸.

Die andere wichtige Leistung der internen Migration in der VR China seit der Reformperiode bestand jedoch in der Versorgung der urbanen Zentren mit billigen Arbeitskräften. Der in die Städte gerichtete Arbeitskräftetransfer allein trug nach Huang und Pieke (2003) in der Periode von 1985 bis 2003 16% zum gesamten BNP bei und gilt damit als einer der Erklärungsgründe für das hohe Wirtschaftswachstum der chinesischen Volksrepublik^{539 540}. Dieses hoch vorrätige Arbeitskräfteangebot beflügelte wiederum die städtische Konstruktionsbranche, die verschiedenen Industriesegmente und das Segment der

⁵³² Huang (2002): http://www.curb.com.cn/pageshow.asp?id_forum=002427.

⁵³³ Wang und Cai (2007): S.12.

⁵³⁴ Die OECD [(2009): S.175.] geht beispielsweise davon aus, dass die internationalen Kapitalrückflüsse durch Migranten etwa 300 Milliarden ausmachen.

⁵³⁵ Zhang Qingquan (2008): S.177.

⁵³⁶ Huang und Pieke (2003): S.14.

⁵³⁷ Huang und Zhan (2005): S.6.

⁵³⁸ Wang und Cai (2007): S.27ff.

⁵³⁹ Huang und Pieke (2003): S.15.

⁵⁴⁰ Bedauerlicherweise gibt die Studie keine genaueren Hinweise, wie dieser Anteil am wirtschaftlichen Wachstum errechnet wurde, sondern verweist auf eine chinesische Publikation (Cai, Fang (2001): *Zhongguo renkou: liudong yu tujing*. Shehui Kexue Wenxian Chubanshe. Peking.), die dem Verfasser zum Zeitpunkt der Entstehung dieser Arbeit nicht zugänglich war.

staatlichen und privaten Dienstleistungen⁵⁴¹. Die somit eingeleitete Wachstumsdynamik dieser Wirtschaftszweige setzte sich kontinuierlich fort und generierte wiederum neue Arbeitsstellen für die nächste Generation ländlicher Arbeitskräfte, die wie bereits ihre Vorgänger einen großen Anteil des verdienten Kapitals in die Heimatregionen zurücksendeten und damit die Entwicklung der ländlichen Wirtschaft stützten⁵⁴². Am Sichtbarsten war der Wirtschaftsaufschwung wiederum in den SWZ der Küstenprovinzen, wobei dort das Zusammenspiel zwischen ausländischen Investitionen und Wanderarbeitern eine ganz eigene Dynamik entwickelte: Ausländische Investitionen führten zu höheren Gehältern und dies lockte in weiterer Folge mehr Migrantenarbeiter in die SWZ. Zusätzliche Arbeitskräfte steigerten die Produktion und das führte wiederum zu mehr ausländischen Kapitalströmen in die SWZ⁵⁴³. In diesem Zusammenhang ist auch auf die hohe Fluktuationsrate der Wanderarbeiter in den Arbeitsplätzen zu verweisen: Diese Praxis des *Job-Hopping (tiao cao)* führte nicht nur dazu, dass Anstellungen immer wieder mit nachkommenden Wanderarbeitern neu besetzt werden müssen, sondern auch dazu, dass die interne Migration selbst nicht stagnierte und über sie der Austausch zwischen urbanen und regionalen Gebieten in gewisser Weise nicht völlig zum Erliegen kam⁵⁴⁴. Diese Tendenz, wenn auch durch Schwächen im institutionellen System erzeugt, kann erneut als ganz wesentliches Argument für die positive Funktion der internen Migration selbst herangezogen werden, insofern als beispielsweise argumentiert werden kann, dass die ländliche Wirtschaft ohne diese gesellschaftliche Bewegung relativ isoliert geblieben wäre.

Mit der weiteren Wirtschaftsentwicklung und der ungebrochenen Nachfrage nach billigen Arbeitskräften, entstanden über die Jahre nun auch entsprechende Probleme: Zum einen betrifft das die immens stark forcierte Verstädterung durch die Wanderarbeiter. Die Stadtregierungen sahen und sehen in den meisten Fällen immer noch den Bevölkerungszuzug als großes Problem, insbesondere weil es kaum effektive Mechanismen zur Kontrolle dieser Entwicklung gibt. Dementsprechend stellt auch die Überurbanisierung und Gettoisierung eine gewisse Bedrohung dar: Die Fassungskapazitäten der Städte bezogen auf die Bevölkerung sind zwar nur vage bestimmbar, tatsächlich ist es dennoch so, dass deren Überschreitung zum Zusammenbruch der lokalen Wirtschaftsstruktur führen könnte⁵⁴⁵. Ein weiteres Problem besteht darin, dass die chinesische Wirtschaft seit *Reform und Öffnung* beständig nach billigen Arbeitskräften verlangte, aber den Produktionsfaktor selbst nicht richtig

⁵⁴¹ Huang und Zhan (2005): S.4.

⁵⁴² Yang (1993): S.814f.

⁵⁴³ Bao et al. (2002): S. 28f.

⁵⁴⁴ Huang (2008b): S.32.

⁵⁴⁵ Huang(2007): S.80.

einzuschätzen verstand: Die ländlichen Arbeitskräfte wurden als Mittel zum Zweck und damit als Übergangsprodukt gesehen, aber nur wenig wurde für deren Weiterentwicklung im Sinne der Humankapitalbildung oder der Förderung ihrer Rechte und Interessen zur Vergrößerung ihres wirtschaftlichen Beitrags unternommen. Aus diesem Fehlverhalten resultierte in 2004 ein Mangel an qualifizierten Wanderarbeitern und dies beeinträchtigte wiederum die Wirtschaftsleistung verschiedener Regionen⁵⁴⁶.

Neben vielen anderen Aspekten waren es wahrscheinlich auch die spezifischen Problemstellungen durch die interne Migration, die dazu geführt haben, dass die neue Führung in der Zentralregierung unter Hu Jintao und Wen Jiabao 2003 ein neues Entwicklungsparadigma proklamierten. Infolge dieser Neuausrichtung bestand eine der wesentlichen Festlegungen der Zentralregierung darin, nicht mehr das Wirtschaftswachstum sondern die Arbeitsplatzbeschaffung innerhalb der nächsten 10 bis 20 Jahre als das vorrangige Wirtschaftsentwicklungsziel zu fixieren, auch wenn sich das, wie ein Bericht dazu bemerkt, bei der großen Menge an Migrantenarbeitern als ziemlich schwierig gestalten könnte⁵⁴⁷. Ein wesentliches Problem stellen dabei die absinkenden Einstellungselastizitäten dar, die durch die Verringerung der ländlichen Armutsbekämpfung und dem Anwachsen der urbanen Armut verursacht wird. Wirtschaftliches Wachstum und Anstellungskapazitäten stehen dabei in einem direkten Verhältnis zu einander und auf beide Faktoren hat die institutionelle Struktur einen entscheidenden Einfluss: Wang und Cai (2007) kritisieren in diesem Zusammenhang vor allem die zu wenig effizient betriebenen Reformen in Bezug auf das Familienregister und die ausbleibende soziale Absicherung für Migrantenarbeiter. Zur Entfaltung des wirtschaftlichen Potentials ländlicher Arbeitskräfte schaffen diese institutionellen Bedingungen eine enorme Einschränkung, und um dieses Potential besser nutzen zu können, liegt es an Zentral- und Lokalregierungen sich mehr auf die Förderung des Humankapitals dieser Arbeitskräfte zu konzentrieren⁵⁴⁸. Ein wichtiger Schlüsselbereich der Wirtschaft, der durch das neue Entwicklungsparadigma verändert werden wird, ist der im Verhältnis zur Industrie stark vernachlässigte Dienstleistungssektor, der laut Kuijs und Wang (2006) staatlich noch zu wenig gefördert wird: Die in der VR China lange Zeit angewandte Strategie, wirtschaftliches Wachstum vorrangig über die industrielle Förderung zu generieren, würde aus Gründen zu hoher und damit wachstumsschwächender staatlicher Finanzierung in der Zukunft nicht mehr möglich sein, wohingegen das Dienstleistungssegment ein weit höheres,

⁵⁴⁶ Huang und Zhan (2005): S.5.

⁵⁴⁷ Huang und Pieke (2003): S.19.

⁵⁴⁸ Wang und Cai (2007): S.35f.

weil noch nicht annähernd ausgereiztes Potential für die Wirtschaft aufweisen würde⁵⁴⁹. Dies würde wiederum ein zusätzliches Wachstum an Anstellungen für die Migrantenarbeiter bedeuten – eine Überlegung, die auch einem Ökonomen des Staatsrates stark unterstützt wird⁵⁵⁰. Die Bedingungen für einen solchen Transfer sind verglichen zu den Umsetzungsmöglichkeiten in den vergangenen Dekaden um einiges komplizierter geworden, denn die wesentlichste Voraussetzung besteht darin, dass die ländlichen Arbeitskräfte und damit die Träger einer solchen Transformationsfortsetzung über die entsprechenden Fähigkeiten besitzen⁵⁵¹. Aus dieser Perspektive betrachtet, scheint die Steigerung des Humankapitalniveaus der ländlichen Arbeitskräfte die entscheidende Komponente für die Fortführung dieses Prozesses darzustellen.

11.3. Fortgesetztes Wirtschaftswachstum durch Erhöhung des Humankapitals der Wanderarbeiter?

11.3.1. Einleitung

Ausgehend von der Annahme, dass die interne Migration als wichtiger Prozess zur wirtschaftlichen Entwicklung der VR China eingestuft werden kann, beschäftigt sich der vorliegende Abschnitt mit der Frage, auf welche Weise die Vergrößerung des Humankapitals migrierender Arbeitskräfte ein fortgesetztes Wirtschaftswachstum vorantreiben kann, und in wie fern die chinesische Zentralregierung die Humankapitalbildung der Wanderarbeiter unterstützt.

Eine grundsätzliche Annahme, die Wang und Cai (2007) aufbauend auf ihren Untersuchungen zur internen Migration präsentieren, lautet dass ein höherer Grad an Humankapital kombiniert mit einer höheren Arbeitskräftemobilität die Armut der Migrantenarbeiter senkt⁵⁵². Übersetzt in die Sprache der Neuen Institutionenökonomik bedeutet das also, dass effizientere Ausbildungsinstitutionen – etwa gezielte und überlegte Subventionierung der Ausbildungseinrichtungen für ländliche Migrantenarbeiter – und niedrigere institutionelle Hindernisse für die migrierenden Arbeitskräfte die Wirtschaft der VR China unterstützen, indem die Armut dieser sozialen Schichte verringert und deren

⁵⁴⁹ Kuijs und Wang (2006): S.11.

⁵⁵⁰ Han (2009): S. 28f.

⁵⁵¹ Ibidem: S.139f.

⁵⁵² Wang und Cai (2007): S.34.

Potential gleichzeitig gesteigert werden kann. Für Wang und Cai liegt die Lösung vor allem in der Steigerung des Humankapitals, wodurch wiederum institutionelle Barrieren, wie etwa das *Hukou*-System überwunden werden können: Arbeitskräfte mit einem lokal gefragten Ausbildungsprofil erhalten beispielsweise selbst dann eine Anstellung, wenn sie lokal nicht registriert sind⁵⁵³. Solche individuellen Migrationserfolge generieren in weiterer Folge durch Kapitalrücksendungen wiederum einen Beitrag für die ländliche Wirtschaft sowie, und das scheint noch um einiges wesentlicher zu sein, einen Beitrag für die Finanzierung der Ausbildung nachfolgender Generationen⁵⁵⁴, was einer Steigerung des Humankapitalgrundstocks der jüngeren Wanderarbeiter gleichkommt. Aus dieser Perspektive betrachtet, lässt sich der interne Migrationsprozess durchaus als Teil eines wirtschaftlich förderlichen Kreislaufs ansehen. Eine jüngere Studie der OECD (2009) verweist zum Beispiel auf die Bedeutung von Migranten mit hohem Humankapital für die Wirtschaft und die Bestrebung verschiedener Staaten eben solche Migranten anzulocken⁵⁵⁵.

11.3.2. Hindernisse und Schwierigkeiten bei der Humankapitalbildung

In der Realität gibt es jedoch einige Hindernisse, die der Entstehung eines solchen Kreislaufs entgegenwirken und zumeist auf institutionelle Mängel seitens der Zentralregierung und der lokalen Regierungen zurückzuführen sind. Einerseits waren noch 2003 die Investitionsraten der chinesischen Regierung zur Schaffung neuen Humankapitals im Allgemeinen sehr niedrig: Heckman (2003) verzeichnete zu diesem Zeitpunkt nur Investitionen in der Höhe von 2.5% des BNP in die schulbezogene Ausbildung, was weit unter der sonst in Ostasien gängigen Rate ist, die wie etwa in Südkorea bei 3.7%, lag⁵⁵⁶. Bezogen auf die Migrantenarbeiter in Zusammenhang mit der Wirtschaft könnte spekuliert werden, dass der Humankapitalbildungsprozess nur langsam vorangeschritten war, die qualitative Aufwertung der wirtschaftlichen Segmente in den urbanen Gebieten jedoch schneller voranging und damit nicht auf eine genügend qualifizierte Arbeiterschaft zurückgreifen konnte, was möglicherweise in der *Mingonghuang* von 2004 kulminierte⁵⁵⁷.

⁵⁵³ Wang und Cai (2007): S.34.

⁵⁵⁴ Huang und Pieke (2003): S.9.

⁵⁵⁵ OECD (2009): S.92-97.

⁵⁵⁶ Heckman (2003): S.795.

⁵⁵⁷ Eine ganze Reihe von Studien verweisen darauf, dass das *Mingonghuang*-Phänomen, aus nachhaltiger Perspektive betrachtet, auf den Mangel an entsprechend qualifizierten Arbeitskräften zurückgeht. Vergleiche dazu: Zhang Qingquan

Seitdem hat sich jedoch einiges getan und eine Studie des IWF⁵⁵⁸ verdeutlicht, dass die Bildungsausgaben von Seiten der chinesischen Regierung nach einem Tiefpunkt in 2004 von etwa 2%, dann 2006 auf 2.25% anstiegen, 2007 bereits bei 2.6% lagen und 2008 erneut auf 3.49% gesteigert wurden⁵⁵⁹. Trotz dieser positiven Anzeichen, darf nicht vergessen werden, dass die Bildung von Humankapital einen gewissen Zeitraum beansprucht und die Wirtschaft erst zeitlich versetzt davon profitieren kann. Zudem stellt sich aber auch die Frage, ob dabei gleichmäßig in Bildung investiert wird, oder ob gewisse Bildungsbereiche bevorzugt und andere dafür vernachlässigt werden. Eine entsprechende Studie verweist beispielsweise darauf, dass die Dezentralisierung und die damit einhergehende Veränderung in der Fiskalpolitik zu Verzerrungen im Ausbildungssystem der VR China geführt habe, wobei insbesondere die Grundausbildung in den ärmeren Provinzen stark beeinträchtigt wurde⁵⁶⁰.

Ein anderes Problem betrifft die Qualität und damit die Effizienz der Fortbildungsprogramme der Migrantenarbeiter. Laut Mo (2008) besaßen noch 2008 sehr viele Fortbildungsprogramme den Nachteil, dass die dort angebotenen Qualifikationsprofile von der Wirtschaft nicht wirklich nachgefragt wurden. Daraus resultierte laut Mo das Problem, dass viele Migrantenarbeiter solche Ausbildungsprogramme überhaupt nicht annahmen und nur ein langsam wachsender Teil dieser Arbeitskräfte überhaupt einen Versuch zur Humankapitalverbesserung unternahm: Unter 5000 befragten in Guangzhou, Peking und Shanghai waren es 2001 nur 17.1%, 2002 17.4%, 2003 20.7% und 2004 28.2% der Befragten, die formell institutionalisierte Fortbildungsprogramme in Anspruch genommen hatten. Bei der Analyse des Anspruchs während der letzten zwei Jahre der Messung sollte jedoch auch die Reaktion der Migrantenarbeiter auf den sich abzeichnenden Mangel qualifizierter Arbeitskräfte in der Industrie (*Mingonghuang*-Phänomen) in Betracht gezogen werden. Ein weiterer Punkt, den Mo erwähnt und der für die vorliegende Untersuchung von Bedeutung ist, betrifft die Tatsache, dass nur 10.7% der befragten Wanderarbeiter über staatliche Organisationen dazu bewegt werden konnten, eine konkrete Ausbildungsstelle zur Fortbildung zu besuchen. Die restlichen 89.3% taten dies aus eigenem Antrieb heraus⁵⁶¹. Was in diesem Zusammenhang deutlich als Mangel aufscheint, ist das Ausbleiben eines funktionierenden, anreizgebenden Mechanismus: Einerseits fehlt die nötige Signalwirkung gegenüber den Wanderarbeitern. Ohne vollständig vereinheitlichten Arbeitsmarkt und dazugehörigen Dienstleistungsorganisationen, die – den Regierungsorganen, als auch den

(2008): S.110f., Zhao (2007): S.175ff.

⁵⁵⁸ Es ist anzunehmen dass die Studie des IWF Inflationsbereinigte Zahlen verwendet, denn die Messwerte zu den Bildungsausgaben von 2003 werden zwischen 2.1%-2.2.% angegeben, was deutlich von den Werten Heckmans abweicht.

⁵⁵⁹ Barnett und Brooks (2010): S.9.

⁵⁶⁰ Guo (2007): S.217ff.

⁵⁶¹ Mo (2008): http://www.ccrs.org.cn/show_2460.aspx.

Wanderarbeitern – über die Arbeitskräftenachfrage genügend Auskunft geben, wird es wiederum sehr schwierig Ausbildungsprogramme qualitativ hochwertig und für Migrantenarbeiter attraktiv zu gestalten. Diese Aufgaben institutioneller Verbesserungen liegen bei den jeweiligen Regierungsorganen, denn im wirtschaftlichen Umfeld der VR China ist es ebenso wenig wie in einer Marktwirtschaft zu erwarten, dass sich diese Institutionen auf informellem Wege, also völlig von selbst, herausbilden.

Die wichtigste Strategie besteht laut Heckman (2003) darin in die Zukunft zu arbeiten und in den ländlichen Gebieten ein effizientes Schulbildungssystem zu errichten. Diese Pflicht fällt wiederum in den Aufgabenbereich der Lokalregierungen, wobei die armen [zu denen nun vor allem die Sendeprovinzen gehören, eigene Anmerkung d. Verfassers] verglichen zu den wohlhabenden Provinzen ein qualitativ schwächeres Schulbildungssystem und eine dementsprechend niedrige Humankapitalbildung aufweisen. Entscheidend ist dabei die Feststellung, dass Geburtsort und die damit verbundene Grundausbildung die wichtigsten Determinanten für die individuellen Fähigkeiten eines Menschen darstellen⁵⁶². Ein solcher Mangel kann wiederum dazu führen, dass sich in diesen Teilen der Gesellschaft der Migrationsdruck verstärkt, denn ohne Bildung und der damit verbundenen Befähigung zur Verbesserung der individuellen wirtschaftlichen Situation ist es sehr wahrscheinlich, dass für die meisten Akteure die Entscheidung zur Migration die nahestehendste Lösung bleiben wird. Cai (2000) fügt dem hinzu, dass die Etablierung einer effizienten Grundausbildung dennoch nicht alle Schwierigkeiten für Migrantenarbeiter beheben kann. Ein enormes Problem, das weiterhin bestehen bleibt und mit dem sich in die Städte migrierende, ländliche Arbeitskräfte konfrontiert sehen, ist deren niedriges Qualifikationsprofil, das nicht den Anforderungen der meisten urbanen Wirtschaftssegmente entspricht⁵⁶³. Ausgenommen sind davon jedoch die Konstruktionsbranche und die arbeitsintensive Produktion – in beiden Segmenten ist jedoch die Konkurrenz unter den Arbeitskräften und somit die Gefahr niedriger Löhne und weiterer Nachteile für die Wanderarbeiter sehr hoch.

Warum reagieren Migrantenarbeiter, sobald sie sich diesen Fakten gegenübergestellt sehen, nicht, indem sie sich fortbilden? Die Erklärung dafür liegt wiederum in den Signalen, die von Institutionen ausgesendet wurden: In diesem Fall ist das Problem auf die unzureichende Informationsrückkopplung in den 1980ern und 1990ern durch den zersplitterten Arbeitsmarkt zurückzuführen: Heckman (2003) vergleicht in diesem Zusammenhang einige ökonometrische Untersuchungen zu den Lohnmechanismen auf dem chinesischen Arbeitsmarkt und stellt fest, dass durch die ungenügend entwickelten

⁵⁶² Heckman(2003): S.798

⁵⁶³ Cai (2000): S.8.

Institutionen im Entlohnungssystem die ausbezahlten Löhne das unterschiedliche hohe Humankapital bzw. die Qualifikationen der Arbeitskräfte nicht entsprechend reflektierten. So sei 1992 beispielsweise der Unterschied zwischen einer ausgebildeten Arbeitskraft und einer Anzulernenden nur in einem Lohnunterschied von 10% verdeutlicht worden. Dies sei wiederum auf die von der Zentralregierung konzipierten Lohnsetzungsmechanismen zurückzuführen, die die Produktivität zu schwach belohnten und damit Arbeitskräften keinen Anreiz zur zusätzlichen Weiterbildung vermitteln konnten⁵⁶⁴. Über dieses Beispiel lässt sich vielleicht auch indirekt erklären in wie fern formelle Institutionen auch auf die informellen Institutionen, bzw. Handlungsweisen, der Migrantearbeiter übergreifen können: Wenn sich Fortbildungen nicht in Form höherer Löhne bezahlt machen, werden diese von Wanderarbeitern möglicherweise erst gar nicht wahrgenommen. Dass diese Handlungsweise zumindest bis 2004 von einem Großteil der Migrantearbeiter übernommen wurde⁵⁶⁵, ist ein eindeutiges Indiz für die Bildung einer informellen Institution als Reaktion auf die formale Institutionenstruktur.

