

Neue Entwicklungen in der Bevölkerungspolitik

Karin Tomala

Mit dem Verkünden des gigantischen Modernisierungsplans Ende der siebziger Jahre erklärte die chinesische Regierung die Familienplanungspolitik zur grundlegenden Strategie der neuen Entwicklungspolitik.

Ohne chinesische Bevölkerungsplanung können, wie es bis auf den heutigen Tag heißt, die Zielsetzungen der Modernisierung des Landes nicht realisiert werden. So wird die große Bevölkerungszahl mit einem Schwert verglichen, das weiterhin über den Kopf der chinesischen Entwicklung schwebt.

Ende der 70er Jahre, als das große Modernisierungsprogramm verkündet wurde, hatte sich Bevölkerungszahl der Milliardengrenze genähert. In Angriff genommen wurde die staatlich verordnete Familienplanung unter dem Motto "2 plus 1". Das Recht auf Nachkommenschaft wird seit dieser Zeit vom Staat bestimmt.

Mit Recht wird im Westen darauf verwiesen, dass das Recht auf Nachkommenschaft ein Menschenrecht sei (es wurde auf der ersten Menschenrechtskonferenz in Teheran 1968 eingefordert). Doch gleichzeitig sollte man ebenfalls an die dort erhobene Forderung erinnern, Verantwortlichkeit im menschlichen Fortpflanzungsverhalten zu zeigen.

Geburtenplanung ist seit über 20 Jahren in China Staatspolitik. Die Pflicht zur Familienplanung wurde zuerst im neuen Ehegesetz von 1980, später in der Verfassung von 1982 aufgenommen. So wird in Artikel 25 der Verfassung Geburtenplanung als langfristige Aufgabe festgelegt und für alle Bürger direkt oder indirekt zur Bürgerpflicht erhoben.

Gesetze und Gesetzespflichten werden jedoch oft so interpretiert, dass sie, je nach Region und Bedingtheiten, immer noch über Zwang und Strafe eingefordert werden können. Die Begründung lautet, Ordnung und Stabilität zu gewährleisten. Das betrifft auch teilweise die Geburtenkontrolle der "Einkind-Politik".

Zweifelsohne werden durch das Wachstum einer unkontrollierten Bevölkerungszahl die Lebensgrundlagen für die nachfolgenden Generationen zerstört. So kann sich die Kritik, die aus dem westlichen Ausland kommt, auch nicht gegen die Bevölkerungspolitik im Allgemeinen wenden, sondern gegen die unmenschliche und strikte Umsetzung in einigen Regionen.

Die chinesische Politik steht also heute vor der dringenden Herausforderung, menschenwürdige Bevölkerungspolitik mit nachhaltigen Entwicklungsstrategien zu verbinden, wie mit weiterem Wirtschaftswachstum; Verbesserung der sozialen Lage; Armutsbekämpfung; Anhebung des Bildungsniveaus; Verbesserung des Umweltschutzes, dem besseren Schutz für Frauen und Mädchen sowie rigorose Maßnahmen durch bessere Aufklärung und Verhütung ersetzen.

Aufgrund der strikten Bevölkerungspolitik gelang es, das Wachstumstempo der größten Bevölkerungszahl der Erde weitgehend zu reduzieren, so dass bereits 1998 die natürliche Wachstumsrate unter 1% gesenkt werden konnte (2000: 0,8%). Trotzdem wuchs die Bevölkerungszahl zwischen 1978 und 2002 um etwa 400 Millionen an. Allein zwischen dem Zensus 1990 und 2000 ist die Bevölkerungszahl um über 132 Millionen, durchschnittlich pro Jahr um 1,07% auf 1 265 830 000 gestiegen. In den nächsten Jahrzehnten wird die Bevölkerungsgröße China weiterhin zunehmen. Optimistische Schätzungen gehen davon aus, dass im Jahre 2050

die chinesische Bevölkerungszahl etwa 1.6 Milliarden Menschen betragen werde. Sollte es jedoch zu einer instabilen politischen Situation im Lande kommen, können alle Pläne vergessen werden.

Der Bevölkerungszuwachs, und damit die sich verändernden Strukturen - rapide Zunahme des Bevölkerungsanteils der Menschen über 60 Jahre (Altenhoch von 25% in den nächsten Jahrzehnten) Verschiebung des Bevölkerungsanteils von Stadt und Land (2000: 36% zu 64%) - üben zunehmend einen verstärkten Druck auf die gesamte soziale und somit auf die Wirtschaftsentwicklung des Landes aus.

So wird der Erfolg der Modernisierungspolitik zweifelsohne auch von der Umsetzung der Bevölkerungspolitik, mit dem Ziel, das Bevölkerungswachstum zu drosseln, abhängig sein. Aufgrund der gesellschaftlichen und ökonomischen Reformen sind schon heute die sich vertiefenden Defizite in der gesamten Sozialpolitik spürbar. Mit der Modernisierung und Entwicklung der Wirtschaft geht ebenfalls die Polarisierung der Gesellschaft einher. Eine zu schnell anwachsende Bevölkerung würde gewiss nicht nur die soziale und ökonomische Entwicklung negativ beeinträchtigen, sondern auch die Balance, die für eine ausgeglichene und nachhaltige Entwicklung notwendig wäre, in Frage stellen.

Sorgen bereiten die Nationalen Minderheiten (NM). Da die Bevölkerung der NM schneller anwächst als die chinesische Bevölkerung (im Vergleich zu den beiden letzten Erhebungen 1990 im Jahre 2000 eine Zunahme von über 16%, Chinesen dagegen nur 11%), wird in den letzten Jahren auch verstärkt unter den Angehörigen der NM Bevölkerungspolitik durchgeführt. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung betrug 106 430 000 Menschen im Jahr 2000, also über 8%.

Bevölkerungspolitik wird nun auch verstärkt unter der Wanderbevölkerung durchgeführt (Schätzungen belaufen sich auf eine Zahl zwischen 120 Mio. und 150 Mio.) unter ihnen sind zunehmend Frauen. Hier gibt es in der Geburtenplanung viele Dunkelziffern.

Obleich in offiziellen Verlautbarungen immer wieder mit Nachdruck verkündet wird, generell an der „Ein-Kind-Politik“ festzuhalten, hat sich jedoch an der konkreten Umsetzung im Laufe der Jahre einiges verändert. Standen Anfang der 80er Jahre Gewalt, Erpressung und Abtreibung im Vordergrund, so wurde seit Mitte der 80er Jahre die Familienpolitik in der Praxis, vor allen in den ländlichen Regionen, gelockert. Sonderregelungen für die Genehmigung von Zweit- und Drittgeburten für arme Bauernfamilien wurden festgelegt. Auf allen Ebenen wurden die inzwischen überall geschaffenen Familienplanungskommissionen dafür verantwortlich gemacht, die Planung durch bessere Verhütungsmittel, Aufklärung sowie mit einem „Straf- und Prämiensystem“ zu realisieren. Wenn es um die Abtreibung geht, so ist sie formal rechtlich nicht verboten. Sie sollte aber nicht als Mittel der Bevölkerungspolitik, sondern nur als eine Notmaßnahme betrachtet werden.

Von offizieller Seite wird zunehmend auf negative Elemente, die Folge der Geburtenpolitik sind, aufmerksam gemacht wie u.a.:

- Gewalt in der Ehe

Jahrzehntelang waren Fragen über Gewalt in der Ehe (gegenüber den Frauen) kein öffentliches Thema in China, obgleich die Gewalt, sowohl die seelische und körperliche als auch die sexuelle Gewalt stets vorhanden war. Zunehmende Gewalt in der Ehe