Die fehlenden Anreize zum Besuch von Fortbildungen führen mitunter auch dazu, dass Migrantearbeiter immens in die Billiglohnsektoren gedrängt werden, die keine hohen Ansprüche an die Qualifikationen der Arbeitnehmer stellen⁵⁶⁶. Dieser Umstand scheint sich geradezu an die sonstigen institutionellen Vorgaben gegenüber den Migrantearbeitern in urbanen Gebieten angepasst zu haben: Durch die *Hukou*-Institution bleibt ländlichen Arbeitskräften gar nichts anderes übrig, als sich vorrangig auf den kurzfristigen Gewinn in Billiglohnsektoren zu konzentrieren, anstatt langfristige Investitionen zur Steigerung ihres Humankapitals zu planen, da der Aufenthalt in den Städten für die meisten Migrantearbeiter nicht gesichert ist und damit einer zeitlich Begrenzung unterliegt⁵⁶⁷. Die hauptsächliche Eingrenzung möglicher Arbeitsstellen für Wanderarbeiter im arbeitsintensiven Bereich bedingt zusätzlich auch, dass der Humankapitalgewinn durch den Arbeitsprozess selbst sehr niedrig ist: Die für sie zugänglichen arbeitsintensiven Segmente fördern diesen Prozess weit weniger als etwa die Wissensintensiven⁵⁶⁸, was in weiterer Folge die Möglichkeit der Wissensverbreitung durch Kreismigration immens verringert.

Die Lösung des Problems liegt nach den endogenen Wachstumsmodellen im Konzept der Humankapitalbildung selbst: Der Wert des Humankapitals wird mit dem finanziellen Kapital verglichen und von manchen Kommentatoren als wesentlich wertvoller für die

⁵⁶⁴ Heckman(2003): S.799.

⁵⁶⁵ Mo (2008): http://www.ccrs.org.cn/show_2460.aspx.

⁵⁶⁶ Bao et al. (2006): S.312

⁵⁶⁷ Fan (2002): S.108.

⁵⁶⁸ Huang (2008b): S.32.

Schaffung von Wohlstand und Wirtschaftswachstum eingestuft. Das geht zunächst darauf zurück, dass bestehendes Humankapital sofort [und damit schneller als finanzielles Kapital, das zuerst investiert werden muss, eigene Anmerkung d. Verfassers] produktiv umgesetzt werden kann, indem nämlich qualifizierte Arbeitskräfte im Arbeitsprozess ein effizienteres und produktiveres Resultat erzielen⁵⁶⁹. Zum zweiten schaffen besser ausgebildete Arbeitskräfte neue Ideen und neues Wissen, was wiederum eine wirtschaftliche Effizienzsteigerung nach sich zieht⁵⁷⁰. Um einen Lösungsweg für die chinesische Situation einzuleiten, stellen institutionelle Neuerungen möglicherweise den ersten Schritt dar. Heckman (2003) erwähnt in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit den Arbeitsmarkt besser zu gestalten, insofern als dass besseres Humankapital entsprechend besser entlohnt wird und damit einen Kreislauf initiiert, der einerseits die Nachfrage nach Fortbildungsprogrammen erhöht und bei den [ländlichen] Arbeitskräften eine größeren Bereitschaft zur Mitfinanzierung ihrer Ausbildung erzeugt. Idealerweise würde in diesem Konzept die Regierung doppelt profitieren – Einerseits durch höhere Effizienz in der Produktion, andererseits durch ein höheres Steuereinkommen besser verdienender Arbeitskräfte⁵⁷¹. Dieses verlockende Konzept muss jedoch vorsichtig behandelt werden, denn es könnte in Gefahr laufen als singulärer, isolierter Institutionenentwicklungsstrang übernommen zu werden, der nicht in eine synergetische Struktur eingebettet ist, wodurch wiederum die dabei ergänzenden und stützenden Institutionen ignoriert werden könnten: Die Förderung spezifischer Ausbildungseinrichtungen, die wiederum private Ausgaben seitens der Migrantenarbeiter verlangen würden, wären wahrscheinlich nur dann möglich, wenn bereits ein grundlegendes Netz sozialer Absicherung für die Wanderarbeiter etabliert ist und diese somit zuerst finanziell entlastet werden, bevor sie in die Humankapitalbildung investieren können.

Eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige Lösung institutioneller Neugestaltung besteht in der Stärkung des *social capital* im Sinne des Vertrauens und der Zusammenarbeit⁵⁷² zwischen den Akteuren in der VR China. Warum? Weil erst dann zumindest eine Grundlage gegeben ist, die ländlichen Arbeitskräften Anreize bietet auf die von den staatlichen Akteuren etablierten Institutionen auch zu eingehen. Die Alternative bestünde nur in erzwungenen Maßnahmen (*coercion*) seitens des Staates, deren Erfolg zweifelhaft ist und deren Durchsetzung von einem hohen Aufwand an administrativen und finanziellen Kapazitäten abhängt. Das Interesse der ländlichen Arbeitskräfte für neue

⁵⁶⁹ Heckman(2003): S.795f.

⁵⁷⁰ Ibidem: S.798.

⁵⁷¹ Ibidem: S.800.

⁵⁷² Diese Interpretation zum *social capital* geht auf Rodrik (2007) zurück.

Institutionen zu gewinnen, sprich diese in den Wandel neuer Institutionen (etwa im Bereich des *Hukou* oder der sozialen Absicherung) miteinzubinden, benötigt die Schaffung einer Vertrauensgrundlage als Prämisse. Ein produktiver Schritt in diese Richtung, wenn auch in einem anderen Bereich, ist das neue ländliche Gesundheitssystem: Dabei investieren nämlich zuerst die staatlichen Akteure und schaffen somit eine gewisse Vertrauensgrundlage, die wiederum Anreize für eine Teilnahme in der ländlichen Bevölkerung erzeugt⁵⁷³. Die entsprechende Studie zum neuen ländlichen Gesundheitssystem verzeichnet, dass das Projekt in den Pilotregionen zumindest gemessen an der hohen Partizipationsrate der gesellschaftlichen Akteure als Erfolg zu verbuchen ist⁵⁷⁴. Ein ähnliches Schema der Anreizschaffung könnte sich durchaus auch im Bereich der Aus- und Weiterbildung bzw. der Humankapitalschaffung bei ländlichen Arbeitskräften bewähren.

11.3.3. Institutionelle Aufgaben der staatlichen Akteure bei der Humankapitalbildung

Ein Punkt, der nun andeutet, dass der Staat an einer Verbesserung in der Humankapitalbildung interessiert ist, zeigt sich anhand der Überbrückung zwischen den wirtschaftlichen Disparitäten der ländlichen und der urbanen Gebiete durch die interne Migration und die Anzeichen, dass eine Anhebung des Humankapitalniveaus diesen Prozess qualitativ noch beschleunigen würde⁵⁷⁵. Erneut muss dabei auch beachtet werden, dass damit auch andere institutionelle Veränderungen einhergehen müssten – in diesem konkreten Zusammenhang würde das eine weitere Flexibilisierung des *Hukou* bedeuten. Der große Gewinn wäre dabei wiederum, dass ein somit freierer Migrationsprozess selbst schon eine Förderung des Humankapitals bedeuten würde: Cai (2000) bezieht sich dabei auf den Lernprozess der individuellen Arbeitskräfte selbst, die sich infolge des Prozesses der Arbeitssuche und Beschäftigungsdauer Wissen aneignen⁵⁷⁶, das sich in weiterer Folge auch auf deren (wirtschaftliches) Umfeld übertragen kann.

Erneut stellt sich an dieser Stelle die Frage, welche Instanz den Prozess der Humankapitalbildung einzuleiten hat. Eine Analyseplattform für Wirtschaftsnachrichten optiert für eine Initiative seitens der Lokalregierungen und verweist auf einen Mangel an

⁵⁷³ Für Klotzbücher et al. (2010) [S.40] wird dieses Zusammenspiel dem *Responsiveness*-Mechanismus zugeordnet.

⁵⁷⁴ Klotzbücher et al.(2010): S.50.

⁵⁷⁵ Chan (2008): S.24.

⁵⁷⁶ Cai (2000): S.6.

finanzieller Kapazitäten und der fehlenden Bereitschaft unter den Migrantenarbeitern aus eigenen finanziellen Mitteln in Fortbildung zu investieren. Nach Einschätzung einer Wirtschaftsnachrichtenagentur läge die Motivation für die Lokalregierungen zur Finanzierung Fortbildungseinrichtungen darin, dass ohne Weiterbildung der Arbeitskräfte neben der Gefahr steigender Arbeitslosenraten zudem eine die qualitative Aufwertung regionaler Industrien gehemmt werden könnte⁵⁷⁷. Selbstverständlich ist anzunehmen, dass ländliche Arbeitskräfte auch weiterhin Arbeitsplätze, die ein niedriges Qualifikationsprofil verlangen, finden und dabei entsprechende Erfolgsstrategien entwickeln. Dabei stellt sich jedoch die Frage, wie sehr sich die negativen Externalitäten einer zunehmenden Konkurrenz unter den Arbeitskräften in diesen Segmenten auf die sozioökonomische Situation der VR China auswirkt und ob nicht durch eine verbesserte Strategie in der Humankapitalbildung dieses Konfliktpotential entschärft werden könnte. Heckman (2003) sieht wiederum die Zentralregierung als den hauptverantwortlichen Akteur zur Lösung dieser Aufgabe, wobei sie sich insbesondere der Lockerung der Institutionen des Arbeitsmarktes, der Entwicklung einer besseren Informationsverbreitung und Behebung der Verzerrungen im Arbeitsmarkt sowie der Anreizsetzung für Humankapitalbildung verschreiben sollte und dafür mehr staatliche Investitionen in das Ausbildungssystem lenken müsste. Die institutionelle Doppelstrategie bestünde nun darin, dass einerseits durch einen funktionierenden Arbeitsmarkt und dessen Signalwirkung ein Anreiz zur Fortbildung für Migrantenarbeiter entsteht und gleichzeitig die Ausbildungsinstitute und –Programme grundlegende Förderungsmittel erhalten⁵⁷⁸. Chan (2008) beruft sich bei ihrer Überlegung auf die Erfahrung jener Provinzen, die bereits frühzeitig in die Grundausbildung investiert hatten um dann in weiterer Folge durch die Rücksendungen der Wanderarbeiter wirtschaftlich zu profitieren. Zur Förderung dieses Prozess der Humankapitalbildung müsste laut Chan vor allem die effiziente Finanzierung gewährleistet werden⁵⁷⁹.

11.3.4. Projekterfolge bei der Humankapitalbildung?

Aus oben Gesagtem ergibt sich bereits die Bedeutung der Humankapitalsteigerung für Migrantenarbeiter sowie die daraus resultierenden Vorteile für die Wirtschaftsleistung. In den folgenden Abschnitten lohnt es sich noch einmal zu vergegenwärtigen, welche Maßnahmen

⁵⁷⁷ Jinan jingji wang.com (2008): <http://www.jnec.gov.cn/default3.aspx?id=12861>.

⁵⁷⁸ Heckman (2003): S.799f.

⁵⁷⁹ Chan (2008): S.21.

die Zentralregierung und die lokalen Regierungsorgane bezogen auf die Humankapitalförderung bereits implementiert haben: Jede Form der Verbesserung in diese Richtung beweist nämlich, dass unter den politischen Akteuren bereits ein gewisser Konsens über die Notwendigkeit der Humankapitalförderung und der damit verbundenen wirtschaftlichen Entwicklungsvorteile besteht.

Das grundlegende Problem bei der Humankapitalbildung in der VR China liegt gemäß der oben angeführten Studien darin, dass zu wenig staatliche Investitionen in das Ausbildungssystem geleitet wurden und somit die Formierung von Humankapital auch unter der gegenwärtigen Administration zu wenig gefördert wurde⁵⁸⁰. Dies scheint sich nach jüngsten Untersuchungen auch weiterhin für die Situation der Migrantenarbeiter zu bewahrheiten: Zhang Qingquan (2008) verzeichnet, dass die frühesten Ausbildungsprogramme für Wanderarbeiter erst sehr spät, nämlich 2002, in Angriff genommen wurden und seitdem nicht mehr als fünf nennenswerte Projekte umgesetzt wurden⁵⁸¹. Insgesamt konnten dadurch bis 2008 etwa 23 Millionen Migrantenarbeiter ausgebildet werden. Den größten Erfolg konnte dabei das *Sonnenscheinprojekt* verbuchen, bei dem innerhalb des Zeitraums von 2004 bis 2007 12.3 Millionen ländlicher Arbeitskräfte ausgebildet wurden. Aber selbst bei dieser Unternehmung tauchten erneut jene Probleme auf, die in Zusammenhang mit der Wirtschaftsstruktur und der internen Migration scheinbar symptomatisch auftauchen: Die Ausbildungssysteme waren in den meisten Fällen nicht auf die Arbeitsmarktsituation abgestimmt und konnten die ohnehin schlecht kommunizierte Arbeitskräftenachfrage nicht richtig in die Konzepte der Ausbildungsprogramme einbinden. Dazu kam der Mangel an Investitionen seitens der Zentralregierung, der lokalen Organe und der Unternehmen, wobei die letztgenannte Gruppe zwar rechtlich zu entsprechenden Beitragsleistungen für Ausbildungsprogramme verpflichtet ist, aber angesichts der hohen Fluktuationsraten der Wanderarbeiter entsprechend demotiviert sind und folglich zumeist versuchen Beitragsleistungen zu umgehen⁵⁸². Einen anderen Eindruck zum *Sonnenscheinprojekt* vermittelt die nur geringfügig ältere Studie von Zhang Hongyu (2008). Im Unterschied zu Zhang Qingquan (2008) besteht laut Zhang Hongyu (2008) das Ziel dieses Projektes darin, überschüssige Arbeitskräfte auszubilden, um diese dann aus der Landwirtschaft in die nicht landwirtschaftlichen Segmente einbinden zu können, was bis 2006 bei 7.6 Millionen von insgesamt 8.8 Millionen (sic!) Partizipanten erfolgreich gelang.

⁵⁸⁰ Heckman (2003): S.795.

⁵⁸¹ Nach Zhang [Qingquan (2008): S.202] stellen folgende Unternehmungen die wichtigsten Projekte im Bereich der Humankapitalbildung von Migrantenarbeitern dar: *2003-2010 nian quanguo nongmingong peixun guihua, Nongcun laodongli zhuan yi jiu ye „Yangguang gongcheng“ peixun xiangmu, Guowuyuan fupin ban laodongli zhuan yi peixun, Jiaoyubu de nongcun laodongli zhuan yi peixun jihua, Laodongbaozhangbu xinghuo zhiye jineng yuancheng peixun xiangmu;*

⁵⁸² Zhang Qingquan (2008): S.202f.

Darüber hinaus berichtet Zhang Hongyu von beständig zunehmenden Investitionsleistungen von Seiten der Zentralregierung (2004: 250 Millionen Yuan, 2005: 400 Millionen, 2006: 600 Millionen Yuan), was synchron zum Zuwachs der Subsidien von der Zentralregierung für die teilnehmenden Migrantenarbeiter verlief (2004: 100 Yuan pro Monat und pro Arbeiter, 2006: 173 Yuan). Drei Aspekte bestätigen für Zhang Hongyu (2008) den Erfolg dieses Projektes, nämlich (1) die Qualifikationssteigerung der Migrantenarbeiter, wobei von 8.8 Millionen Teilnehmern 7.6 Millionen aus der Landwirtschaft in andere Sektoren hinüberwechselten, was wiederum zu Wirtschaftswachstum und Wirtschaftstransformation beiträgt. Daraus resultiert nach Berechnungen aus 2006 auch die (2) Steigerung des Einkommensniveaus dieser Migrantenarbeiter, die durchschnittlich um 200 Yuan mehr als jene Wanderarbeiter verdienen, die nicht an einer Fortbildung teilnahmen, und durchschnittlich 400 Yuan mehr als jene Arbeitskräfte, die weiter in der Landwirtschaft tätig blieben. Ein weiterer wichtiger Punkt betrifft die (3) Zusammenarbeit der Zentrale und der lokalen Regierungen: Nachdem das Projekt 2007 bereits drei Jahre lief, hatten die lokalen Regierungen zu den zentralstaatlichen Ausgaben 2 Millionen Yuan beigetragen, was beweist, dass die initiiierende Rolle der Zentrale bei der Finanzierung sehr wohl zu einem positiven Beitragsverhalten der Lokalregierungen führen kann⁵⁸³.

Ein ganz anderes Projekt wurde in dem Zeitraum von 2001 bis 2004 in Anhui, Shaanxi, Hebei und Chongqing durchgeführt und konzentrierte sich innerhalb der 5 Versuchslandkreise mit 22 Projektdörfern auf die ländliche Armutsbekämpfung durch Vergrößerung der Kapazitäten bei der Informations- und Kommunikationstechnologie in den ländlichen Regionen (*Zhongguo xinxi tongxun jishu fupin nengli jianshe xiangmu*). Laut Chen (2008) widmete sich dieses Projekt nicht direkt der Fortbildung der Wanderarbeiter, schuf aber sehr wohl jene Grundlagen, die zu einem Rückgang der internen Migration führen können: Handelsministerium, Wissenschaftsministerium und United Nations Development Program UNDP versuchten über effektivere Einrichtungen und Dienstleistungen im Informationssektor ländlichen Arbeitskräften eine Ausbildung in diesen Bereichen zukommen zu lassen, um in weiterer Folge eine Einkommensverbesserung für die Teilnehmer zu bewirken. Durch Informationszentren mit freiem Internetzugang und damit auch besserem Zugang zu Nachfrage und Angebot auf den Agrarmärkten konnten ländliche Arbeitskräfte entweder deren eigene landwirtschaftliche Produktion reorganisieren bzw. mögliche Anstellungen im nicht landwirtschaftlichen Sektor besser sondieren und somit die eigenen wirtschaftlichen Aktivitäten effizienter organisieren. Zusätzlich wurden für Teilnehmer des Projekts niedrig

⁵⁸³ Zhang Hongyu (2008): S.77.

verzinste, staatliche Kleinkredite vergeben, um auf diese Weise Anreize für die unternehmerische Initiative der ländlichen Arbeitskräfte zu schaffen. Ebenso wie Zhang Hongyu (2008) bewertet Chen (2008b) die Ergebnisse vor allem positiv: Zum einen konnten (1) eindeutige Qualifikationssteigerungen bei den Partizipierenden im Umgang mit Informationstechnologie erreicht werden, was in weiterer Folge eine individuell bessere Organisation bei der ländlichen Produktion nach sich zog. (2) Dies resultierte wiederum in besseren Einkommen, die durch die (a) bessere landwirtschaftliche Produktionsplanung bzw. durch (b) selbstständig gewordene Arbeitskräfte, die im Informationsbereich Anstellungen erhielten, generiert wurden. Abgesehen von der Projektbeteiligung (622 Personen) und der Nachhaltigkeit – ein Jahr nach Beendigung des Projektes in 2005 generierten einige der eröffneten Informationszentren auf Kreisebene bereits eigenständige Gewinne - ⁵⁸⁴, stellen jedoch weder Chen noch UNDP genauere Daten etwa über die Höhe der Investitionen zur Verfügung⁵⁸⁵.

Nach Vorstellung dieser supraregional organisierten Projekte soll im Folgenden noch einmal auf Daten zweier regionaler Untersuchungen verwiesen werden: Zum einen betrifft das die Ausbildungssituation der Wanderarbeiter in den Ballungszentren Peking, Schanghai und Kanton. Bei einer Umfrage von 2008 unter 5000 Migrantenarbeitern bezüglich deren Fortbildungsstrategien stellte sich heraus, dass 79.8% der Befragten kurzzeitige Fortbildungsmaßnahmen (innerhalb eines halben Jahres) unternommen haben, wobei sich 39.4% für eine berufsbezogene Fortbildung, 24.1% für Spezialisierungen durch Selbststudium und 16.4% für Fortbildungen durch privaten Unterricht entschieden haben. Weit weniger, nämlich nur 9.7% entschieden sich für eine längerfristige Fortbildungsmaßnahme (länger als ein halbes Jahr), die in erster Linie durch eine Fortbildung am Arbeitsplatz wahrgenommen wurde. Fast ebenso viele Wanderarbeiter, 10.5%, gaben an, keine Form der Fortbildung unternommen zu haben ⁵⁸⁶. Neben diesen wenig erbaulichen Bedingungen aus den traditionellen Migrationszielgebieten, existieren jedoch auch erfolgreichere Ausbildungsprogramme, wie beispielsweise ein Projekt in Xiamen Fujian, das ohne Initiative der Zentraleregierung über die lokalen Organe eingeleitet wurde. Dort wurde 2007 eine Plattform für Migrantenarbeiter etabliert, die kostenlose Beratungsstellen, Dienstleistungen, Arbeitsvermittlungen und Fortbildungskurse für ländliche Arbeitskräfte anbietet und in ihrem Gründungsjahr laut der *Fujian Ribao* 385 000 Wanderarbeiter unterstützte⁵⁸⁷. Ein anderes

⁵⁸⁴ Chen (2008b): S.82-88.

⁵⁸⁵ Ein Versuch Nähere Informationen zu diesem Programm über die UNDP Internetseite zu erhalten, scheiterte mit dem Verweis auf die beschränkten Zugangsrechte.

⁵⁸⁶ Zhang Qingquan (2008): S.201f.

⁵⁸⁷ Ibidem: S.215.

Projekt aus der Provinz Shandong, im Kreis Jiyang, das nur spärlich dokumentiert ist, betrifft die Etablierung eines Ausbildungsprogramms. Lokalen Organen schien es dort gelungen zu sein eine Zusammenarbeit mit einigen Unternehmen zu etablieren, um somit Migrantenarbeitern eine Fortbildung mit praxisnaher Orientierung anzubieten⁵⁸⁸. Wenngleich auch in diesem Fall keine näheren Details zu Namen des Programms oder Anzahl der Partizipanten bekannt gegeben wurden, lassen die Resultate des Projekts selbst darauf schließen, dass (1) zumindest ein Großteil der Migrantenarbeiter (89.5%) in den Hauptmigrationsgebieten Fortbildungsprogramme genützt haben, sowie (2) lokale Regierungen auf eigene Faust zumindest kleinere Projekte zur Förderung der Humankapitalbildung betrieben haben.

11.4.4 Ein Ausblick auf die weiteren Strategien der Zentralregierung

Jüngste Absichten institutioneller Veränderungen, die auf eine Fortsetzung der Humankapitalstrategie schließen lassen, kommen wiederum aus der Zentralregierung, genauer gesagt, von Seiten des chinesischen Staatsrates: Das Dokument Nr.11 von 2010 steht in direkter Referenz zu den Dokumenten Nr.5 aus 2006 und Nr.79 aus 2003, denn dort wurde ebenfalls einen Schwerpunkt auf die Ausbildung der Wanderarbeiter gesetzt⁵⁸⁹. In erster Linie werden im aktuellsten Dokument die bereits errungenen Erfolge bei der Fortbildung der Migrantenarbeiter, wie etwa die verbesserte Einkommenssituation ländlicher Arbeitskräfte infolge deren Qualifikationsförderung, bestätigt. Probleme existieren jedoch weiterhin, was vorrangig die Schwerpunkte einer zu niedrigen Finanzierung der Programme und Projekte sowie die zu schwache Kontrolle und Überwachung bei der Implementierung derselben betrifft. Grundlegende Forderungen stellt der Staatsrat an die lokalen Organe, insofern als dass die Humankapitalbildung der Wanderarbeiter als wesentlicher Teil der Wirtschaftsentwicklung behandelt werden muss und die Lokalregierungen eine höhere Verantwortung bei der Implementierung zu übernehmen haben. Das grundlegende Prinzip dabei lautet, dass die Regierung [den Prozess] unterstützt, und der Markt [diesen] am Laufen hält (*zhengfu zhichi, shichang yunzuo*). Der Staatsrat hebt diesbezüglich deutlich hervor, dass

⁵⁸⁸ Zhang Qingquan (2008): S.218f.

⁵⁸⁹ Vergleiche dazu: Staatsrat der VR China (2010), (2006) und (2003).

„sich die Ausbildungsprogramme bei der Finanzierungsplanung, der Einrichtung entsprechender Institute, der Kontrolle des Ablaufs und der Effizienzbewertung mehr nach den Mechanismen des Marktes zu orientieren hätten und diese zur Geltung kommen lassen müssten“. Das Ziel läge demnach in der institutionellen Etablierung eines Humankapitalbildungswesens: Bis 2015 sollte jeder Migrantenarbeiter einmal ein Fortbildungsprogramm besucht haben können. Zwei aus institutioneller Perspektive interessante Punkte sind zum einen, dass der (1) Finanzierungsschwerpunkt bei den regionalen Regierungen liegen muss. Ausgaben für die Ausbildung der Migrantenarbeiter müssen von den lokalen Organen (sic!) in die Finanzbudgetplanungen mit eingerechnet werden. Die Zentralregierung würde dann in weiterer Folge entsprechende Unterstützungsgelder leisten. Zum anderen ist es unabdingbar, dass eine (2) qualitative Verbesserung der Programme selbst stattfindet: Dementsprechend müssten Unternehmen dazu bewegt werden, dass sie mit den Lokalregierungen bei der Ausbildung der Wanderarbeiter kooperieren, also auch die jeweiligen Ausbildungsprogramme entsprechend der wirtschaftlichen Nachfrage zu gestalten hätten, weil sie schließlich die Branchen repräsentieren, die migrierende Arbeitskräfte benötigen⁵⁹⁰. Die in diesem Dokument festgelegten Schwerpunkte versuchen im Großen und Ganzen die Problemkomplexe bezogen auf die Humankapitalbildung zu behandeln, welche in den vorhergehenden Absätzen bereits herausgearbeitet wurden: Finanzierung, Qualität und Effizienz bezogen auf wirtschaftliche Realverhältnisse. Es bleibt abzuwarten in wie weit die Realisierung dieser Kernpunkte über institutionelle Neuerungen tatsächlich erfolgen wird.

11.4.5. Konklusion

Abschließend für dieses Kapitel muss nun die wesentliche Frage geklärt werden, in wie weit die Förderung des Humankapitals migrierender Arbeitskräfte zur Fortsetzung der wirtschaftlichen Transformation und damit auch zum Wirtschaftswachstum beitragen kann. Ganz einfach gesprochen, dreht sich die Fragestellung eigentlich um den für die VR China besonders wichtigen Produktionsfaktor der Arbeitskraft. Die ländlichen Arbeitskräfte wurden in der öffentlich-wissenschaftlichen Diskussion der jüngsten Vergangenheit unzählige Male als ‚überschüssig‘ und damit indirekt als enormes Problem für das Wirtschaftswachstum charakterisiert. Ist diese Ansicht möglicherweise völlig falsch? Das vorliegende Kapitel

⁵⁹⁰ Staatsrat der VR China (2010)b: http://www.china.com.cn/news/txt/2010-01/25/content_19303585.htm

versuchte nun die Untersuchung aus der Perspektive jener Argumentation fort zu führen, die innerhalb der chinesischen Migrationswissenschaft vertreten wird: Chinas Migrantenarbeiter leisteten und leisten weiterhin einen wichtigen Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum. Der nachhaltige Wandel, der hierbei jedoch noch nicht überall angelaufen ist, betrifft die Steigerung des Humankapitals der migrierenden Arbeitskräfte⁵⁹¹. Wie bereits in den vorhergehenden Kapiteln dargestellt, konnte seit *Reform und Öffnung* der Arbeitskräfteüberschuss aus der Landwirtschaft mit einigem Erfolg in nicht landwirtschaftliche Segmente umgeleitet werden und angesichts des Resultats einer wachsenden Wirtschaft war dieser Erfolg wohl zu großen Teilen auch diesem ‚Überschuss‘ zu verdanken. Gegenwärtig vollzieht sich in der wirtschaftlichen Struktur des Landes jedoch ein weiterer Wandel, der besonders die Industrie- und Dienstleistungssektoren betrifft: Die arbeitsintensive Produktionsform wird zwar langsam aber konstant durch eine wissensintensivere Produktionsformen ersetzt. Durch diesen Wandel entstehen wiederum größere Anforderungen an die ländlichen Arbeitskräfte, womit für diese erneut die Gefahr besteht aus wirtschaftlicher Sicht als ‚überschüssig‘ eingestuft zu werden.

Die Lösung des Problems selbst ist theoretisch gesehen nicht schwierig: Die endogenen Wachstumsmodelle betonen die Bedeutung des Humankapitals für das Wirtschaftswachstum und Heckman (2003), Chan (2008) und Cai (2000) präsentierten entsprechende Konzepte, wie ein solcher Prozess durch die Zentralregierung und die lokalen Organe eingeleitet werden kann. Dass die Regierung bereits entsprechend reagierte und damit ihr Verständnis für die Lösung der Problematik bewies, zeigen einerseits die Untersuchungen von Zhang Qingquan (2008) und Chen (2008a, 2008b) zur realen Umsetzung von Ausbildungsprogrammen für Migrantenarbeiter, sowie andererseits das jüngste Dokument aus dem Staatsrat: Sowohl die institutionelle Agenda als auch Projekte in der Praxis kennzeichnen deutlich die Sichtweise der Zentralregierung, nach der die Verbesserung der Qualifikationen von Migrantenarbeitern für Weiterentwicklung und Wachstum der chinesischen Wirtschaft notwendig ist. Die Herausforderungen, die sich durch den wirklichen Umfang des Problems in der Realität präsentieren, sind jedoch weitaus schwieriger zu bewältigen. Zum einen darf nicht vergessen werden, dass die oben vorgestellten Ausbildungsprogramme, welche die bis dato größten Projekte in diesem Bereich darstellen, maximal ein Zwanzigstel der erwarteten 180 - 200 Millionen ländlichen Arbeitskräfte ausgebildet und in eine bessere wirtschaftliche Lage befördert haben. Das grundlegende Problem betrifft vor allem den zeitlichen Faktor

⁵⁹¹ Kuijs [(2009): S.7] verweist dennoch darauf, dass der allgemeine Grad des Humankapitals unter den Arbeitskräften mit 2005 einen Ansprung erlebt hatte und seitdem kontinuierlich zunimmt. Er differenziert dabei jedoch nicht zwischen ländlichen und urbanen Arbeitskräften.

sowie den Ablauf des Lösungsprozesses selbst. Beide Komponenten sind wiederum mit den Aspekten der Qualität und der Effizienz verbunden, was für die ausführenden politischen Organe rein konzeptionell wiederum einen unglaublich engen Rahmen schnürt. Unter diesen Gesichtspunkten ist es kaum vorhersehbar, wie die Lösung dieses spezifischen Problems der internen Migration aussehen wird, aber erneut kann mit Bestimmtheit angenommen werden, dass die Etablierung und Durchsetzung der ‚richtigen‘ Institutionen die entscheidende Rolle spielen wird: In diesem Zusammenhang könnte das Attribut ‚richtig‘ beispielsweise eine aufeinander aufbauende Ordnung der Institutionenstruktur bedeuten. Welche institutionellen Grundlagen müssten zuerst errichtet werden? Muss die Schaffung von Humankapital wirklich den ersten Schritt darstellen? Barnett und Brooks (2010) verweisen beispielsweise darauf, dass für eine erfolgreiche Lösung ländlicher Armut nicht zuerst in Humankapital investiert, sondern die soziale Wohlfahrt institutionell abgesichert werden muss, da dieser Schritt einen wichtigen Beitrag zur sozialen Stabilität und zum Wirtschaftswachstum an sich erbringt⁵⁹²: In weiterer Folge generiert dieser Schritt auch eine Vergrößerung der individuellen Familiensparnisse, was wiederum den Weg individueller Ausbildungsfinanzierung und somit das staatliche Budget für die Migrantenarbeiterausbildung entlasten könnte. Die Bezeichnung ‚richtig‘ kann sich jedoch auch auf die institutionelle Durchsetzung beziehen: Die Zentralregierung, Regierungen der Senderegionen und der Empfängerregionen stellen die drei wesentlichen staatlichen Akteure dar, die bei der Frage der internen Migration trotz unterschiedlicher Interessen kooperieren werden müssen. Die zwingende Notwendigkeit für deren Zusammenarbeit geht auf die unterschiedliche Verteilung der Kapazitäten zurück: Während die Zentralregierung im Vergleich zu den lokalen Regierungen über die entsprechenden finanziellen Kapazitäten verfügt, besitzen die lokalen Organe den besseren Überblick und die effizienteren Möglichkeiten zur institutionellen Durchsetzung zentralstaatlicher Direktiven. Auch in diesem Fall müssten zuerst institutionelle Mechanismen erstellt werden, die die Interessen aller Seiten berücksichtigen, beispielsweise durch einen Belohnungsmechanismus bei dem die Zentralregierung infolge erfolgreicher Umsetzung bei der Migrantenarbeiterausbildung den verantwortlichen lokalen Regierungen eine finanzielle Unterstützung zukommen lässt.

In wie weit ist es unter den gegenwärtigen Bedingungen notwendig das Humankapital der ländlichen Arbeitskräfte weiter zu steigern? Jüngere Untersuchungen bestätigen, dass die meisten Migrantenarbeiter in der VR China nur eine geringe Ausbildung besitzen und kaum jene Weiterbildungsmaßnahmen erhalten haben, die in den meisten fachspezifischen

⁵⁹² Barnett und Brooks (2010): S.11.

Beschäftigungen außerhalb der Landwirtschaft benötigen werden⁵⁹³. Es ist jedoch nicht so, dass es keine Nachfrage nach niedrig qualifizierten Arbeitskräften gäbe: Noch 1991 waren die SWZ immens vom Beitrag der ungelerten, ländlichen Arbeitskräfte abhängig und diese Nachfrage hielt bis 2004 mit Unterbrechungen an⁵⁹⁴. Auf der Seite des Arbeitskräfteangebots hat sich jedoch ein immenser Wandel vollzogen, was insbesondere das drastisch abnehmende Kontingent an überschüssigen Arbeitskräften betrifft: Han (2009) prognostiziert, dass der noch verbleibende ländliche Arbeitskräfteüberschuss zwischen 62.8 und 24.8 Millionen beträgt und dass dieser relativ bald in die nicht-landwirtschaftlichen Segmente übergegangen sein wird⁵⁹⁵. Auch Cai (2007) bestätigt das baldige Ende der überschüssigen ländlichen Arbeitskräfte in der VR China⁵⁹⁶. Kuijs (2010) auf der anderen Seite zweifelt an, dass das Ende des ländlichen Arbeitskräfteangebots bald erreicht sein wird: Die Produktivität der Landwirtschaft sei nämlich so niedrig, dass über technologischen Wandel [oder auch institutionelle Veränderung, etwa durch die Verbesserung der Eigentumsrechte und durch damit einhergehenden Privatbesitz bzw. Verkauf von Land, eigene Anmerkung d. Verfassers] die Effizienz in der Landwirtschaft relativ schnell steigt und somit wiederum neue Arbeitskräfte freigesetzt werden⁵⁹⁷.

Auf der Nachfrageseite in der chinesischen Wirtschaft entstehen jedoch ebenfalls neue Veränderungen, die wiederum über das Profil der nachgefragten Arbeitskräfte bestimmen. Tatsache ist, dass die Zentralregierung als Reaktion auf die jüngsten Finanzkrise allmählich die Wachstumsunausgewogenheiten beseitigen will und dabei darauf abzielt eine größere Umstrukturierung durchzuführen – Weg von Industrie- und investitionslastigen Strategien und hin zu Strategien, die die Binnenkonsumption ankurbeln und Dienstleistungssegmente ausbilden⁵⁹⁸. Als Folge dieses Prozesses ist es unumgänglich, dass Arbeitskräfte eine entsprechende Ausbildung erhalten und das nationale Humankapitalniveau erhöht wird. Es ist anzunehmen, dass sich diese Entwicklungen erst in einem längerfristigen Prozess umsetzen werden, aber dennoch könnte es sich als vorteilhaft erweisen bereits im Vorhinein entsprechend zu experimentieren, wie das beispielsweise bei den Pilotprojekten im Rahmen des neuen ländlichen Gesundheitssystems gemacht wurde.

Welche Möglichkeiten zur Fortbildung ländlicher Arbeitskräfte bieten sich hierbei an? In einer Wirtschaft mit einem funktionierenden Arbeitsmarkt, der über eine unverzerrte Informationsverbreitung Signale und Anreize zur Fortbildung gibt und damit seine

⁵⁹³ Zhan (2005): S.27.

⁵⁹⁴ Wang und Cai (2007): S.18f.

⁵⁹⁵ Han (2009): S.23.

⁵⁹⁶ Cai (2010): S.4., S.12.

⁵⁹⁷ Kuijs (2009): S.16.

⁵⁹⁸ Ibidem: S.2-4, 6.

koordinierende Funktion erfüllt, könnte dies über entsprechende Maßnahmen in der Wirtschaftspolitik geregelt werden. In China aber fehlen dem Arbeitsmarkt viele der dafür notwendigen Mechanismen⁵⁹⁹ und auch die Zentralregierung kann durch gezielte Interventionen kaum eine Alternative anbieten, um den Fortbildungsprozess ländlicher Arbeitskräfte dauerhaft aufrechtzuerhalten. Theoretisch ergibt sich deswegen wohl kaum eine andere Lösung, als die koordinierende Funktion des Arbeitsmarktes über neue Institutionen zu stärken und über den Koordinationsmechanismus von Angebot und Nachfrage sowie der Bereitstellung von Ausbildungsgelegenheiten den Prozess der Humankapitalsteigerung den Kräften des Marktes zu überlassen.

Zusammenfassend gesprochen scheint die Anhebung des Humankapitals unter den Migrantenarbeitern eine von der Zentralregierung und Teilen der lokalen Organe weithin akzeptierte Strategie zu sein, die bereits ansatzweise und in Form von Ausbildungsprogrammen institutionell implementiert wurde. Nun stellt sich allerdings eine sehr hypothetische Frage, nämlich ob die interne Migration noch „verstecktes Kapazitäten“ aufweist, die dem chinesischen Wirtschaftswachstum zu Gute kommen können. Daran schließt das folgende und letzte Kapitel mit dem Versuch an, das Potential von informellen Handlungsweisen der Wanderarbeiter, die einen Effekt auf die Wirtschaft ausüben, zu untersuchen.

12. Die informellen Institutionen in der internen Migration – Potential zur Innovation der formellen Institutionenstruktur?

12.1. Einleitung

In den vorhergehenden Kapiteln wurde der Fokus vorrangig auf die Untersuchung jener Aspekte der formellen Institutionenstruktur in der chinesischen Wirtschaft gelegt, die direkten Einfluss auf die interne Migration ausüben. Im Verlauf dieser Arbeit wurden nun einige Punkte und Bereiche institutioneller Mängel dargestellt, die es den lokalen

⁵⁹⁹ Vergleiche dazu: Heckman (2003).

Regierungen aber vor allem der Zentralregierung erschweren der internen Migration entsprechend zu begegnen. Empirische Untersuchungen, wie etwa zur Humankapitalbildung, verdeutlichen, dass die Behebung institutioneller Mängel für die interne Migration durchaus positive Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Leistung nach sich ziehen kann. Auf Grundlage der bereits erfolgten Fortschritte in der institutionellen Adaption, müsste sich nun für die Zentralregierung die Frage stellen, wie eine weitere Entwicklung einer stabilen, formalisierten Institutionenstruktur aussehen müsste, die sowohl die wirtschaftlichen Interessen der lokalen und zentralen Regierungen, als auch der Wanderarbeiter berücksichtigt.

Ein sehr faszinierender Aspekt der NIÖ besteht in der Eigenschaft der institutionellen Struktur selbst: Nach Douglass C. North dokumentiert sie den natürlichen Fortschritt moderner Gesellschaften⁶⁰⁰. Folglich stellt sich demnach die Frage, woher denn neue institutionelle Konzepte kommen. Einerseits sicherlich als Reaktion auf von staatlicher Seite wahrgenommene Fehler oder Mängel im bestehenden institutionellen Arrangement, andererseits, und das wird den Untersuchungsgegenstand des vorliegenden Kapitels darstellen, gibt es offensichtlich staatliche Imitationen solcher informell herausgebildeten Institutionen, die in weiterer Folge die Neuentstehung informeller Tendenzen in der Gesellschaft unterstützen. Bereits im methodischen Abschnitt dieser Arbeit wurde erwähnt, dass informelle Institutionen in der sozialen Interaktion zwischen Akteuren innerhalb einer Gesellschaft entstehen und dazu dienen Probleme, die im Prozess der Interaktion auftauchen, zu lösen. Diese Lösungswege tragen wesentlich zur Stabilität von Aktivitäten und Interaktionen in der Gesellschaft bei und dementsprechend bedient die Entwicklung bestimmter informeller Institutionen auch das Interesse des Staats. Bezogen auf den Prozess der wirtschaftlichen Transformation in der VR China sind informelle Institutionen eine besonders entscheidende Komponente: Zum einen versuchen individuelle Akteure Lösungswege zu sondieren, die ihnen in einer Zeit des Wandels gewisse Sicherheiten schaffen. So hatte etwa der Prozess der internen Migration eine begünstigende Auswirkung auf das Lebensniveau der Wanderarbeiter. Für die chinesische Regierung wiederum ist die Frage der Stabilität entscheidend: Das Konzept, das die KPCh seit 1978 offensichtlich verfolgt, besteht darin wirtschaftliches Wachstum zu generieren, somit (im Idealfall) soziale Stabilität zu erschaffen um dadurch wiederum das politische Kapital der KPCh zu steigern.

Nach Meinung des Verfassers dieser Arbeit spielt die interne Migration in diesem Prozess eine wichtige Rolle. Zu Beginn der Wirtschaftsreformen wurde der interne Migrationsprozess durch die Zentralregierung zuerst zu unterbinden versucht, und erst in den

⁶⁰⁰ North (2008): <http://www.youtube.com/watch?v=5Vgl9S3hpbc>

späteren Perioden der Reform allmählich dereglementiert. Warum? Wie bereits zuvor argumentiert, erkannte die Zentralregierung, dass die Bewegungen ländlicher Arbeitskräfte zwischen Land und Stadt den Reformprozess offensichtlich begünstigten und dass die interne Migration an sich eine informelle Institution darstellt – ländliche Arbeitskräfte versuchen durch die Migration ihr individuelles Problem der Armut zu lösen und in diesem Lernprozess folgen sie dem für sich erfolgreichsten Weg. Wenn sich diese Methode als weithin verbreitete Praxis durchsetzt und als Institution etabliert hat, ist es immens schwierig diesen Prozess wieder rückgängig zu machen. Wie geht nun die Zentralregierung mit den informellen Institutionen oder „*shared behavioral regularities or shared routines within a population*“⁶⁰¹ innerhalb der chinesischen Gesellschaft um? Neben der Unterdrückung mancher Entwicklungen gibt es auch eindeutige Tendenzen zur Formalisierung anderer, wie das in Bezug zur internen Migration etwa im Dokument Nr.1 von 2004 relativ deutlich wurde: Die Bedeutung der Migrantenarbeiter wurde deutlich unterstrichen, indem ihr Beitrag für die wirtschaftliche Entwicklung der Volksrepublik offiziell anerkannt und infolge einer offiziell verkündeten gesellschaftlichen Aufwertung honoriert werden sollte. Dieser Schritt beweist, dass die Zentralregierung jene informellen Institutionen formalisiert, die ihre eigenen Interessen bedienen. Könnte das die entscheidende strategische Bindung für die Entwicklung der internen Migration unter der indirekten Leitung bzw. Duldung der Zentralregierung werden und einen weiteren Rückgang der interventionalistischen Wirtschaftspolitik der chinesischen Zentralregierung einleiten?

Diese spekulativen Fragen sollen in diesem Kapitel nicht behandelt werden, vielmehr gilt es zu untersuchen wie informelle Institutionen entstehen, welche Auswirkungen sie auf die chinesische Wirtschaft ausüben und ob informelle Institutionen der Zentralregierung und den lokalen Regierungen als potentielle Quelle für Innovationen in der formell-institutionellen Struktur dienen können.

Aufgrund der Themenwahl dieser Arbeit werden sich die folgenden Abschnitte nun auf jene informellen Institutionen oder Handlungswege bzw. –Tendenzen konzentrieren, die in direkter Beziehung zur internen Migration stehen. Die spezifischen Formen informeller Institutionen, denen sich das vorliegende Kapitel widmet, stellen in erster Linie (nur) die repräsentativsten informellen Entwicklungstendenzen innerhalb der internen Migration dar, was wiederum auf die fehlende wissenschaftliche Empirie zu informellen Institutionen bzw. Handlungstendenzen zurückzuführen ist. Dieser Mangel erklärt sich wiederum sehr einfach dadurch, dass informelle Institutionen in Bezug auf die interne Migration erst dann für

⁶⁰¹ Mantzavinos et al. (2004): S.77.

Untersuchungen interessant werden, wenn sie ein bestimmtes Ausmaß innerhalb der Wanderarbeiter erreicht haben und damit auch in den migrationsbezogenen Statistiken eine entsprechende Gewichtung erzeugen. Dementsprechend widmet sich das vorliegende Kapitel vorwiegend der Zirkulärmigration, den Geldrücksendungen durch Migrantenarbeiter, den sozialen Netzwerken der Wanderarbeiter sowie einigen anderen Reaktionen der Migrantenarbeiter auf Veränderungen innerhalb der formellen Institutionenstruktur der chinesischen Wirtschaft.

Die momentan womöglich wichtigste Form der unter den Migrantenarbeitern kollektiv angewandten informellen Institutionen ist die Zirkulärmigration, deren Entwicklung im folgenden Absatz kurz vorgestellt wird.

Noch in den 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts wurde die Strategie der Zirkulärmigration bei nur etwa 5% aller Migranten beobachtet, wohingegen in der ersten Hälfte der 1990er 16,31% aller Wanderarbeiter diese Form der Migration vorzogen, 1996 bereits 20% und 1998% schon 35% diesen Lösungsweg einschlugen. Ein begünstigender Faktor, der zur Entstehung dieser informellen Institution beigetragen hat, war die zunehmende Verlagerung der arbeitsintensiven Industrie aus den Küstengebieten in die inneren Regionen. Dieser Entwicklung folgten auch die Migrantenarbeiter, wobei traditionelle Senderegionen wie Anhui und Sichuan zwischen 40% (1990) und 51% (1995) an heimkehrenden Migrantenarbeitern verzeichneten, die bereits über die Provinzgrenzen hinaus migriert waren⁶⁰². Die genauen Zahlen der heimkehrenden Wanderarbeiter fluktuieren und ergeben ein von Jahr zu Jahr unterschiedliches Bild, was laut Zhang Qingquan (2008) auf verschiedene Push-Pull-Faktoren und institutionelle Bedingungen zurückzuführen ist: Variierende Politikmaßnahmen für neue Unternehmensgründungen durch Migrantenarbeiter, die Situation in den Städten, sowie die persönlichen Bindungen an die Familie scheinen einen wesentlichen Einfluss auf die rückkehrenden Migrantenarbeiter ausgeübt zu haben⁶⁰³. Was Zhang jedoch in diesem Zusammenhang ungeklärt lässt, ist die Tatsache, dass Veränderungen in der formellen Institutionenstruktur offensichtlich einen enormen Einfluss auf informelle Handlungsmuster der internen Migration ausübten und dadurch eine von den Regierungsorganen in der Migrationspolitik noch zu wenig berücksichtigte Komponente deutlich zu Tage tritt: Die chinesischen Migrantenarbeiter entwickeln unter der formellen Institutionenstruktur eigene Wege um ihre individuellen Probleme zu lösen. Warum sind solche Entwicklungen jedoch für Wirtschaft und damit auch für die Zentralregierung von immenser Bedeutung? In erster Linie, weil informelle Institutionen in der internen Migration entscheidend zum ländlichen

⁶⁰² Zhang, Qingquan (2008): S.55f.

⁶⁰³ Ibidem: S.55f.

wirtschaftlichen Wachstum und damit auch zur Verbesserung der gesellschaftlichen Stabilität beitragen können. Beispielsweise zieht die Kreismigration oft den wesentlichen Effekt nach sich, dass rückkehrende Migranten in ihrer Heimat nun als Unternehmer tätig werden: Luo (2009) spricht in diesem Zusammenhang von ungefähr 5.2 Millionen solcher Unternehmen, die bis 2009 von rückkehrenden Migranten gegründet worden sein sollen und bezieht sich dabei auf die Aussage eines Beamten des Landwirtschaftsministeriums⁶⁰⁴. Diese spezifische informelle Tendenz innerhalb der internen Migration entstand jedoch nicht erst während der letzten Jahre, denn laut Han (2009) gehen die Anfänge dieser Entwicklung in der Unternehmensgründungen auf die 1990er zurück und setzten dementsprechend sehr bald in Form einer Weiterentwicklung an die Zirkulärmigration selbst an. Diese spezifische Entwicklung der Zirkulärmigration mit anschließender Unternehmensgründung nimmt tendenziell sehr stark zu und löst nach Hans Beobachtung scheinbar den einseitigen, in die Städte gerichteten Migrationsweg mit Ziel des andauernden Aufenthalts ab. Han stützt sich im Folgenden auf eine Datensammlung aus 100 Kreisstädten, bei der 3026 Wanderarbeiter verschiedener Generationen befragt wurden, die alle nach ihrer Rückkehr aus der Migration ein Unternehmen gründeten. Dabei zeigt sich deutlich, dass unter den heimkehrenden Migrantenarbeitern seit den 1990ern eine anwachsende Tendenz zur Unternehmensgründung herausbildete: Waren es um 1990 nur 4% aller aus der Migration heimkehrenden Wanderarbeiter, die sich dem Unternehmertum zuwandten, stieg die Anzahl bis 1999 bereits auf 30.6% und nach 2000 stellte diese Gruppe mit 65.4% bereits die Mehrzahl unter den zurückgekehrten ländlichen Arbeitskräften dar. Die Unternehmen selber sind mit 28.3% vorrangig im Bereich der landwirtschaftlich-bezogenen Produktion tätig, 24.2% lassen sich in der Industrie, 21.8% im Handel, 10.3% in Bereich der Dienstleistungen, 6.5% in der Konstruktion und 8.9% in nicht genauer erfassten Bereichen nieder. Kleine und mittlere Unternehmensformen dominieren in diesem neuen Segment. Das Startkapital dieser von ehemaligen Arbeitermigranten betriebenen Unternehmen ist im Verhältnis zum durchschnittlichen Einkommen der Migrantenarbeiter, das Han für das Jahr 2007 in den östlichen Provinzen mit 1296 Yuan beziffert⁶⁰⁵, beachtlich: 21.9% der zurückgekehrten Wanderarbeiter beginnen ihr Unternehmen mit weniger als 10 000 Yuan, 30.2% haben ein Startkapital von 10 000 bis 30 000 Yuan, 16.4% gründen ihr Unternehmen mit 30 000 bis 50 000 Yuan, 13.4% erst mit 50 bis 100 000 Yuan, 9.4% mit 100 bis 200 000 Yuan und 8.7% mit mehr als 200 000 Yuan. Zu berücksichtigen gilt jedoch, dass 42.1% dieser Unternehmen

⁶⁰⁴ Luo (2009): http://rcc.zjnu.net.cn/admin/News_View.asp?NewsID=116&page=3.

⁶⁰⁵ Han (2009): S.88.

nur 1 bis 2 Personen beschäftigen und weitere 48.3% zwischen 3 und 30 Personen beschäftigen⁶⁰⁶.

12.2. Die Entstehung informeller Institutionen in der internen Migration – Reaktion auf Signale in der formellen Institutionenstruktur?

Das zuvor erwähnte Beispiel der Zirkulärmigration mit anschließender Unternehmensgründung beschreibt nur einen spezifischen Entwicklungspfad zur Entstehung informeller Institutionen. Allgemeiner drängt sich jedoch die Frage auf, wie informelle Institutionen in der internen Migration grundsätzlich entstehen. Mantzavinos, North und Shariq (2004) skizzieren die Herausbildung von Institutionen als kreislaufähnlichen Prozess. Darin prägt die „Realität“ Ansicht und Glauben einer Gesellschaft. Durch diese Einwirkung entstehen in weiterer Folge informelle Institutionen innerhalb dieser Gesellschaft um mit der Realität umzugehen, worauf die staatlichen Organe wiederum mit einer spezifischen Politik reagieren und die dadurch evozierten Ergebnisse wiederum die Realität neu prägen. Der Feedbackmechanismus des gesamten Prozess beginnt nach Mantzavinos, North und Shariq bei den Denkmustern der individuellen Akteure, die wiederum die Realität bzw. die Ergebnisse der politischen Maßnahmen beständig neu interpretieren und somit neue informelle Institutionen entstehen. In dieser unablässigen Interpretation und informellen Institutionenbildung sehen die Autoren den grundlegenden Prozess der sozioökonomischen Evolution⁶⁰⁷, was im Falle der internen Migration in der VR China zwei mögliche Sichtweisen eröffnet: (1) Die interne Migration und damit zusammenhängende wirtschaftliche Entwicklungen wurden und werden weiterhin vorrangig durch die Bewegung der Wanderarbeiter eingeleitet, denn sie reagieren mit der Entwicklung informeller Institutionen auf die gegebenen Bedingungen in der Realität. Andererseits lässt sich dagegen einwenden, dass (2) eine Veränderung der wirtschaftlichen Realität erst durch die Implementierung politischer Maßnahmen herbeigeführt werden kann. Demnach wären wiederum die Zentralregierung und in weiterer Folge die lokalen Regierungen die wichtigsten Akteure,

⁶⁰⁶ Han (2009): S.183ff.

⁶⁰⁷ Mantzavinos et al. (2004): S.80.

denn die von ihnen bewirkten Umänderungen in der formellen Institutionenstruktur eröffnen erst die Freiräume, die mit informellen Institutionen ausgefüllt werden können.

Eine wichtige Komponente zur Erklärung des institutionellen Bildungsprozesses aus der Perspektive dieses Entstehungspfades, stellt die Signalwirkung der formellen Institutionen dar. Ein mögliches Beispiel dafür, dass auch oft für die Verdeutlichung der Wirkweise von Push-Pull-Faktoren herangezogen wird, bietet der Kreislauf zwischen Investitionen oder Staatsausgaben in einer Region und der dadurch induzierten Arbeitskräftemigration in dieselbe Region⁶⁰⁸. Besonders deutlich zeigte sich dieser Prozess in den Küstenregionen, die nach der institutionalisierten Öffnung gegenüber ausländischen Direktinvestitionen ADI in den 1990ern einen Großteil dieser Kapitalströme anzogen. Die darauf forcierte Schaffung neuer Arbeitsplätze leitete wiederum die interne Migration verstärkt in diese Gebiete⁶⁰⁹ - Diese entspricht wiederum einer Handlungstendenz, die nach Sichtweise der NIÖ als informelle Institution bezeichnet werden kann. Ein anderes Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit ist der Abwanderungsprozess der arbeitsintensiven Industrie aus den östlichen in die zentralen und westlichen Regionen, wodurch wiederum die Bahnen der internen Migration umgelenkt werden⁶¹⁰. Erneut zeigt sich hierbei, dass die interne Migration informelle Institutionen als Reaktion auf eine Änderung in der formellen Institutionenstruktur – hierbei Veränderungen im wirtschaftlichen Umfeld und der Produktionsbedingungen für die arbeitsintensive Industrie – entwickelt. Es ist anzunehmen, dass in diesen Beispielen der Wandel formeller Institutionen in der Wirtschaft – sei das eine Lockerung der Bestimmungen für ADI oder Lockerungen in der ländlichen Steuerpolitik – die einleitende Funktion ausübten und dadurch informelle Institutionen in der internen Migration, also eine Art Umdenken unter den Migrantenarbeitern, eingeleitet hat. Ein anderes Beispiel der Signalsetzung durch den Staat betrifft die medial betriebene Verbreitung von Informationen: Zwei Untersuchungen verweisen dabei auf die Einflusskraft des Fernsehens. Mediale Berichte aus 2002 und 2003, die eigens von Regierungsorganen angeordnet wurden, sollen beispielsweise in ihren Programmen immens auf die diversen Vorzüge der Städte verwiesen haben, was in weiterer Folge einen erneuten Ansturm auf einige Großstädte verursacht haben soll⁶¹¹.

Ähnliche Anzeichen treten auch bei der Herausbildung von zirkulärmigrationsbezogenen Tendenzen auf: Xu (2008) führte beispielsweise für ihre Migrationsstudie Befragungen an 384 Wanderarbeitern in den Großstädten Schanghai, Peking und Shenzhen durch und stellt fest, dass 61.6% dazu tendieren aus den Großstädten wieder in

⁶⁰⁸ Bao et al. (2002): S. 15f.

⁶⁰⁹ Liang und White (1996): S. 375.

⁶¹⁰ Zhang Qingquan (2008): S. 57f.

⁶¹¹ Huang und Pieke (2003): S.13; Huang (2002): http://www.curb.com.cn/pageshow.asp?id_forum=002427.

die Heimat zurückzukehren. Auf die Frage, worin der Grund für diesen Wandel im Migrationsverhalten liegt, meint Xu – ohne jedoch genauere Details anzugeben –, dass der Hauptgrund für Veränderungen in der Migration auf die Migrationspolitik der städtischen Regierungen⁶¹² und somit auf Elemente in der formellen Institutionenstruktur zurückzuführen ist. Ein mögliches Signal, das hinter dieser Entwicklung stehen könnte, konstatiert Zhang Qingquan (2008), der auf frühere Studien des bekannten Migrationswissenschaftlers Bai Nansheng verweist, wonach aus einer Umfrage unter Migrantenarbeitern von 2002 hervorgegangen ist, dass nur 2.5% aller migrierten Arbeitskräfte zurückkehren, um ein Unternehmen zu gründen. 56.6% kehrten zurück, weil sie im Migrationsziel auf von Zhang Qingquan (2008) nicht näher definierte ‚Schwierigkeiten‘ stießen und das könnte mitunter als Zeichen für migrationsbezogene Hindernisse formal-institutioneller Natur in den Städten gewertet werden. Eine andere Untersuchung, die 2007 vom chinesischen Staatsrat durchgeführt wurde, umfasst 37 000 Migrantenarbeitern aus ganz China und ergab, dass zwar nur 23% aller zuvor migrierten ländlichen Arbeitskräfte zurückgekehrt sind, darunter jedoch 16.1% mit der Absicht ein Unternehmen zu gründen⁶¹³. Angesichts der in Kapitel 5 und 6 vorgenommenen Einstufung der von der Zentralregierung seit *Reform und Öffnung* implementierten Institutionen mit Bezug zur internen Migration, ist anzunehmen, dass die interne Migrationsbewegung mit Verlauf der Reformen zunehmend gefördert wurde, was wiederum die Verringerung von institutionellen ‚Hindernissen‘ und somit den Rückgang rückkehrender Migration erklären könnte. Dass gleichzeitig jedoch eine relative Zunahme bei den Unternehmensgründungen rückkehrender Migranten verbucht wurde, könnte unter Umständen als Beispiel für das Entstehen informeller Institutionen durch den Lern- und Problembewältigungsprozess angeführt werden: Ländliche Arbeitskräfte durchlaufen im Prozess der Migration einen spezifischen ‚Bildungsprozess‘, der sie prägt und der sie vor allem mit gewissen ‚Erfolgsmodellen‘ in Kontakt bringt. Der Wirtschaftswissenschaftler und stellvertretende Vorsitzende des Justizausschusses innerhalb des Volkskongresses Gu Shengzu (2009) betont in diesem Zusammenhang, dass für die Gründung ländlicher Unternehmen durch heimkehrende Migrantenarbeiter weniger die Ansammlung von Kapital in den Händen der Wanderarbeiter, sondern vielmehr die Entwicklung von Humankapital, der Kontakt mit marktwirtschaftlichen Mechanismen und insbesondere das Erlernen von Abläufen in Unternehmen für die Migrantenarbeiter den entsprechenden Antrieb zur Unternehmensgründung bereit stellte. Die im Prozess der Zirkulärmigration in die Heimat zurückgekehrten Wanderarbeiter würden mit der Gründung von Unternehmen praktisch nur

⁶¹² Xu (2008): S.188.

⁶¹³ Zhang Qingquan (2008): S.180.

das imitieren, was sie bereits an anderer Stelle gesehen und gelernt hätten⁶¹⁴. Und dieser Kreislaufprozess, in dem formelle und informelle Institutionen aufeinander reagieren, setzt sich offenbar unverändert fort: Bei der Zirkulärmigration mit anschließender Unternehmensgründung, die in den offiziellen Dokumenten seit einigen Jahren vermehrt angesprochen und gefördert wird, scheint sich eine allmähliche institutionelle Unterstützung seitens der Zentral- und Lokalregierungen, wie etwa durch begünstigende Steuerbedingungen, zu etablieren. Diese quasi Institutionalisation hat laut eines Berichtes der Xinhua Nachrichtenagentur wiederum zur Folge, dass über die rückkehrenden Migrantearbeiter in den ländlichen Gebieten ein Umdenken eingeleitet wird: Nach dieser Vorstellung kommen nun nicht-migrierte ländliche Arbeitskräfte zunehmend in Kontakt mit neuen Ideen⁶¹⁵, was in weiterer Folge wiederum zu Nachahmungen zu führen scheint. Dieser Kreislaufprozess vollzieht sich offensichtlich in vielen Bereichen, die einen Bezug zu internen Migrationsbewegungen aufweisen: Einerseits die kontinuierlich auf aneinander folgenden Lockerungen von institutionellen Hindernissen in der Land-Stadt-Migration, die wiederholt als Reaktion auf neue informelle Institutionen in der internen Migrationsbewegung erfolgen⁶¹⁶ oder aber auch die bereits angesprochene Tatsache über die individuellen Ansichten der Migranten zum Aufenthalt in den Städten bzw. den Migrationszielen: Auch Wu und Qi (2006) berichten von wiederholt variierenden Handlungstendenzen unter den Migranten bezüglich ihres Aufenthalts in den Städten: Der Wandel in den Absichten und damit in der Bildung informeller Institutionen scheint also über Veränderungen in der formell-institutionellen Struktur zu entstehen⁶¹⁷.

12.3. Die fortgesetzte Herausbildung informeller Institutionen unter den Migranten – Reaktion auf Mängel in der institutionellen Struktur

Die im vorhergehenden Abschnitt vorgestellte Annahme, informelle Institutionen entstehen erst als Folge der durch die formelle Institutionenstruktur gestellten Bedingungen, lässt sich auch aus einer anderen Sichtweise erklären: Norths Ansicht nach ist jedes formelle

⁶¹⁴ Shi und Gu (2009): <http://www.jmagri.gov.cn/shownews.asp?ClassID=10&ID=29839>

⁶¹⁵ Wang (2007): http://www.ccrs.org.cn/show_1071.aspx.

⁶¹⁶ Huang und Zhan (2005): S.8.

⁶¹⁷ Wu und Qi (2006): S.1.

institutionelle System unvollständig und entwickelt sich – durch den Antrieb der Akteure zur Verbesserung des Regelwerks – beständig weiter⁶¹⁸. Die Tatsache, dass nun parallel zu dieser Entwicklung auch informelle Institutionen beständig neu entstehen, könnte auf die Mängel der formellen Institutionenstruktur und den Versuch individueller Akteure diese Mängel auszugleichen, zurückgeführt werden. Eines der wesentlichsten Probleme für Migrantenarbeiter in der VR China betrifft den Aspekt der Koordination zwischen Migrationsausgangspunkt und Migrationsziel. In diesem Bereich bestehen von staatlicher Seite seit mehreren Jahren starke Verbesserungsbestrebungen, aber dennoch fehlt der Erfolg in der Koordination der internen Migration, was auf das unzureichende Zusammenspiel zwischen Staat und Markt und insbesondere den Unvollständigkeiten in der Aufbereitung und Verbreitung von Informationen zurückzuführen ist⁶¹⁹. Ein wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang wurde bereits mehrmals angesprochen: Der Arbeitsmarkt ist in der VR China unvollständig ausgebildet. Zwar funktioniert die Koordination in den östlichen Provinzen durch so genannte Arbeitsdienstleistungszentren (*laodong fuwu zhongxin*) innerhalb des eigenen, regionalen Raums ganz gut, weiterhin fehlt aber eine funktionierende, institutionalisierte Verbindung zwischen den Ost- und Westgebieten, also den Empfänger- und Senderegionen, was in weiterer Folge die Migrantenarbeiter dazu veranlasst sich bei der Arbeitssuche im Migrationsprozess intensiv auf zwischenmenschliche, informelle Netzwerke zu stützen⁶²⁰. Ohne einen umfassend abdeckenden Mechanismus wie den Arbeitsmarkt scheint ein funktionierender Kommunikationsweg zwischen Wanderarbeitern und dem Staat nicht möglich zu sein: Einerseits scheinen Migrantenarbeiter in Problemfällen, aufgrund des Fehlens speziell vorgesehener Einrichtungen, den Kontakt mit den Behörden, insbesondere mit den Abteilungen der öffentlichen Sicherheit, zu vermeiden. Andererseits mangelt es wiederum den Behörden an personellen und finanziellen Kapazitäten, um entsprechende Kontaktstellen einzurichten und zu betreiben⁶²¹. Wie reagieren die Wanderarbeiter mit informellen Institutionen auf diese Mängel? Die am häufigsten auftretende Reaktion in Form einer informellen Institution ist die Bildung sozialer Netzwerke: Einerseits verzeichnet sich dabei eine zunehmendes Anwachsen so genannter Solidaritätsnetzwerke unter den Migranten, die in ihrer informellen Form mehr oder weniger die Funktion von Selbsthilfegruppen übernehmen. Laut einer Untersuchung der UNESCO, die seit geraumer Zeit diesen Prozess in der VR China zu unterstützen versucht, liegen die Hauptziele dieser Gruppierungen in der wirtschaftlichen und sozialen Integration der Migranten und der Stärkung des

⁶¹⁸ North (2008): <http://www.youtube.com/watch?v=5Vgl9S3hpbc>.

⁶¹⁹ Huang(2007): S.79.

⁶²⁰ Ji (2005): S.8.

⁶²¹ Zhao und Kipnis (2000): S.109f.

Rechtsbewusstseins der jeweiligen Gruppenmitglieder⁶²². Eine andere Form der Reaktion wurde bereits mehrmals angesprochen und zwar handelt es sich dabei um jegliche Erscheinungsformen sozialer Netzwerke, die sich über Bekanntschafts- und Verwandtschaftsbeziehungen bilden. Die wichtige Bindegliedsfunktion zwischen den einzelnen Akteuren besteht zum einen in der Weitergabe von Informationen über Arbeitsmöglichkeiten und zum anderen in der Bereitstellung von Kanälen zur Rücksendung der von den Wanderarbeitern erarbeiteten Einnahmen⁶²³. Für beide Beispiele scheinen die informellen Institutionen vor allem eine vertrauens- und sicherheitsstärkende Funktion zu erfüllen – ein Mangel den die formellen Institutionen des Staates größtenteils noch nicht beseitigen konnten. In Anbetracht der Tatsache, dass in diesem Bereich der Ausbau der formellen Institutionenstruktur bis zu einem halbwegs funktionellen Niveau noch einige Zeit in Anspruch nehmen wird, scheint es deswegen nur logisch, wenn sich die Zentral- und Lokalregierungen zur besseren Koordination der internen Migration weiterhin auf diese informellen Strukturen stützen und diese bei Bedarf auch fördern.

12.4. Informelle Institutionen in der Migration und ihre Auswirkungen auf die Wirtschaftsaktivitäten

Eines der grundlegendsten Argumente in der vorliegenden Arbeit, das für die Notwendigkeit der internen Migration spricht, ist die Tatsache, dass die Wanderarbeiter einen starken Effekt auf die chinesische Wirtschaft ausübten und weiterhin ausüben. Ob diese Auswirkungen nun einen positiven oder einen negativen Charakter besitzen, hängt sehr von den gegebenen Freiräumen durch die formelle Institutionenstruktur, als auch von den daraus resultierenden informellen Institutionen ab, die sich innerhalb der internen Migration herausbilden. Die zwei wesentlichsten Entwicklungen informeller Institutionen, die nun für die chinesische Wirtschaft wichtig sind und dementsprechend von Zentral- und Lokalregierungen in Betracht gezogen werden müssen, sind die Zirkulärmigration mit daran anschließenden Unternehmensgründungen von aus der Migration zurückkehrenden ländlichen Arbeitskräften und den Gelddrucksendungen der Migrantenarbeiter in den Städten.

Die Zirkulärmigration als jüngste informelle Institution erfüllt dabei eine wichtige Brückenfunktion zur Einleitung einer modernen Wirtschaftsentwicklung in den ländlichen

⁶²² Zhan (2005): S. 6.

⁶²³ OECD (2009): S.172-6.

Gebieten: Han Jun (2009) argumentiert hierbei, dass durch die heimkehrenden Migrantenarbeiter im ersten Schritt finanzielles Kapital und Humankapital in die ländlichen Gegenden geschleust wird und durch deren Unternehmensgründungen in weiterer Folge allmählich ein Klima des Wettbewerbs und moderner marktwirtschaftlicher Aktivitäten geschaffen wird, das auf der Basis der erfolgreich funktionierenden, ländlichen Unternehmen aufbaut⁶²⁴. Diese Bewegung begünstigt und profitiert gleichzeitig von der Verlagerung der arbeitsintensiven Industrie, die aus den östlichen und zumeist urbanen Regionen allmählich ins zentral- und westchinesische Hinterland abwandert, was sich durch den hohen Anteil von 30.7% eben in dieser Branche neu gegründeten Migrantenarbeiterunternehmen manifestiert⁶²⁵. Wie wirken sich diese Unternehmen in weiter Folge auf die regional-ländlichen Wirtschaftsaktivitäten aus? Hierbei sind es vor allem die Aspekte der Verminderung von ländlicher Arbeitslosigkeit und der Stärkung des ländlichen Konsums – durch höhere Einkommen und einem größerem Angebot –, die als entscheidende Verbesserungen zu bezeichnen sind und, nach Einschätzung des Ökonomen und stellvertretenden Vorsitzenden des Justizausschusses innerhalb des Volkskongresses Gu Shengzu, einen zukünftigen Migrationsdruck in diesen Gebieten abmildern könnten⁶²⁶. Die Nachhaltigkeit dieser informellen Institution selbst ist wiederum schwer einzustufen: Einerseits repräsentiert diese Tendenz spätestens seit den 1990ern einen häufig eingeschlagenen Entwicklungspfad seitens der Migrantenarbeiter: Und das bereits bestehende Angebot solcher Unternehmen muss folglich zu einem reduzierten, marginalen Zuwachs neuer Unternehmen pro Jahr führen. Andererseits behauptet eine noch relativ junge Studie, dass jene rückkehrenden Migranten, die in den ländlichen Regionen Unternehmen gründen, um 50% mehr verdienen als jene in urbanen Gebieten angestellte Migrantenarbeiter und um 75% mehr verdienen als heimkehrende Arbeitskräfte, die wieder in der Landwirtschaft aktiv werden⁶²⁷. Dementsprechend könnte also auch für nachfolgende Rückkehrer noch ein Anreiz bestehen demselben Entwicklungspfad noch eine gewisse Zeit weiter zu beschreiten.

Noch um einiges früher als die Zirkulärmigration mit anschließender Unternehmensgründung existierte eine weitere informelle Handlungstendenz unter den Migrantenarbeitern, nämlich der Transfer von Kapital in die Heimat über Geldrücksendungen. Dieses Phänomen wurde in früheren Kapiteln bereits mehrmals angesprochen, aber es lohnt sich an dieser Stelle noch einmal das hierbei spezifische Zusammenspiel zwischen formellen und informellen Institutionen zu untersuchen: Es ist relativ eindeutig, dass diese informelle

⁶²⁴ Han (2009): S.186-190.

⁶²⁵ Ibidem: S.190-192.

⁶²⁶ Shi und Gu (2009): <http://www.jmagri.gov.cn/shownews.asp?ClassID=10&ID=29839>.

⁶²⁷ Zhang Qingquan (2008): S.186.

Handlungstendenz auf der Grundlage formell-institutionalisierter Bedingungen entstanden ist. Zunächst musste die Migration durch die Zentralregierung genehmigt werden, um ländlichen Arbeitskräften die Möglichkeit zu eröffnen im großen Rahmen Anstellungen außerhalb der Landwirtschaft in einer anderen Region anzustreben, bevor Kapitalrücksendungen überhaupt entstehen konnten. Auch die Höhe des Transferbetrags wird wiederum von formellen Institutionen diktiert: Auswirkungen auf das Volumen der Rücksendungen haben beispielsweise Institutionen wie das Arbeitsvertragsgesetz von 1995, sowie die allmählich per Gesetz implementierten Lohnerhöhungen⁶²⁸. Zhang Qingquan (2008) verzeichnet in diesem Zusammenhang, dass besonders zwischen 2004 und 2007 die Löhne der Migrantenarbeiter um durchschnittlich 16.9% pro Jahr zugenommen haben, was einer Steigerung des durchschnittlichen Einkommens von 999 Yuan in 2004 auf 1596 Yuan in 2007 entsprach. Zhang Qingquan legt bedauerlicherweise keine genaueren Daten über einen dementsprechend proportionalen Anstieg der Lohrrücksendungen vor, vermutet aber, dass diese parallel zum marginalen Einkommenszuwachs ansteigen⁶²⁹, wobei er nicht die Möglichkeit gleichzeitiger Preisanstiege in den Arbeitsgebieten der Migrantenarbeiter in Betracht zieht, was wiederum seine These entkräften könnte. Hervorzuheben ist dabei noch eine weitere, über formelle Institutionen eingeleitete Entwicklung: Durch die gesetzlich festgelegte Anhebung der Löhne für Migrantenarbeiter entstand eine weit reichende Dynamik, die durch die informellen Institutionen weiter getragen wird. Höhere Löhne können auch ein höheres Volumen an Kapitalrücksendungen bedeuten, was wiederum den privaten Haushalten, sprich den privaten Ausgaben in den ländlichen Gegenden, zu Gute kommt und somit den lokalen Konsum anregen kann. Betrachtet man diese Entwicklungsschritte rückwärts, also ausgehend vom gesteigerten Konsum ländlicher Haushalte, wird deutlich, wie eng die Wirtschaftspolitik der Steigerung binnenländischer Nachfrage *kuoda neixu*, die als Reaktion auf die Finanzkrise entstand, mit der Auszahlung von Löhnen für Migrantenarbeitern in Bezug gebracht werden kann. Eine Studie der Weltbank (2009) verzeichnet, dass ab Ende 2009 ein leichter Anstieg beim binnenländischen Konsum⁶³⁰ eingetreten ist, was ebenfalls in einer gemeinsamen Studie des IWF und der VR China (2010) bestätigt wird⁶³¹. In letztgenanntem Dokument werden auch die Maßnahmen aufgelistet, die Reaktion auf die Krise in Form eines wirtschaftspolitischen Programms zur Förderung des binnenländischen Konsums

⁶²⁸ Zhang, Qingquan (2008): S.186.

⁶²⁹ Ibidem: S.175f.

⁶³⁰ Kuijs (2009): S.4

⁶³¹ IWF (2010): S.23.

implementiert wurden: Ein wesentlicher Punkt darunter ist die Aus- und Fortbildung von Wanderarbeitern⁶³².

Nun gilt es aber auch die Risiken durch informelle Institutionen, die in Zusammenhang mit der internen Migration stehen und gewisse Implikationen für die Wirtschaft der VR China besitzen, zu berücksichtigen. In der für diese Arbeit konsultierten Fachliteratur finden sich diesbezüglich nur wenige Beispiele für wirtschaftliche Risiken durch informelle Institutionen, was möglicherweise an ihren zumeist nur schwer ausmachbaren Merkmalen liegt: Wie bereits erwähnt werden informelle Institutionen erst von Politik, Öffentlichkeit und Wissenschaft wahrgenommen, wenn sie eine bestimmte Häufigkeit in der Anwendung erfahren haben bzw. sich in einer spezifischen statistischen Gewichtung wieder finden lassen. Ein ganz typisches Beispiel ist etwa die saisonal bedingte Verschiebung des Migrationsvolumens: Chan (1994) erwähnt dabei das Angebot ländlicher Arbeitskräfte in den Städten, das zwischen der Wintersaison, wenn die Nachfrage nach Arbeitskräften auf dem Land sehr gering ist, und der Frühlingssaison, in der das Gegenteil antritt, stark variiert⁶³³. Es ist vorstellbar, dass dadurch ähnlich wie bei dem Migrantenarbeitermangel *Mingonghuang* von 2004 die Produktivität in den urbanen Regionen vermindert werden könnte, weil auch hierbei einfach entsprechende Anreize fehlen, welche die Wanderarbeiter zu einem Aufenthalt in den Städten bewegen würden. Das Problem migrationsbezogener Bewegungen und Fluktuationen durch informelle Institutionen schwächt wiederum die wenigen und oft unzureichend greifenden formell-institutionellen Mechanismen wie beispielsweise jene innerhalb des Arbeitsmarktes: Schwache Arbeitergewerkschaften, die Nichteinhaltung gesetzlich festgesetzter Lohnsätze und unzureichend organisierte Arbeitsvermittlungsagenturen bieten der Zentralregierung und den lokalen Regierungen offensichtlich nur schwache Steuerungskapazitäten und zwingen auf der anderen Seite die Migrantenarbeiter verstärkt auf informelle Institutionen zurückzugreifen. Diesen Mangel an Regulierbarkeit stuft Yang (1993) als eine latente Bedrohung für die soziale Stabilität der VR China ein und verweist dabei auf einen unkontrollierten und vor allem unregistrierten Bevölkerungszuwachs über die Migration, was wiederum eine Gettoisierung des urbanen Raums mit entsprechenden negativen Folgen nach sich ziehen könnte⁶³⁴. Demnach stellt sich die Frage, wie die jeweiligen Regierungsorgane im Zuge einer zunehmenden Abschwächung des *Hukou*-Systems mit dieser schwer steuerbaren sozialen Gruppe umgehen. Genügt es auf

⁶³² IWF (2010): S.8.

⁶³³ Chan (1994): S.265.

⁶³⁴ Yang (1993): S.816.

den selbst-regulierenden Kapazitäten der informellen Institutionen wie den sozialen Netzwerken aufzubauen und diese zu fördern, oder ist es wichtiger schnellstmöglich entsprechende formelle Institutionen wie einen einheitlichen Arbeitsmarkt zu etablieren? Gerade der letztgenannte Aspekt scheint besonders entscheidend zu sein. Cypher und Dietz (2009) sehen gerade im Bereich der Löhne auf dem Arbeitsmarkt – etwa wenn Arbeitgeber gesetzliche Bestimmungen umgehen und gegenüber schwachen Gewerkschaften beliebige Lohnsätze durchsetzen können – eine große Gefahr für die Arbeitnehmer⁶³⁵. Diese informelle Handlungsweise hat durchaus Auswirkungen auf die interne Migration indem sie zu Fluktuationen bei den Arbeitsplätzen führt und in weiterer Folge die Einkommen der Migrantenarbeiter, deren Interesse an Fortbildung und Erlangung besserer Qualifikationen abträglich ist, und somit auch die staatlichen Steuereinnahmen niedrig hält. Die Gruppe der informellen Institutionen teilt sich somit in wirtschaftliche positive und negative Typen, die je nach kausalem Zusammenhang die Regierungsorgane be- oder entlasten können.

12.5. Reaktion und Umgang der Zentralregierung mit informellen Institutionen innerhalb der internen Migration

Bei Betrachtung von Reaktion und Umgang der Zentralregierung und den lokalen Regierungsorganen mit informellen Institutionen in der internen Migration drängen sich die Fragen auf, (1) nach welchen Gesichtspunkten staatliche Organe entsprechende Maßnahmen erlassen und (2) in wie fern die informellen Institutionen selbst in das institutionelle Gesamtgefüge eingebunden werden. Zur Beantwortung des ersten Punktes könnte auf Grundlage der jeweiligen Schwerpunktsetzung argumentiert werden: Soziale Stabilität, politische Notwendigkeiten oder entwicklungsrelevante Prioritäten stellen jedes für sich wichtige Komponenten dar, die den Umgang mit der internen Migration in der VR China bestimmen. Gleichzeitig ist es jedoch auch möglich all diese Aspekte als Bestandteil einer (übergeordneten) wirtschaftlichen Agenda zu sehen, die bei erfolgreicher Durchsetzung auch zur Lösung der ihr untergeordneten Schwerpunkte beiträgt. Die Untersuchungen, die im Zuge dieser Arbeit durchgeführt wurden und in den folgenden Absätzen präsentiert werden, weisen

⁶³⁵ Cypher und Dietz (2009): S.211.

eben auf genau diese wirtschaftliche Herangehensweise durch die Zentral- und Lokalregierungen hin. Es wird dabei nämlich deutlich, dass sich die Regierungsorgane bemühen diese informellen Handlungsweisen durch institutionelle Ergänzungen im Wirtschaftswesen in die formelle Institutionenstruktur einzufügen, was in manchen Fällen auch eine Stärkung der Rechte und Interessen der Migrantenarbeiter nach sich ziehen kann, gleichzeitig aber auch auf gewisse institutionelle Hindernisse zu stoßen scheint.

Eine Studie von Huang (2005) verzeichnet zum Beispiel, dass seit 2000 die Zentralregierung eine neue Herangehensweise zur Handhabung der Koordination von interner Migration gewählt hat und dabei den Schwerpunkt auf die Verbesserung des Arbeitsmarktes und der damit einhergehenden Stärkung der Position von Migrantenarbeitern in der Wirtschaft legte⁶³⁶. Auf einer regierungsnahen Internetseite findet sich hierzu die Beschreibung von Programmen aus 2004, die in Peking und Tianjin implementiert wurden und durch die Einbindung der Migrantenarbeiter in entsprechenden Arbeitsgewerkschaften darin reüssierten, die Rechte der Wanderarbeiter auf dem Arbeitsmarkt zu stärken⁶³⁷. Diesen Prozessen ging bereits eine Maßnahme des nationalen Entwicklungs- und Reformkomitees von 2001 voran, welches mit der Absicht das Familienregister zu lockern auch auf die Vereinheitlichung des Arbeitsmarktes, der Aufhebung von Restriktionen gegenüber dem freien Fluss der Arbeitskräfte und der Etablierung einer Arbeitsplatzregistrierung mit dazu passendem sozialen Absicherungssystem abzielte. Dieser Entwicklungsplan brachte bereits 2005 entsprechende Erfolge, denn mit der teilweisen Aufhebung rigider Strukturen innerhalb des *Hukou*-Systems schien sich auch eine direkte Verbesserung der Bedingungen auf den Arbeitsmärkten abzuzeichnen⁶³⁸. Dieser Entwicklungsprozess verdeutlicht, dass die informellen Handlungstendenzen der Wanderarbeiter innerhalb der formellen Institutionenstruktur, etwa die relativ unkoordinierten Bewegungen zwischen arbeitssuchenden und arbeitswechselnden Wanderarbeitern, Reaktionen von Seiten der Regierungsorgane hervorrufen – hierbei nämlich die versuchte Integration von Wanderarbeitern in den Arbeitsmarkt. Das Problem bei der Erstellung neuer Institutionen mit dem Ziel informelle Handlungstendenzen in die institutionelle Struktur einzubinden, liegt eben in der Komplexität des institutionellen Netzwerks an sich: Wie sollte ein einheitlicher Arbeitsmarkt funktionieren, wenn weiterhin das System des Familienregisters eine negative Funktion wirtschaftlicher Diskriminierung ausübt? Bei plötzlicher Abschaffung des Familienregisters bestünde wiederum die Gefahr, dass urbane Zentren einem möglichen Migrantenansturm

⁶³⁶ Huang und Zhan (2005): S.8.

⁶³⁷ ? (2004): http://www.fsa.gov.cn/web_db/sdzg2005/adv/htm/anli2004/021.htm

⁶³⁸ Huang und Zhan (2005): S.8f.

wirtschaftlich nicht gewachsen wären, einfach schon weil ein funktionierendes formales System über Nachfrage und Angebot der Arbeitskräfte, also der Arbeitsmarkt, nicht intakt ist.

Etwas einfacher scheint sich die Einbindung der Zirkulärmigration und Unternehmensgründung von Migrantenarbeitern für den Regierungsapparat zu gestalten. Der Grund für die bessere Entfaltung dieses Prozesses, verglichen mit der Verbesserung der Koordinationsmechanismen, liegt möglicherweise im Anreiz eines direkten wirtschaftlichen Gewinns, der sowohl der Zentral-, als auch den Lokalregierungen zukommen kann, und somit eine gewisse Basis für eine bessere Zusammenarbeit zwischen diesen Instanzen anzubieten scheint. Han Jun (2009) erinnert in diesem Zusammenhang daran, dass Migrantenarbeiter im Prozess der Zirkulärmigration eine Verbindung zwischen urbanen und ländlichen Gebieten etablieren und dabei für beide Wirtschaftsräume jeweils ein wichtige Rolle spielen: Einerseits leisten sie in den Städten als billige Arbeitskräfte einen wesentlichen Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum, andererseits kehren sie in die ihre Heimatregionen zurück und setzen dort ihr akkumuliertes Kapital und Wissen in wirtschaftliche Aktivitäten um⁶³⁹. Angelehnt an diese Tatsache lässt sich in weiterer Folge argumentieren, dass Wanderarbeiter, die sich für diesen Migrationsweg entscheiden, einen wichtigen Beitrag zur Entstehung eines mehr ausgeglichenen Entwicklungsmodells leisten. Ähnlich argumentiert auch der Ökonom Gu Shengzu (2009), der diese Gruppe der Migrantenarbeiter als wichtige Antriebs- und Stützkraft für die Entwicklung ländlicher Wirtschaftsräume einstuft und darauf verweist, dass beispielsweise in der Provinz Anhui diese spezifische informelle Institution aufgrund ihres wirtschaftlichen Beitrags zur lokalen Entwicklung unterstützt wird⁶⁴⁰. Wie gestaltet sich nun die Förderung dieses Prozesses durch die lokalen Regierungen? Zhang Qingquan (2008) und Yue (2009) verweisen dabei auf institutionalisierte Förderungsprogramme lokaler Regierungsorgane, die einerseits fiskalpolitische Begünstigungen, andererseits eine weitere Förderungen des Humankapitals der heimkehrenden Migrantenarbeiter durch Ausbildungsprogramme umfassen⁶⁴¹. Interessanter Weise lässt sich bei letzterem Aspekt eine der sonst relativ selten auftretenden Übereinstimmungen zwischen Zentral- und Lokalregierungen bezüglich der Umgangsweise mit Migrantenarbeitern finden: Ein innerhalb der Zentralregierung vom Bildungsministerium ausgearbeitetes Zirkular kommt zu einem ähnlichen Schluss, nämlich dass gerade jene rückkehrenden Migrantenarbeiter weiter ausgebildet und unterstützt werden müssen, weil sie für die Wirtschaft der ländlichen Gebiete

⁶³⁹ Han (2009): S.43.

⁶⁴⁰ Shi und Gu (2009): <http://www.jmagri.gov.cn/shownews.asp?ClassID=10&ID=29839>.

⁶⁴¹ Zhang Qingquan (2008): S.195; Yue (2009) <http://jjjs.acftu.org/template/10001/file.jsp?aid=14975>.

eine Schlüsselrolle spielen können⁶⁴². Wenn es also für die Allgemeinheit der Fälle stimmen sollte, dass die informelle Institution der Kreismigration mit anschließender Unternehmensgründung von lokalen und zentralen Regierungsorganen gefördert wird, dann ist dabei offensichtlich davon auszugehen, dass dies in erster Linie aus Gründen der Rentabilität geschieht: Die Regierungsinstanzen der VR China fördern jene Prozesse, die als Gegenleistung wiederum einen wirtschaftlichen Profit und somit staatliche Einnahmen generieren.

Um solche informellen Institutionen jedoch als erfolgreiche Komponente einzubinden, versuchen die Regierungsorgane diesen wiederum eine institutionelle Unterstützung zukommen zu lassen. Die informellen Entwicklungen werden dabei an sich nicht notwendigerweise formalisiert, sie erhalten jedoch einen gewissen formellen, stützenden Rahmen, der ihr Weiterbestehen ermöglicht: Als Reaktion auf die Zirkulärmigration mit anschließender Unternehmensgründung institutionalisierten beispielsweise die Lokalregierungen in den Provinzen Gansu und Shanxi ein verbessertes Finanzierungsschema, das rückkehrende Migrantenarbeiter bei der Gründung ihres Unternehmens mit günstigen finanziellen Konditionen unterstützen sollte⁶⁴³. Die Provinzregierung Anhuis unternahm ebenfalls ähnliche Bemühungen, fing aber damit vergleichsweise früher an: Bereits 1995 wurde ein Fond zur Unterstützung von Unternehmensbildungen durch heimkehrende Wanderarbeiter etabliert, der wiederum mit einem Projekt für eine koordinierte Aussendung und Rückleitung von Wanderarbeitern verbunden wurde. Die Idee dahinter bestand darin, Arbeitskräfte auszusenden um verbesserte Produktionskapazitäten (nämlich erfahrenere und qualifiziertere Arbeitskräften) zurückzuerhalten (*shuchu laodongli daihui shengchanli*). Bis 2007 haben dadurch 700 000 zurückgekehrte Migrantenarbeiter, die etwa 7% aller jemals migrierten Arbeitskräfte dieser Provinz entsprechen, über 300 000 Unternehmen gegründet und dabei mehr als 2.2 Millionen ländlicher Arbeitskräfte aus Anhui als Arbeitnehmer angestellt⁶⁴⁴. Zhang Qingquan (2008) führt diese institutionell unterstützenden Prozesse für die Migrationsentwicklung auf der wirtschaftlichen Mikroebene als Beispiel für die institutionellen Neuschaffungen der Lokalregierungen an und spekuliert, dass diese Signale von den mittleren Instanzen offensichtlich auch dazu führen, dass die Zentralregierung ihrerseits wiederum reagiert und in ihrem Dokument Nr.1 von 2007 etwa diese spezielle Form der Zirkulärmigration zum ersten Mal in einem Leitdokument explizit erwähnt und zur

⁶⁴² Bildungsministerium der VR China (2008): www.moe.edu.cn/edoas/website18/19/info1228791340868719.htm.

⁶⁴³ Zhang (2009), Wu und Li (2009);

⁶⁴⁴ Zhang Qingquan (2008): S.183.

Förderung des Prozesses durch weitere institutionelle Neuerungen aufruft⁶⁴⁵. Diese institutionelle Trendentwicklung wird durch zwei weitere Berichte bestätigt, die darauf hinweisen, dass die lokalen Regierungsorgane insbesondere über die Etablierung von Fonds⁶⁴⁶ und anderen Anreizen wie Auflagen für Banken zur Bereitstellung begünstigender Kredite⁶⁴⁷, die gegründeten Unternehmen heimkehrender Migranten unterstützen. Der Charakter dieser Entwicklungen bekräftigt indirekt auch die Annahme, dass Zentral- und Lokalregierungen vorrangig nicht informelle Institutionen unbedingt formalisieren wollen, aber diese durch formell-institutionelle Ergänzungen in die institutionelle Struktur der chinesischen Wirtschaft einzubinden versuchen. Diese Handhabung seitens der Regierungsorgane könnte wiederum den Beginn einer neuen Phase in der internen Migration in der VR China kennzeichnen, in der nicht nur institutionellen Hindernisse abgebaut, sondern auch spezifische, informelle Migrationstendenzen über formelle Institutionen gefördert werden. Wie auch immer sich dieser Entwicklungsprozess vollziehen mag, eines der wesentlichsten Probleme liegt in der Kapitalknappheit, die neben den neuen Unternehmern selbst auch die lokalen Regierungen betrifft. Einerseits bestätigten einige Untersuchungen, dass die Lokalregierungen eine wichtige finanzielle Stütze für die neuen Unternehmen durch rückkehrende Wanderarbeiter darstellen, andererseits mehren sich jedoch auch die Berichte, die auf den zunehmenden Schuldenberg der Lokalregierungen verweisen⁶⁴⁸, was in weiterer Folge vermutlich deren finanzielle Kapazität stark einschränken wird.

12.6. Konklusion

Angesichts der in diesem Kapitel dokumentierten Entwicklungen von informellen Institutionen innerhalb der internen Migration, scheint die gegenseitige Bedingung und Kausalität zwischen formellen und informellen Institutionen nicht nur wahrscheinlich, sondern ausgenommen zwingend: Mängel in der formellen Institutionenstruktur repräsentieren so genannte Freiräume, auf die die Akteure der internen Migration ihrerseits mit Ergänzungen durch informelle Institutionen reagieren. Diese informellen Institutionen stellen Herausforderungen für die formelle Institutionenstruktur dar und bergen somit ein gewisses innovatives Potential für die Transformation der chinesischen Wirtschaft.

⁶⁴⁵ Zhang Qingquan (2008): S.183ff.

⁶⁴⁶ Luo (2009): http://rcc.zjnu.net.cn/admin/News_View.asp?NewsID=116&page=3.

⁶⁴⁷ Xin (2009): http://www.ccrs.org.cn/show_4384.aspx.

⁶⁴⁸ Siehe dazu: BBC (2010):.

<http://info.search.news.cn/result.jspa?ss=2&t=1&t1=0&rp=30&ct=%B5%D8%B7%BD%D5%FE%B8%AE%D5%AE%CE%F1&n1=%B5%D8%B7%BD%D5%FE%B8%AE%D5%AE%CE%F1&btn=%CB%D1+%CB%F7&np=2>.

Was bedeutet das nun für den Kreislauf zwischen formellen und informellen Institutionen und die Beziehung zwischen der internen Migrationsbewegung und den Regierungsorganen? Zum einen scheint es nun so, dass informelle Institutionen und damit im weitesten Sinne auch neue potentielle Lösungswege für den Umgang mit der internen Migration erst durch gewisse Entwicklungsfreiräume in der notwendigerweise unvollständigen formellen Institutionenstruktur entstehen können. Angesichts der jüngsten institutionellen Entwicklungen seitens der Regierungsorgane, also einem langsamen Abschwächen rigider Kontrollmaßnahmen, scheint es fast so, als ob Zentral- und Lokalregierungen zunehmend auf eine solche Strategie setzen würden: Offensichtlich werden gewisse (marktwirtschaftliche) Dynamiken in der Migration zugelassen und unter Anwendung formell-institutioneller Ergänzungen scheinen sich die Regierungsorgane auf eine gewisse Form des Experimentierens einzulassen. Ein Schlüsselement bildet dabei die Signalfunktion der formellen und informellen Institutionen untereinander, wodurch erst die kreislaufartige Dynamik in Gang gesetzt und in ihrem Prozess aufrechterhalten wird. Diese zwei Seiten der Informationseinspeisung, nämlich durch formelle und informelle Institutionen, führen auf eine ganz grundsätzliche Frage dieses Themas zurück: Ist die interne Migration ein formell- institutionalisierter Prozess der „von oben nach unten“, also von der Regierung eingeleitet und den ländlichen Arbeitskräften übernommen wird, oder ist es ein informell- institutionalisierter Prozess, der von den ländlichen Arbeitskräften gefordert wurde und dem die Regierungsinstanzen allmählich nachgeben mussten? Aufgrund der in den vorhergehenden Kapiteln vorgestellten Informationen ist anzunehmen, dass die Einleitung dieses Zusammenspiels der beiden institutionellen Typen dem staatlich initiierten Prozess von *Reform und Öffnung* im Jahre 1978/79 zu verdanken ist. Nach dieser ersten Lockerung in der institutionellen Struktur, bzw. der Entstehung neuer Freiräume, scheint sich die interne Migration durch ein beständiges, aber unterschiedlich gewichtetes Zusammenspiel von formellen und informellen Institutionen allmählich zu seiner heutigen Form hin entwickelt zu haben. Die Kräfte des Marktes – manifestiert in der gesellschaftlichen Schichte der Migrantenarbeiter und den von ihnen geschaffenen informellen Institutionen – und die Kräfte des Staates – also die verschiedenen Regierungsinstanzen und die formellen Institutionen – stehen sich dabei gegenüber und befinden sich unablässig in einer Beziehung der gegenseitigen Abhängigkeit. Dieser Prozess in der VR China, bei dem die interne Migration eine gesellschaftliche Bewegung in Gang hält, auf die der Staat beständig reagiert, identifiziert Huang (2002) als eine der wichtigen Synergien zur Bildung von grundlegenden

Strukturen in Staatensystemen⁶⁴⁹. Möglicherweise besitzt auch die interne Migration in der VR China genügend Potential, um nicht nur die Dynamik der Wirtschaft, sondern auch die Struktur des chinesischen Staatssystems nachhaltig zu verändern.

13. Konklusion

Die Beziehung zwischen interner Migration und dem Umgang der Zentralregierung mit derselben wirft einen vielschichtigen Themenkomplex auf, der in seiner Gesamtheit in dieser Arbeit nicht behandelt wurde. Durch die Präzisierung der Forschungsfrage, die den Fokus auf die chinesische Wirtschaft und die institutionelle Struktur konzentrierte, können die wichtigsten Erkenntnisse dieser Untersuchung in drei Punkten zusammengefasst werden.

Zum einen betrifft das die formellen Institutionen in der Wirtschaft und den ersten Schritt zur Beantwortung der Forschungsfrage: Welche institutionellen Möglichkeiten bieten sich der Zentralregierung um mit der internen Migration umzugehen. In den vorherigen Kapiteln zeigte sich, dass die Zentralregierung bei der Umgestaltung und Implementierung institutioneller Maßnahmen vor allem ökonomischen Überlegungen folgte, die Komponente der sozialen Stabilität blieb jedoch nie vollkommen unberücksichtigt, viel mehr hat sie vor allem seit dem 21. Jahrhundert eine zunehmend entscheidende Rolle in der Migrationspolitik erhalten: Hierbei sind beispielsweise die Veränderungen in der Institution des *Hukou*, das Lohn- und das Arbeitsvertragsgesetz zu erwähnen, die nicht nur den sozialen Aspekt, sondern auch den zunehmend marktwirtschaftlichen Charakter in der institutionellen Weiterentwicklung der VR China verdeutlichen. Bei der Entwicklung und Durchsetzung neuer Institutionen bedient sich die Zentralregierung offensichtlich einer Form des systematischen Ausprobierens (*trial-and-error*) innerhalb eines lokal begrenzten Rahmens. Typische Veranschaulichungen demonstrieren die verschiedenen Ausbildungsprogramme und –projekte, die in regional unterschiedlich schematisierten Formen Anwendung finden und dabei nicht unwesentlich von den lokalen Regierungen abhängen. Die womöglich größte Hürde für jede neue Institution bleibt wiederum der Kostenfaktor und die Kostenaufteilung zwischen den Administrativen – Institutionen mit zu hohen Initialkosten und zu niedrigen Aussichten auf unmittelbaren Profit laufen in Gefahr von den betreibenden Lokalregierungen

⁶⁴⁹ Huang (2002): http://www.curb.com.cn/pageshow.asp?id_forum=002427.

entgegen der Direktive der Zentralregierung unzureichend durchgesetzt zu werden. Dementsprechend stellt sich die Frage nach der Machbarkeit neuer Institutionen. Eine möglicherweise durchführbare Methode betrifft die Errichtung von *Basisinstitutionen*: Das betrifft weniger jene marktwirtschaftlichen Ergänzungen am Arbeitsmarkt, wie sie häufig im wissenschaftlichen Diskurs in der VR China gefordert werden, aber beispielsweise die institutionelle Vervollständigung des Bildungs- und des Gesundheitswesens. Der Grund liegt darin, dass diese Institutionen unmittelbar an der Verbesserung der Migrationsbasis ansetzen, als auch mit verhältnismäßig geringem Aufwand in die bestehende institutionelle Struktur eingeführt werden können – zusätzlich notwendige Elemente sind dabei ‚nur‘ deren Finanzierungsmechanismen, nicht aber ein ganzer Strang institutioneller Veränderungen. Zudem verlangt die qualitative Aufwärtsbewegung der chinesischen Wirtschaft nach Arbeitspersonal mit höherem Humankapital, was wiederum eine entscheidende Prämisse für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum sein dürfte.

In Bezug auf das Zusammenspiel der staatlichen Akteure und der gesellschaftlichen Akteure lässt sich feststellen, dass auch die formelle Institutionenstruktur über einen Prozess der Interaktion geprägt wurde: Handelnde Akteure bestimmen ihr Umfeld nachhaltig und so entstehen durch informelle Handlungsweisen der Migrantenarbeiter neue formelle Institutionen. Der somit stark forcierte, institutionelle Erneuerungsprozess führte wohl dazu, dass die Zentralregierung seit Reformbeginn den Abbau institutioneller Rigiditäten stark vorangetrieben hat⁶⁵⁰. Dies geschah eindeutig zu Gunsten einer freieren Migrationsbewegung, bedeutete auf der anderen Seite aber auch eine verstärkte Einbindung marktwirtschaftlicher Elemente in die institutionelle Wirtschaftsstruktur. Andererseits benötigt ein solcher Abbau auch alternative institutionelle Elemente, die ein somit liberaler werdendes System stabilisieren können: Das betrifft vor allem effizientere Informationskanäle und Signalmechanismen, die die sozioökonomischen Bewegungen an die politische Führung übermitteln können

Dieser Aspekt führt direkt zum zweiten Punkt der Konklusion, nämlich der Beziehung zwischen den staatlichen Akteuren selbst und betrifft damit die Verbindung der Zentralregierung mit den Lokalregierungen der Sende- sowie Empfängerregionen. Wie bereits mehrmals erwähnt, fällt der Zentralregierung die tragende Rolle bei der Neugestaltung und Verordnung neuer Institutionen mit Migrationsbezug zu, die etwa durch die Leit- und Folgedokumente an die untergeordneten Instanzen übermittelt werden. Die entscheidende Aufgabe der Durchsetzung und Anwendung gegenüber den Migrantenarbeitern liegt jedoch

⁶⁵⁰ Vergleiche dazu: Huang und Piekke (2003): S.32-37.

bei den Lokalregierungen. Da das hierbei wiederholt auftauchende Kernproblem in den Interessensunterschieden der staatlichen Akteure liegt, wäre die unmittelbare Lösung zur erfolgreichen Kooperation wiederum das Anstreben eines Interessenskonsenses. Für die erfolgreiche Umsetzung migrationsbezogener Institutionen bedarf es hierbei einer Sondierung gemeinsamer Interessen der drei staatlichen Akteure bezogen auf die interne Migration. Und das vermutlich größte gemeinsame Interesse könnte die Humankapitalbildung sein: Der unmittelbare Gewinn für alle drei Instanzen ist evident – Sende- und Empfängerprovinzen profitieren vom höheren Humankapital der Wanderarbeiter durch zunehmende Erträge in der Produktion, aus der Perspektive der Zentralregierung lässt sich wiederum mit einem höheren Humankapital der Migrantearbeiter der wirtschaftliche Transformationsprozess leichter vollziehen.

Die erfolgreiche Zusammenarbeit der Zentral- und Lokalregierungen spielt wiederum für den letzten Punkt dieser Schlussbetrachtung eine wichtige Rolle: Die Kooperation der beiden Instanzen vergrößert nämlich auch die Erfolgchance der informellen Institutionen. Dies beruht auf der Signalwirkung informeller Tendenzen und der folgenden Rezeption und Weiterleitung derselben durch Zentrale und die lokalen Regierungen. Die Praxis der Wahrnehmung und der Einbindung informeller Regeln in die formelle Institutionenstruktur ist entscheidend für die Evolution des institutionellen Entwicklungsprozesses und stellt ein wesentliches Konzept zur Beantwortung der Forschungsfrage dar. Zwei hervorstechende Beispiele, die den Erfolg informeller Institutionen innerhalb der internen Migration bestätigen, sind die Kreismigration mit anschließender Unternehmensgründung und die Geldrücksendungen von Wanderarbeitern. Zumindest die spezifische Form der Kreismigration wird von der Zentralregierung institutionell direkt gefördert, was den Eindruck vermittelt, dass die staatlichen Akteure die formelle Institutionenstruktur durchaus mit informellen Institutionen seitens der Migrantearbeiter ergänzen. Um nun auf dieser Ebene einen möglichen Kreislauf zu etablieren zu können, bedeutet es folglich auch, dass die formelle Institutionenstruktur nicht vollkommen artifiziell und präventiv von staatlicher Seite modelliert werden muss, sondern dass auch die Existenz von Freiräumen bzw. die von North (1991) identifizierte Unvollkommenheit nicht notwendigerweise hinderlich sein muss: Beide Beispiele verdeutlichen, dass zumindest gewisse Unvollständigkeiten durch informelle Handlungsweisen der internen Migration ausgefüllt werden und somit ein sinnvoller Prozess der Zusammenführung von staatlicher und gesellschaftlicher Dynamik zugelassen wird.

Die Synergie der beiden Dynamiken führt auf eine weitere Frage zurück, die in der vorliegenden Arbeit nur peripher behandelt wurde: Ist die interne Migration in China das

Ergebnis eines ‚von unten‘ oder eines ‚von oben‘ eingeleiteten Prozesses? Übertragen auf das Analysemodell der formellen und informellen Institutionen ist die interne Migration wohl das Ergebnis beider Kräfte, die in gegenseitigem Einwirken den Weg für die Migrantenarbeiter bereitet haben. Wie bereits im ersten Kapitel angedeutet, bestanden Migrationstendenzen auch während der maoistischen Phase. Nach *Reform und Öffnung* und der formell-institutionellen Lockerung setzten erste Freiräume ein, die von Wanderarbeitern genutzt und schließlich ausgeweitet wurden. Diese Bewegung manifestiert sich auch gegenwärtig weiter als ein Aufeinanderwirken formeller und informeller Kräfte, wodurch der Entwicklungsprozess der institutionellen Struktur in der VR China beständig fortgeführt wird. Für die formelle Institutionenbildung durch die chinesische Zentralregierung bedeutet das wiederum, dass auch informelle Handlungswege teilweise eingespeist werden müssen: Einerseits haben sich solche informellen Wege erfolgreich in der Gesellschaft behauptet und funktionieren – sonst wären aus individuellen Entscheidungen keine Institutionen entstanden. Andererseits bieten sich unter den informellen Institutionen in der internen Migration offensichtlich auch Modelle an, die wirtschaftlich günstige Entwicklungen induzieren können. Deren *natürliche* Herausbildung kann als Quelle für weitere Innovationen herangezogen werden und da solche Ideen ‚von unten‘ kommen, ergänzen sie in sinnvoller Weise den (noch) ‚von oben‘ dominierten, formell-institutionellen Innovationsprozess in der VR China.

14. Appendix

14.1. Abbildungen: Formelle Institutionen gegenüber der internen Migration⁶⁵¹

1979 -1983: Prohibiting migration

Date	Department	Document	Main points
1980	CC, CCP & State Council	Guidelines on promoting employment in cities and towns	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Establish and develop village teams and village enterprises to absorb surplus rural labourers and develop small towns step by step. ☛ Control the expansion of towns and cities and farmers' flow into towns and cities ☛ Send rural workers back to villages
1981	CC, CCP & State Council	Decisions to seek ways of stimulating economy and promoting employment in towns and cities	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Prevent farmers entering towns and cities by developing businesses and village and township enterprises. ☛ Restrict employment of rural labourers in cities. ☛ Control the procedure of rural residents' migration to cities
1981	State Council	Guidelines on restricting migration of rural labourers and residents to cities	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Restrict the employment of rural labourers ☛ Fire rural migrant workers in cities and send them back to villages ☛ Strengthen management of Hukou and food systems.

⁶⁵¹ Die gesamte Auflistung wurde ohne Veränderung aus Huang, Ping und Frank N. Pieke (2003): S.32-37 übernommen.

1984-1988: Allowing migration

Date	Department	Document	Main points
April 1, 1984	CC, CCCP	Guidelines on governments' work on rural areas in 1984.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Allow farmers to enter towns and cities on condition that provide food for themselves.
October 13, 1984	State Council	Guidelines on farmers' settlement in towns and cities	<ul style="list-style-type: none"> ■ Support farmers to enter towns and cities to own businesses and have commercial, self-employed jobs ■ Bureaux of public security should have arrangements rural migrants to settle down in towns and cities ■ Help migrants to solve their problems with food, housing, etc. ■ Relevant government departments should serve rural migrants in their hometowns and cities ■ Allow those who wish to do so to migrate back to their village
January 1, 1985	CCCP, State Council	10 policies on activating rural economy	<ul style="list-style-type: none"> ■ Expanding economic relations between rural and urban economies. ■ Allow farmers to enter cities for economic reasons ■ Governments should provide good services to such migrants
July, 1986	State Council	Temporary regulations on state-owned enterprise employment	<ul style="list-style-type: none"> ■ Residents in both rural and urban areas can apply for jobs in state-owned enterprises
July 5, 1988	Ministry of Labour State Council	Guidelines on developing labour force resources in poor areas	<ul style="list-style-type: none"> ■ Stress the importance of labour migration ■ Organise labourers to migrate across regions ■ Enterprises in developed coastal areas are encouraged to absorb rural migrant labourers from poor areas ■ Mobilise all organisations and individuals to establish the labour market and activate labour migration

1989-1991: Restrict blind migration

Date	Department	Document	Main points
March 1989	State Council	Guidelines on restricting rural labour migration	<ul style="list-style-type: none"> Local governments should adopt measures to restrict rural labour migration
April 1989	Ministry of Civil Affairs Ministry of Public Security	Guidelines on furthering restrictions on rural labour blindly migrating	<ul style="list-style-type: none"> Local governments should adopt measures to restrict rural labourers to migrate blindly
April 27, 1990	State Council	Guidelines on governments' working on labour and employment.	<ul style="list-style-type: none"> Advise rural surplus labourers not to leave their hometown and develop primary industry and village & township enterprises Control and manage strictly rural migrant workers in cities Supervise enterprises' employment of rural migrant workers and adopt planned employment of rural migrant workers Restrict rural residents' settlement in cities and correct non-regulated migration and settlement.
February 1991	State Council	Guidelines on advising rural migrant workers not to seek jobs in Guangdong	<ul style="list-style-type: none"> Local governments should not provide farmers documents for working outside and advise prospective migrant workers not seek jobs in Guangdong. Local government should advise and stop migrant workers going to Guangdong and inform Guangdong government.
1991	Ministry of Civil Affairs	Guidelines on advising and preventing emigration of victims of a natural calamity	<ul style="list-style-type: none"> In areas of immigration and emigration of victims of a natural calamity, local governments should serve and advise them not to emigrate. Distinguish victims of a natural calamity from rural migrant labourers, serve the former and stop the latter.

1999–2000: Regulating migration

Date	Department	Document	Main points
November 3, 1993	Ministry of Labour	'Re-employment Project' and 'Order Migration of Rural Labourers across Regions: Employment in Both Rural and Urban Areas' No. 1	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Make rural-urban labour migration well-ordered ☛ Establish a system to accomplish the above purpose
November, 1993	CC, CCCP	Decisions on the establishment of socialist market-oriented economic system	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Encourage and help rural surplus labourers to transfer to non-agriculture industries and make this migration well-ordered
December, 1993	Ministry of Labour	Establishment of pilot framework for the labour system of socialist market-oriented economic system	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Establish and develop a socialist labour market model and break down the obstacles to labour migration ☛ In the long run, break down the obstacles to labour migration between rural-urban areas and across regions ☛ Regulate and adjust labour migration to make it well-ordered ☛ During the 9th Five Year Plan, eliminate biased policies on workers with different identities to promote competition more widely ☛ Establish a modern labour market system by the end of 1990s
August, 1994	Ministry of Labour	Working plan to promote development of the labour market and improve the employment service system	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Establish a good employment service system in a short time ☛ In 1994, begin to establish labour market information centres in South China (Guangdong), East China (Shanghai) and North China (Beijing), and develop village and township labour service systems to promote a healthy and good system of labour migration ☛ In 1995, establish effective management, service and adjustment systems in important areas to organise rural labour migration
November, 1994	Ministry of Labour	Temporary regulations on rural labour migration across provinces	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Regulate the certificate-card system at the first time ☛ Rural migrant labourers must have ID Card, other necessary official letters, employment registration card, and employment card issued by the local Labour Bureau when searching for jobs.
1995	CC, CCCP State Council	Guidelines on strengthening the management of migrants	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Promote absorption of rural surplus labourers within their hometowns ☛ Organise rural labour migration to make it well-ordered ☛ Unify the systems of employment and temporary staying in cities. ☛ Regulate labour market
June, 1997	State Council	Experimental project to reform hukou system in towns and small cities.	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Reform hukou System to allow farmers to settle down in towns and small cities ☛ Settled farmers will be treated the same as local urban residents ☛ Prohibit illegal charges imposed on those farmers
November, 1997	State Council	Guidelines on organising rural migrant workers and order migration	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Quicken construction of labour market and keep labour market well-ordered and legal

1999–2000: Regulating migration (continued)

June, 1998	CC, CCCP; State Council	Guidelines on social security of laid-off workers of state-owned enterprises.	Party Committees, governments and the related departments should attach much importance to laid-off workers' lives and employment. Encourage and organise rural surplus labourers to employ closely to their villages. Control the scale of rural migrant workers.
September, 1998	State Council	Guidelines on employment in flooding areas and organise rural migrant workers	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Employment mainly close to villages and organise migration. ☛ Organise, plan to send out labour force ☛ Reinforce management of labour market and advise rural migrant workers to return. ☛ Monitoring and reporting rural labour migration.
October, 1998	CC, CCCP	Decisions on urgent agricultural problems and governmental work on rural issues	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Meet needs of urban and developed areas and leading order migration of rural labourers.
January, 2000	Ministry of Labour	Guidelines on management of rural migrant workers' employment	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Establish a information system to forecast migrant employment ☛ Industrialise labour transfer ☛ Develop and promote coordination of labour transfer across regions. ☛ Monitoring migrant employment and ensure legal rights of employees.

Since 2000: Encouraging Migration

Date	Department	Document	Main points
July 2000	Ministry of Labour and Social Security, Ministry of Agriculture, Ministry of Science and Technology, Ministry of Construction, Ministry of Water Resources, Development Research Centre, State Council	Guidelines on strengthening Experimentation to develop rural labour employment.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Narrow the rural-urban gap and abolish unreasonable restriction on employment of rural migrant labourers in cities
June, 2000	CC; CCCP; State Council	Instructions on developing towns and small cities healthily	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Farmers working in county-level towns and small cities can apply to become non-agriculture residents and will enjoy the same social services as other residents ➤ Exploring new social security systems suitable for towns and small cities
March, 2001	National People's Congress	Outline of 10th five-year plan for PRC National Economy and Social Development.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Break the system of rural-urban division and establish a new rural-urban relationship ➤ Reform the hukou system in cities and construct mechanisms of rural-urban migration ➤ Break down inter-regional isolation, intra-regional protectionism and abolish regulations that impede developing an integrated market ➤ Maintain developing a whole planning system and rural-urban labour market
March, 2001	State Council	Decision to quicken hukou system reform in towns and small cities	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Working and living in towns and county-level cities, farmers and their direct relatives can apply for non-agriculture identities ➤ They will be treated the same as urban residents there. ➤ No illegal charges from these farmers when they become urban residents.
May, 2001	National Planning and Development Commission	Publish and distribute main urbanising projects, National Economy and Social Development, 10th Five-Year Project	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Promoting coordinated development of rural and urban areas ➤ On the one hand, prevent cities from 'over-urbanisation'; on the other develop a system of reasonable migration between rural and urban areas ➤ Barring one or two big cities, abolish the rural-urban division in the employment system ➤ Abolish those restricted policies of rural labour migration and biased policies for outsiders ➤ Serve migrant labourers and provide helpful conditions for those migrant workers, such as housing, education, health and other social services ➤ Promote integration between rural migrants and urban residents

Most recent policies and trends

Date	Department	Document	Main points
September 4, 2002	CCP Central Committee Office State Council Office	Speech by Wen Jiabao	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Guarantee the legal rights of rural labour migrants, abolish any unreasonable fees, timely pay their salaries, sign proper contracts with them, and allow them to keep their arable land at home villages
January 7, 2003	CCP Central Committee	Central Session on Rural Work	<ul style="list-style-type: none"> ➤ More conditions will be created for 'fair treatment, reasonable guidance, improvement of management, better service' ➤ Additional budget allocated for health care and education will be used in rural areas
January 5, 2003	State Council Office	Document No. 1, 2003: Improving management and services for rural labour migrants	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Major problems for migrants ➤ Unreasonable limits for their employment ➤ No effective protection of rights and benefits of migrants ➤ Serious delay of payment and illegal collection of fees ➤ The migration of rural surplus labour to non-agricultural sectors and urban areas is the key part of industrialisation and urbanisation, which: <ol style="list-style-type: none"> 1. Increases the income of rural people 2. Helps to restructure the rural economy 3. Quickens the pace of urbanisation 4. Improves the social and economic development in urban areas ➤ Repeat the point of 'fair treatment, reasonable guidance, improvement of management, better service' from State Council Document No. 2, 2002, requiring: <ol style="list-style-type: none"> 1. Abolition of excessive unfair bounds for rural labourers' seeking employment or temporary work in urban areas, for instance, all rural migrants are to be treated equally as urban residents when they apply for jobs, no more extra fees to be charged, nor do they be sent home by any administrative means 2. Ensuring proper legal procedures, including contract with rural labourers and timely payment 3. Improving the working and living conditions for rural migrant labourers, especially female labourers, including health care and security 4. Providing skills and legal training for rural migrants. Training must be voluntary and unreasonable charges prohibited 5. Arranging for the education of migrants' children to standard equal to that received by the children of urban residents 6. Enhancing services to migrants, including family planning, child education, employment, health care and legal aid.
March 6, 2003	State Commission for Development and Planning	Annual Work Report for 2002 and Planning for 2003	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Continue to provide orderly flows of the rural migrants ➤ No more biased policies or unreasonable fees.

14.2. Literaturverzeichnis

- ? (2004),
Dazhong chengshi jieli wei nongmingong chuangzao lianghao huanjing.
Zugriff unter: http://www.fsa.gov.cn/web_db/sdzg2005/adv/htm/anli2004/shi021.htm
[Zuletzt gesichtet: 27.7.2009].

- Alpermann, Björn (2003),
Überblick über Dimensionen sozialer Probleme in der VR China (regionale und sektorale Facetten).
Vortrag in der Asienhausstiftung im Rahmen des Tagesseminars "Sozialer Sprengstoff in der VR China", 22.11.2003, Bonn.
Zugriff über: <http://www.asienhaus.de/index.php?LINK=9&ULINK=3&UULINK=0>.
Zuletzt gesichtet: [20.8.2010]

- Ascitti, Elena (2006),
Migration in China.
Zugriff über: www.2008.december18.net/web/docpapers/doc4431.doc
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010]

- Bai, Nansheng (2008),
Jianzhuye nongmingong de laodong changsuo: gongdi. (Konferenzdiskussion)
In: Nongmingong: Shehui rongru yu jiuye - Peasant Worker's Social Engagement and Employment. Shehui kexue wenxian chubanshe, Peking.

- Banister, Judith (1997),
Internal and Regional Migration Trends.
In: Scharping, Thomas [Hersg.], *Floating population and migration in China.* Institut für Asienkunde, Hamburg.

- Bao, Pu, Renee Chiang und Adi Ignatius (2009),
Prisoner of the State –The Secret Journal of Zhao Ziyang.
Pocket Books, London.

- Bao, Shuming et al. (2002),
Geographic Factors and China's Regional Development Under Market Reforms, 1978-98.
Zugriff über: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=347660
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Bao, Shuming et al. (2006):
Migration and Regional Development in China.
Zugriff über:
<http://books.google.at/books?hl=de&lr=&id=EczmMiC2HO8C&oi=fnd&pg=PA307&dq=Bao,+Shuming,+Anqing+Shi,+and+Jack+W.+Hou.+2006.+Migration+and+Regional+Development+in+China.&ots=yiqhpP8LcZ&sig=6F-g8JFnhJ3MliMX7V1N9FBLUfA#v=onepage&q&f=false>.
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Barnett Steven und Ray Brooks (2010),
China: Does Government Health and Education Spending Boost Consumption?.
IMF Working Paper.
Zugriff über: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp1016.pdf.
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Bass, Hans H. (2004),
Auswirkungen des WTO-Beitritts auf den chinesischen Arbeitsmarkt.
In: Kupfer, Kristin (2004): Sozialer Sprengstoff in China - Dimensionen sozialer Herausforderungen in der Volksrepublik, Focus Asien 17, Essen.
Zugriff über: http://books.google.com/books?id=5jgPWqfMBHoC&pg=PA81&lpg=PA81&dq=Das+l%E4ndliche+Gesundheitswesen+der+VR+China&source=bl&ots=6XDjgdM8vA&sig=9bmHKZDK9Fhq76t3e3nNYixvnHU&hl=de&ei=AlJ5TNXAEciVswbrtKSyDQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=6&ved=0CCoQ6AEwBTgK#v=onepage&q=migranten&f=false.

[Zuletzt gesichtet: 10.8.2010].

- Becker, Jasper (1998),
Hungry Ghosts – Mao's Secret Famine.
Henry Holt and Company, New York.

- Bildungsministerium der VR China (2008),
*Jiaoyubu bangongting guanyu zhongdeng zhiye xuexiao mianxiang fanxiang
nongmingong kaizhan zhiye jiaoyu peixun gongzuo de jinji tongzhi.*
Zugriff über: <http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/19/info1228791340868719.htm>
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Blanchard, Olivier und Gerhard Illing (2009),
Makroökonomie.
Pearson Education Deutschland GMBH, München.

- Cai, Fang (2000),
The Invisible Hand and Visible Feet: Internal Migration in China.
Working Paper Series No. 5
Zugriff über:
www.rrojasdatabank.info/migration/China_invisible_hand_visible_feet.pdf.
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Cai, Fang (2007),
Zhongguo laodongli shichang fayu yu jiuye bianhua.
Zugriff über: www.cnki.net.
[Zuletzt gesichtet: 22.8.2010].

- Cai, Fang und Du Yang (2003),
*Zhongguo nongmingong di qi pian: Qianyi de Shuangzhong dongyin ji qi zhengce
hanyi.*
Zhongguowang
Zugriff über: <http://www.china.com.cn/06/20/2003>
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Ceng, Yinchu (2005),
„Nongmingong“ wenti de benzhi yu chengxiang tongyi laodongli shichang de xingcheng.
 In: Sun, Jin: *Zhongguo nongmingong wenti yanjiu 2*. Zhongyang bianyi chubanshe, Peking.

- Chai, Haishan (2008),
Jincheng nongmingong gongzuo he shengcun de jiben zhengce he huanjing
 (Konferenzdiskussion).
 In: *Nongmingong: Shehui rongru yu jiuye - Peasant Worker's Social Engagement and Employment*. Shehui kexue wenxian chubanshe, Peking.

- Chan, Kam Wing (1994),
Urbanization and Rural-Urban Migration in China since 1982: A New Baseline.
 In: *Modern China*, Vol. 20, No. 3 (Jul., 1994)
 Zugriff über: <http://www.jstor.org/stable/189200>.
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Chan, Kam Wing und Zhang Li (1996),
The Hukou System and Rural-Urban Migration in China: Processes and Changes.
 Department of Geography, University of Washington.
 Zugriff über: csde.washington.edu/downloads/98-13.pdf.
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Chan, Kam Wing (2008),
International Labour Migration in China: Trends, Geographical Distribution and Policies.
 Konferenzbeitrag: UNITED NATIONS EXPERT GROUP MEETING ON POPULATION DISTRIBUTION, URBANIZATION, INTERNAL MIGRATION AND DEVELOPMENT, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, New York, 21-23 January 2008.
 Zugriff über: www.un.org/esa/population/meetings/EGM.../Objectives.pdf
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Chen, Wenjuan (2008a),
Jincheng nongmingong gongzuo he shengcun de jiben zhengce he huanjing
 (Konferenzdiskussion).
 In: Nongmingong: Shehui rongru yu jiuye - Peasant Worker's Social Engagement and
 Employment. Shehui kexue wenxian chubanshe, Peking.

- Chen, Wenjuan (2008b),
Xinxi jishu zhichi xiao'e xindai – fupin moshi de yi zhong tansuo.
 In: Nongmingong: Shehui rongru yu jiuye - Peasant Worker's Social Engagement and
 Employment. Shehui kexue wenxian chubanshe, Peking.

- Cheng, Tiejun und Mark Selden (1994),
The Origins and Social Consequences of China's Hukou System.
 In: The China Quarterly, No. 139 (Sep., 1994).
 Zugriff über: <http://www.jstor.org/stable/655134>.
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Cheng, Xinzheng (2007),
Zhongguo nongmin ruogan wenti yanjiu.
 Zhongyang bianyi chubanshe, Peking.

- Cypher James M. und James L. Dietz (2009),
The Process of Economic Development.
 Routledge, New York.

- Ding, Shengjun (2005),
Lun fazhan Zhongguo xinxing nongcun hezuozhi.
 In: Sun, Jin (2005): Zhongguo nongmingong wenti yanjiu 1. Zhongyang bianyi
 chubanshe, Peking.

- Eckstein, Alexander (1968),
The Economic Heritage.

In: Eckstein, Alexander et al, Economic Trends in Communist China. Aldine Publishing Company, Chicago.

- Fairbank, John King (1987),
The Great Chinese Revolution 1800-1985.
Harper Perennial, New York.

- Fan, Cindy (2002),
The Elite, the Natives, and the Outsiders: Migration and Labor Market Segmentation in Urban China.
In: Annals of the Association of American Geographers, Vol. 92, No. 1 (Mar., 2002).
Zugriff über: <http://www.jstor.org/stable/1515270>.
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Frank, Rüdiger (2007),
Der Sozialismus als alternative Modernisierungsstrategie in der Volksrepublik China und in Nordkorea.
In: Linhart, Sepp und Susanne Weigelin-Schwiedrzik, Ostasien im 20. Jahrhundert.
Promedia, Wien.

- Grimm, Daniela (2005),
Das Finanzsystem Chinas zwischen Markt und Politik.
Nomos, Baden-Baden.

- Gu, Shengzu (2009),
Nongmingong nenggou chengwei chuangye zhuti.
Zugriff über: <http://www.jmagri.gov.cn/shownews.asp?ClassID=10&ID=29839>.
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Guo, Gang (2007),
Persistent Inequalities in Funding for Rural Schooling in Contemporary China.
In: Asian Survey, Vol. 47, Issue 2, 2007.
Zugriff über: <https://univpn.univie.ac.at/+CSCO+c0756767633A2F2F706E79766F72652E687063657266662E617267+/doi/abs/10.1525/as.2007.47.2.213>.

[Zuletzt gesichtet: 22.8.2010].

- Han, Jun (2009),
Zhongguo nongmingong zhanlüe wenti yanjiu – Strategic Research on China's Migrant Workers.
Shanghai yuandong chubanshe, Schanghai.

- Hauff, Dagmar (1999),
Die Rolle des Staates bei der ländlichen Industrialisierung.
In: Weigelin-Schwiedrzik, Susanne und Dagmar Hauff (Hg.): Ländliche Unternehmen in der VR China. Duncker und Humblot, Berlin.

- Heberer, Thomas (2008),
B. Das politische System der VR China im Prozess des Wandels.
In: Heberer, Thomas und Claudia Derichs (Hrsg.), Einführung in die politischen Systeme Ostasiens - VR China, Hongkong, Japan, Nordkorea, Südkorea, Taiwan (2., aktualisierte und erweiterte Auflage). VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

- Heckman, James J. (2003),
China's Investment in Human Capital.
In: Economic Development and Cultural Change, Vol. 51, No. 4 (Jul., 2003)
Zugriff über: <http://www.jstor.org/stable/1155067>
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Hou, Chi-ming (1968),
Manpower, Employment and Unemployment.
In: Eckstein, Alexander et al, Economic Trends in Communist China. Aldine Publishing Company, Chicago.

- Huang, Chenghui (2008a),
Nongmingong wenti de jiejie lujing.
In: Caijing zhengfa zixun 2008 nian di 2 qi.
Zugriff über: www.cqvip.com/qk/83381a/200802/27246278.html.

[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Huang, Chenxi (2007)
Chengshi wailai renkou hongguan tiaokong zhengce yanjiu zhi xin shijiao.
Journal of East China Normal University (Philosophy and Social Sciences), Vol. 39
Nr.1., January 2007.
Zugriff über: ccmc.ecnu.edu.cn/achievement/hcx/0702.pdf.
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Huang, Jianxin (2008b),
Nongmin zhiye liudong: Xianzhuang, wenti yu duice.
In: Journal of Chongqing Institute of Technology (Social
Science), Dec . 2008 Vol . 22 No . 12.
Zugriff über: d.wanfangdata.com.cn.
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Huang, Ping (2002),
Dui wu nian lai Zhongguo nongcun liudong renkou zhong de yixie wenti de sikao.
Zugriff über: http://www.curb.com.cn/pageshow.asp?id_forum=002427.
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Huang, Ping und Frank N. Pieke (2003),
China Migration Country Study.
Konferenzbeitrag: Conference on Migration, Development and
Pro-Poor Policy Choices in Asia, Dhaka, 22–24 June 2003.
DFID – Department for international Development.
Zugriff über: www.sociology.cass.cn/shxs/s09_shx/zlk/.../DFID_Web_Paper_3.pdf.
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Huang, Ping und Zhan Shaohua (2005),
Internal Migration in China – Linking it to Development.
Konferenzbeitrag: Regional Conference on Migration and Development in Asia.
DFID – Department for international Development.

Zugriff über: hdr.undp.org/.../China_internal_%20migration_development_poverty_alleviation.pdf

[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- IWF (2010),
Staff Report for the 2010 Article IV Consultation.
International Monetary Fond, People's Republic of China, Prepared by the Staff Representatives for the 2010 Article IV Consultation with the People's Republic of China, Juli 2010.
Zugriff über: www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10238.pdf.
[Zuletzt gesichtet: 22.8.2010].

- Ji, Shao (2005),
Wo guo xibu nongmingong liudong jiuye xianzhuang de shizheng yanjiu -- dui 2004 nian 12 yue - 2005 nian 7 yue wo guo xibu diqu diaoyan shuju de fenxi.
Zugriff über: www.doc88.com/p-4540250771.html
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Jin, Honglei und Wang Shoukuan (2005),
Hexie shehui beijing xia de nongmingong quanyi baohu.
In: Sun Jin (2005): *Zhongguo nongmingong wenti yanjiu 1*, Zhongyang bianyi chubanshe, Peking.

- Klotzbücher, Sascha, Peter Lässig, Qin Jiangmei und Susanne Weigelin-Schwiedrzik (2010),
What is New in the "New Rural Co-operative Medical System"? An Assessment in One Kazak County of the Xinjiang Uyghur Autonomous Region.
In: *The China Quaterly*, Vol. 201, 3. 2010.
Zugriff über: <https://public.univie.ac.at/index.php?id=19281>.
[Zuletzt gesichtet: 10.8.2010].

- Konrad-Adenauer-Stiftung (2004),
Chinas soziale Sicherungssysteme im Aufbruch.
Politischer Kurzbericht, Länderbüro China, Peking, Oktober 2004.

Zugriff über: www.kas.de/db_files/.../7_dokument_dok_pdf_5450_1.pdf.

[Zuletzt gesichtet: 21.8.2010].

- Kornai, János (2009),
Socialism and the Market: Conceptual Clarification.
In: Kornai, János und Yingyi Qian (2009): Market and Socialism – In the Light of the Experiences of China and Vietnam. Palgrave Macmillan, Hampshire.

- Kröhnert, Steffen (2007),
Migrationstheorien.
Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.
Zugriff über: www.berlin-institut.org/.../pdf_Kroehnert_Migrationstheorien.pdf
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Kuijs, Louis (2009),
China through 2020 – A Macroeconomic Scenario.
World Bank China Office – Research Working Paper Nr.9.
Zugriff über: siteresources.worldbank.org/CHINAEXTN/.../medium_term_scenario.pdf.
[Zuletzt gesichtet: 10.8.2010].

- Kuijs, Louis (2010),
China' Local Government Debt – What is the Problem?.
Zugriff über: <http://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/china-s-local-government-debt-what-is-the-problem#comment-5280>.
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Kuijs, Louis und Tao Wang (2006),
China's Pattern of Growth: Moving to Sustainability and Reducing Inequality.
China & World Economy Vol. 14, No. 1, 2006.
Zugriff über: ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/3767.html.
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Le, Dang Doanh (2009),

Market Economy with Socialistic Orientation: The Evolution in Vietnam.

In: Kornai, János und Yingyi Qian (2009): *Market and Socialism – In the Light of the Experiences of China and Vietnam.* Palgrave Macmillan, Hampshire.

- Li, Haizheng und Jeffrey Zax (?),
Economic Transition and the Labor Market in China.
Zugriff über: www.prism.gatech.edu/~hl45/research/lbmkt.pdf
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Li, Qiang (2008),
(Konferenzdiskussion) *Nongmingong de liudong, gongzuo yu shenghuo.*
In: *Nongmingong: Shehui rongru yu jiuye - Peasant Worker's Social Engagement and Employment.* Shehui kexue wenxian chubanshe, Peking.

- Li, Shuzhuo et al. (2008),
Nongmingong de shehui zhichi wangluo.
Shehui kexue wenxian chubanshe, Peking.

- Liang, Guoyong (2004),
New Competition – Foreign Direct Investment and Industrial Development in China.
Thesis to obtain the degree of Doctor from the Erasmus University Rotterdam.
Zugriff über: [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].
[Zuletzt gesichtet: 10.8.2010].

- Liang, Zai und Michael J. White (1996),
Internal Migration in China: 1950-1988.
In: *Demography*, Vol. 33, No. 3 (Aug., 1996).
Zugriff über: <http://www.jstor.org/stable/2061768>.
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Lin, Justin Yifu (2007),
Development and Transition: Idea, Strategy and Viability.
China Center for Economic Research, Working Paper NO. E2007007.
Zugriff über: en.ccer.edu.cn/download/6401-1.pdf.

[Zuletzt gesichtet: 10.8.2010].

- Lin, Justin Yifu, Wang Gewei, Zhao Yaohui (2004),
Regional Inequality and Labor Transfers in China.
Konferenzpaper im Rahmen der D. Gale Johnson memorial conference, Chicago 2003.
Zugriff über: yhzhao.ccer.edu.cn/.../index.files%5CLin%20Wang%20Zhao%20EDCC.pdf.
[Zuletzt gesichtet: 10.8.2010].
- Lin, You Su und Lincoln H. Day (1994),
The Economic Adjustment of Migrants in Urban Areas.
In: Day, Lincoln H. [Hrsg.], *Migration and urbanization in China*. Sharpe, New York.
- Liu, Rongrong (1999),
Probleme und weitere Perspektiven der ländlichen Unternehmen.
In: Weigelin-Schwiedrzik, Susanne und Dagmar Hauff (hg.): *Ländliche Unternehmen in der VR China*. Duncker und Humblot, Berlin.
- Liu, Shenghe, Li Xiubin, Zhang Ming (2003),
Scenario Analysis on Urbanization and Rural-Urban Migration in China.
Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing.
Zugriff über: www.iiasa.ac.at/Admin/PUB/Documents/IR-03-036.pdf.
[Zuletzt gesichtet: 10.8.2010].
- Liu, Xiaonian (2007),
Zhongguo nongmingong zhengce yanjiu.
Hunan renmin chubanshe, Changsha.
- Liu, Yu (2008),
Gaige wanshan nongmingong liudong guanli de duice yanjiu.
In: *Nongye jingji* 2008/11
Zugriff über: d.wanfangdata.com.cn/Periodical_nyjj200811030.aspx.
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Liu, Zhisuo (2006),
Mingong gongzi zhengfu ganyunde jingjixue genju.
 Zugriff über: <http://www.snzg.cn/article/show.php?itemid-3502/page-1.html>.
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Luo, Shuchi (2009),
Nongmingong shiye fanxiang zenyang zai jiuye?
 Zugriff über: http://rcc.zjnu.net.cn/admin/News_View.asp?NewsID=116&page=3.
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Ma, Xia (1994): S.193.
Changes in the Pattern of Migration in Urban China.
 In: Day, Lincoln H. [Hrsg.], *Migration and urbanization in China*. Sharpe, New York.

- - (1997),
New Trends in Population Migration in China.
 In: Scharping, Thomas [Hrsg.], *Floating population and migration in China*. Institut für Asienkunde, Hamburg.

- MacFarquhar, Roderick und Michael Schoenhals (2006),
Mao's Last Revolution.
 The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge und London.

- Mantzavinos, C., Douglass C. North und Syed Shariq (2004),
Learning, Institutions and Economic Performance.
 In: Perspectives on Politics, Vol. 2, No. 1 (Mar., 2004).
 Zugriff über: <http://www.jstor.org/stable/3688341>.
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Mo, Rong (2008),
Gongyehua chengshihua fazhan yu nongmin shouru zengzhang de shizheng fenxi.
 Zugriff über: http://www.ccrs.org.cn/show_2460.aspx.
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Naughton, Barry (2007),
The Chinese Economy – Transitions and Growth.
 MIT University Press, Cambridge.

- Nong, Chonglin und Zhao Feng (2008),
Jianzhuye nongmingong de gongzuo huanjing.
 In: Nongmingong: Shehui rongru yu jiuye - Peasant Worker's Social Engagement and
 Employment. Shehui kexue wenxian chubanshe, Peking.

- North, Douglass C. (1991),
Institutions.
 In: The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 1 (Winter, 1991).
 Zugriff über: <http://www.jstor.org/stable/1942704>.
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- North, Douglass C. (2008),
The Natural State.
 Zugriff über: <http://www.youtube.com/watch?v=5Vgl9S3hpbc>.
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- OECD (2009),
The Future of International Migration to OECD Countries.
 Zugriff über: www.oecd.org/.../0,3343,en_2649_33707_39735921_1_1_1_1,00.html
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Oi, Jean C. (1986),
*Peasant Households between Plan and Market: Cadre Control over Agricultural
 Inputs.*
 In: Modern China, Vol. 12, No. 2 (Apr., 1986).
 Zugriff über: <http://www.jstor.org/stable/189121>.
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- - (1991),

State and peasant in contemporary China : the political economy of village government.

University of California Press, Berkeley

- (1999),
Rural China takes off : Institutional Foundations of Economic Reform
Univ. of California Press, Berkely.

- Pilz, Erich (2007),
Shanghai: Symbol und Motor für eine chinesische Moderne.
In: Linhart, Sepp/ Susanne Weigelin- Schwiedrzik (Hg.): *Ostasien im 20. Jahrhundert – Geschichte und Gesellschaft.*
Promedia, Wien.

- Pun, Ngai und Li Wanwai (2008),
Dagongmei – Arbeiterinnen aus Chinas Weltmarktfabriken erzählen.
Assoziation A, Berlin und Hamburg.

- Pye, Lucien (1978),
Communications and Chinese Political Culture.
In: Asian Survey, Vol. 18, No. 3 (Mar., 1978).
Zugriff über: <http://www.jstor.org/stable/2643217>.
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Rodrik, Dani (2007),
One Economics Many Recipes – Globalization, Institutions and Economic Growth.
Princeton University Press, New Jersey.

- Roulleau-Berger, Laurence et Shi Lu (2005),
Migrant Workers in Shanghai -Inequality, economic enclaves, and the various routes to employment.
Zugriff über: <http://chinaperspectives.revues.org/document456.html>.
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Scharping, Thomas und Walter Schulze (1997),
Labour Income Developments in the Pearl River Delta: A Migration Survey in Foshan and Shenzhen.
 In: Scharping, Thomas [Hersg.], *Floating population and migration in China*. Institut für Asienkunde, Hamburg.

- Shi, Ming (2007),
Jingji zengzhang, jiegou tiaozheng de leiji xiaoying yu ziben xingcheng – dangqian jingji zengzhang taishi fenxi.
 Zugriff über: <http://www.lunwentianxia.com/product.free.8348884.1/>
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Solinger, Dorothy (1997),
Migrant Petty Entrepreneurs and a Dual Labor Market.
 In: Scharping, Thomas [Hersg.], *Floating population and migration in China*. Institut für Asienkunde, Hamburg.

- Staatsrat der VR China (2003),
2003 nian zhongyang yi hao wenjian: Guowuyuan guanyu quanmian tuijin nongcun shuifei gaige shidian de yijian.
 Zugriff über: http://ny.weinan.gov.cn/structure/ny/hnzc/gjzc/gjzczw_15183_1.htm.
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- - (2004),
2004 nian zhongyang yi hao wenjian: Zhonggong zhongyang guowuyuan guanyu cujin nongmingong zengjia shouru ruogan zhengce yijian.
 Zugriff über: http://202.123.110.3/test/2006-02/22/content_207415.htm
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- - (2005),
2005 nian zhongyang yi hao wenjian: Zhonggong zhongyang guowuyuan guanyu jin yi bu jiaqiang nongcun gongzuo tigao nongye zonghe shengchanli ruogan zhengce de yijian.
 Zugriff über: http://www.gov.cn/test/2006-02/22/content_207406.htm

[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- - (2006),

2006 nian zhongyang yi hao wenjian: Zhonggong zhongyang guowuyuan guanyu tuijin shehui zhui xin nongcun jianshe de ruogan yijian.

Zugriff über: <http://news.ynau.edu.cn/ynrlc/xlly/sannong/200903/90.html>

[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- - (2007a),

2007 nian zhongyang yi hao wenjian: Zhonggong zhongyang guowuyuan guanyu jiji fazhan xiandai nongye zhashi tuijin shehui zhuyi xin nongcun jianshe de ruogan yijian.

Zugriff über: <http://news.ynau.edu.cn/ynrlc/xlly/sannong/200903/91.html>

[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- - (2007b),

„Yangguang Gongcheng“ shishi san nian shixian 760 wan nongcun laodongli zhuanyi jiuye.

Zugriff über: http://www.gov.cn/jrzg/2007-05/06/content_606179.htm.

[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- - (2008a),

2008 nian zhongyang yi hao wenjian: Zhonggong zhongyang guowuyuan guanyu qieshi jiaqiang nongye jichu jianshe jin yi bu cujin nongye fazhan nongmin zengshou de ruogan yijian.

Zugriff über:

[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- - (2008b),

Guowuyuan bangongting guanyu qieshi zuohao dangqian nongmingong gongzuo tongzhi(guobanfa[2008] 130 hao).

Zugriff über: http://www.lm.gov.cn/gb/employment/2008-12/22/content_269667.htm.

[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- (2009),
2009 nian zhongyang yi hao wenjian: Zhonggong zhongyang guowuyuan guanyu 2009 nian cujin nongye wending fazhan nongmin chixu zengshou de ruogan yijian.
 Zugriff über: <http://news.ynau.edu.cn/ynrlc/xlly/sannong/200903/94.html>.
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- (2010a),
2010 nian zhongyang yi hao wenjian: Zhonggong zhongyang guowuyuan guanyu jiada tongchou chengxiang fazhan lidu jinyibu hangshi nongye nongcun fazhan jichu de ruogan yijian.
 Zugriff über: <http://news.qq.com/a/20100131/001379.htm>
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- (2010b),
Guanyu jin yi bu zuohao nongmingong peixun gongzuo de zhidao yijian.
 Zugriff über: http://www.china.com.cn/news/txt/2010-01/25/content_19303585.htm.
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Tan, Shen (2008),
Jincheng nongmingong gongzuo he shengcun de jiben zhengce he huanjing.
 (Konferenzdiskussion)
 In: Nongmingong: Shehui rongru yu jiuye - Peasant Worker's Social Engagement and Employment. Shehui kexue wenxian chubanshe, Peking.

- Walker, Kenneth R. (1968),
Organization of Agricultural Production.
 In: Eckstein, Alexander et al, Economic Trends in Communist China.
 Aldine Publishing Company, Chicago.

- Wang, Dewen und Cai Fang (2007),
Migration and Poverty Alleviation in China.
 IOM – International Organization for Migration.
 Zugriff über: iple.cass.cn/file/migration_poverty.pdf.
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Wang Wenjian (2007),
Wo guo gongyehua zhanlie dui feinong jiuye xiang chengzhen zhuan yi de yingxiang.
 Zugriff unter:http://www.ccrs.org.cn/show_1071.aspx.
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Wen, Jiabao (2009),
Wen Jiabao zongli yu wangmin yi wang qingshen. (Internetdiskussion).
 Zugriff über:<http://blog.cctv.com/html/76/495576-271088-page-10.html>.
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Whalley, John und Zhang Shuming (2004),
Inequality Change in China and (Hukou) Labour Mobility Restrictions.
 NBER Working paper series, National Bureau of Economic Research.
 Zugriff über: www.nber.org/papers/w10683.
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Whiting, Susan H. (1996),
Contract Incentives and Market Discipline in China's Rural Industrial Sector.
 In: McMillan, John und Barry Naughton: *Reforming Asian Socialism – The Growth of Market Institutions.* The University of Michigan Press,?.

- Williamson, Oliver E. (2000),
The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead.
 Journal of Economic Literature, Vol. XXXVIII (September 2000).
 Zugriff über: <http://ideas.repec.org/a/aea/jeclit/v38y2000i3p595-613.html>.
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Wong, Christine P.W. (2003),
Legacies of the Maoist Development Strategy: Rural Industrialisation in China from the 1970s to the 1990s.
 In: Kam-ye Law, *The Chinese Cultural Revolution reconsidered.* Palgrave Macmillan, Basingstoke.

- Weigelin-Schwiedrzik, Susanne (1999),
Ländliche Unternehmen in der VR China: Ein Beitrag zur Diskussion über das Verhältnis von Staat und Gesellschaft.
 In: Weigelin-Schwiedrzik, Susanne und Dagmar Hauff (hg.): *Ländliche Unternehmen in der VR China.* Duncker und Humblot, Berlin.

- Wong, Linda (1994),
China's Urban Migrants-The Public Policy Challenge.
 In: *Pacific Affairs*, Vol. 67, No. 3 (Autumn, 1994).
 Zugriff über: <http://www.jstor.org/stable/2760415>.
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Wong, Linda und Huen Wai Po (1998),
Reforming the Household Registration System: A Preliminary Glimpse of the Blue Chop Household Registration System in Shanghai and Shenzhen.
 In: *International Migration Review*, Vol. 32, No. 4 (Winter, 1998).
 Zugriff über: <http://www.jstor.org/stable/2547668>
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Wu, Xinglu und Qi Mingjie (2006),
Nongmingong qianyi juece de shehui wenhua yingxiang yinsu tanxi.
 In: *Zhongguo nongcun jingji.*
 Zugriff über: www.chain.net.cn/document/20070606174807859292.pdf.
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Wu, Xuefan (2009),
Xin Shiqi Zhongguo chengxiang chabie wenti/ The Chinese Urban-Rural Disparity Problems Since Reform and Opening-up.
 Shehui kexue wenxian chubanshe, Peking.

- Wu, Zhaoyan und Li Xia (2009),
Gansu: Xiao 'e daikuan bangzhu nongmingong huixiang chuangye.
 Zugriff über: <http://news.aweb.com.cn/2009/3/18/11720090318094800.html>.
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Xin, Ran (2009),
Jiangxi baiwan fanxiang nongmingong xiangshou youhui chuangye zhengce.
 Zugriff über:
<http://www.jxgzagri.gov.cn/XinWenZhongXin/StaticHtml/cyzc/20100402/20100402100558048HQpe.html>.
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Xu, Jianling (2008),
Zhongguo nongmingong jiuye wenti – jiyu nongmingong shiminhua shijiao.
 Zhongguo nongye chubanshe, Peking.

- Yan, Shan-Ping (1990),
The Movement of Labour in Chinese Rural areas: With a Focus on Developed Regions.
 In: The Developing Economies, XXVIII-4 (December 1990).
 Zugriff über: www.ide.go.jp/English/Publish/Periodicals/De/pdf/90_04_08.pdf.
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Yang, Xiushi (1993),
Household Registration, Economic Reform and Migration.
 In: International Migration Review, Vol. 27, No. 4 (Winter, 1993)
 Zugriff über: <http://www.jstor.org/stable/2546913>
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Yang, Yunshan und Shi Mingde (2005),
Zhongguo nongmingong wenti fenxi.
 Zhongguo jingji chubanshe/ China Economic Publishing House, Peking.

- Yang, Yiyong und Xie Wei (2007),
Nongmingong liudong jiuye de hongguan beijing yu fazhan qushi.
 Zugriff über: <http://www.jjxj.com.cn/articles/12668.html>.
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Yao, Jianzhong (1998),
Chinas wirtschaftlicher Dualismus – sektorielle Konsequenzen des Arbeitskräftetransfers insbesondere für den Agrarbereich.
 Difo-Druck GmbH, Bamberg.

- Yue, Lianguo (2009),
Minzhudangpai wie jiejue nongmingong jiuye wenti „ba mai“.
 Zugriff über: <http://jjjs.acftu.org/template/10001/file.jsp?aid=14975>.
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Zhan, Shaohua (2003),
Jiejue nongmingong liudong wenti de si xiang duice jianyi.
 Zugriff über: <http://news.southcn.com/community/shzt/cpw/origin/200504190601.htm>
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Zhan, Shaohua (2005),
Rural labour migration in China: Challenges for policies.
 UNESCO, Paris.
 Zugriff über: unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140242e.pdf
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Zhang, Hongyu (2008a),
Jincheng nongmingong gongzuo he shengcun de jiben zhengce he huanjing.
 (Konferenzdiskussion)
 In: Nongmingong: Shehui rongru yu jiuye - Peasant Worker's Social Engagement and Employment. Shehui kexue wenxian chubanshe, Peking

- Zhang, Junhua (2003),
Der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in der VR China – eine kritische Betrachtung (Teil 2).
 In: China Aktuell, August 2003.
 Zugriff über: http://www.gigahamburg.de/openaccess/chinaaktuell/2003_8/giga_cha_2003_8_zhang.pdf
 [Zuletzt gesichtet: 20.8.2010].

- Zhang, Linshan (2009),
Shanxi quanli bangfu fanxiang nongmingong jiuye chuangye.
 Zugriff über: http://www.lm.gov.cn/gb/cycjy/2009-02/24/content_288293.htm
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Zhang, Qingquan (2008),
Eryuan jingji jiegou tiaojian xia de zhongguo nongmingong yanjiu.
 Jingji kexue chubanshe, Peking.

- Zhao, Litao (2007),
Reforming Hukou to Protect Migrant Labour.
 In: Wang, Gungwu und John Wong: *Interpreting China's Development.*
 World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., Singapur.

- Zhao, Shukai und Andrew Kipnis (2000),
Criminality and the Policing of Migrant Workers
 In: The China Journal, No. 43 (Jan., 2000),
 Zugriff unter: <http://www.jstor.org/stable/2667534>
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Zheng, Zizhen (1994),
Inter-Regional Migration to Cities and Towns.
 In: Day, Lincoln H. [Hrsg.], *Migration and urbanization in China.* Sharpe, New York.

- Zhou, Ying (2007),
Yong xitonghua guanli tuidong nongmingong youxu liudong.
 Zugriff unter: <http://www.southcn.com/nflr/jcck/1/200702070234.htm>.
 [Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Zhu, Xinfeng (2005),
Qian fada diqu nongcun hezuo jingji zuzhi cunzai de wenti ji duice.
 In: Sun Jin (2005): *Zhongguo nongmingong wenti yanjiu 1*, Zhongyang bianyi
 chubanshe, Peking.

Nachrichtenplattformen im Internet

- BBC.com (2010),
Zugriff unter:
http://www.bbc.co.uk/zhongwen/simp/indepth/2010/03/100305_ana_china_local_debt_s.shtml.
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Chinadaily.com.cn (2009)
Zugriff unter: http://www.chinadaily.com.cn/china/2009-08/25/content_8612599.htm.
[10.8.2010]

- Jinanqingjiwang.com (2008),
Fenxi zhuanlan: Guinei yinxing shiye bei digu.
Zugriff unter: <http://www.jnec.gov.cn/default3.aspx?id=12861>.
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Xinhuanet.com (2008),
Gaige kaifang 30 nian huiyi: Liangpiao songjin lishi chuku.
Zugriff unter: http://news.xinhuanet.com/theory/2008-10/15/content_10193301.htm.
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- - (2010):
Difang zhengfu zhaiwu (individuell gewählter Suchterminus).
Zugriff unter:
<http://info.search.news.cn/result.jspa?ss=2&t=1&t1=0&rp=30&ct=%B5%D8%B7%BD%D5%FE%B8%AE%D5%AE%CE%F1&n1=%B5%D8%B7%BD%D5%FE%B8%AE%D5%AE%CE%F1&btn=%CB%D1+%CB%F7&np=2>.
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Sohu.com (2010),
Zhongyang Wenjian shou ti xin shengdai nongmingong: Guanqie 80 hou, 90 hou.

Zugriff unter: <http://news.sohu.com/20100201/n269965536.shtml>
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

Internetlexika

- Wirtschaftslexikon Gabler,

Migration

Zugriff unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/migration.html>
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- -

Wohlfahrtsökonomik

Zugriff unter:

<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/wohlfahrtsoekonomik.html>.
[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

- Wirtschaftslexikon 24,

Normative Ökonomik

Zugriff unter: <http://www.wirtschaftslexikon24.net/d/normative-oekonomik/normative-oekonomik.htm>.

[Zuletzt gesichtet: 10.6.2010].

14.3. Abstract

Die vorliegende Masterarbeit befasst sich mit der internen Migration in der VR China und dem Umgang der Zentralregierung mit dieser Bewegung. Um die sozioökonomische Dimension dieses Verhältnisses zu erfassen, wurden neben Analysemodellen zur Migration und ihrer Auswirkung auf die wirtschaftlichen Aktivitäten auch Konzepte der endogenen Wachstumsmodelle sowie die Neue Institutionenökonomik herangezogen. Die leitende Annahme hinter der vorliegenden Untersuchung betont die Bedeutung der Migrantenarbeiter für das Wirtschaftswachstum der VR China und somit widmet sich die Analyse dem Verhältnis zwischen der Zentralregierung und den Wanderarbeitern: Konkret gesprochen halten beide Akteursseiten durch Aktion und Reaktion (informelle und formelle Institutionen in der Wirtschaft) einen Interaktionskreislauf aufrecht, der mit Beginn der wirtschaftlichen Reformen von 1978/79 initiiert wurde. Die jüngsten Entwicklungen in diesem Prozess – gemessen an den durchgesetzten, formellen Institutionen seitens des Staats und den informellen Institutionen unter den Wanderarbeitern – machen deutlich, dass die Zentralregierung die Migrantenarbeiter zunehmend als wichtige Komponente für die fortgesetzte wirtschaftliche Entwicklung des Landes erkannt hat und diesen allmählich einen entsprechenden Freiraum wirtschaftlicher Selbstverwirklichung ermöglicht.

14.4. Lebenslauf

PERSÖNLICHE DATEN

Benjamin STEUER Bakk.
Arnethgasse 93/23
1160 Wien
Österreich
Tel.: +43 650 5178600
E-Mail: sinologe@gmx.at

Geboren am 16. 4. 1984
Familienstand: ledig, ohne Kinder

BILDUNGSWEG

Oktober 2010	(erwartet) Abschluss des Masters im Studiengang Sinologie
Oktober 2009	Externe Belegung von Kursen im Rahmen des BA Studiums Volkswirtschaftslehre an der Universität Wien
Oktober 2008	Inskription für das Magisterstudium Ostasien Wirtschaft und Gesellschaft an der Universität Wien
Oktober 2007	Inskription für das Bakkalaureatsstudium Japanologie sowie für das Magisterstudium Sinologie an der Universität Wien
Oktober 2006 - September 2007	Studium der Internationalen Entwicklung an der Universität Wien
Oktober 2006	Abschluss des Bakkalaureatsstudiums Sinologie mit Auszeichnung an der Universität Wien
September 2005 - September 2006	Einjähriger Studienaufenthalt in der Volksrepublik China; Sprachenstudium an der „Universität für Sprache und Kultur“ in Peking
Juli 2004 - August 2004	Studienaufenthalt in der Volksrepublik China

Oktober 2003	Inskription für das Bakkalaureatsstudium Sinologie sowie das Bakkalaureatsstudium Wirtschaftsinformatik (bis Oktober 2007) an der Universität Wien
September 2002 - September 2003 Bereich	Zivildienst im Dienste des ÖVB AuWK im der Betreuung körperlich eingeschränkter Menschen
Juni 2002	Matura am Gymnasium Perchtoldsdorf;

BERUFSERFAHRUNG UND PRAKTIKA

September 2010	Mitarbeit am Projekt <i>Re-Sourcing in China: Standards for Circular Economy - Comparing China and the EU</i> im Rahmen einer Forschungszusammenarbeit zwischen dem Institut für Sinologie an der Universität Wien, der Universität für Bodenkultur Wien, der Österreichischen Nationalbank und der Volksuniversität Peking.
August 2009	Programmübersetzung für Gesangsvorstellung aus dem Chinesischen ins Deutsche.
Juli – August 2009	Wissenschaftlicher Forschungsaufenthalt auf der Peking Universität
April 2008	Übersetzung der chinesischen Oper <i>Mulan</i> ins Deutsche
März 2008	Mitarbeit am Symposium <i>State, Society and Health in Xinjiang</i> ausgehend vom Institut für Sinologie an der Universität Wien
April 2007 – Mai 2007	Übersetzungsauftrag im Rahmen eines Kunstprojekts für das <i>Museum für angewandte Kunst</i> in Wien
November 2006 Wien	Mitwirkung am Symposium <i>Der Große Sprung Nach Vorne – China: 1958 – 1960</i> ausgehend vom Institut für Sinologie an der Universität

FORSCHUNGSINTERESSE

- Wirtschaftliche Transformation in (Süd-)Ostasien mit dem Schwerpunkt auf die VR China, Vietnam und die DVR Korea
- Konzepte der politischen Ökonomie in (Süd-)Ostasien
- (Neue) Institutionenökonomik, Evolutionsökonomie, Endogene Wachstumsmodelle
- Nachhaltiges Wirtschaftliches Wachstum
- Sinotibetische Sprachgruppe, Mon-Khmer-Sprachgruppe
- Mythologie und Ritualismus in Ost-, Südostasien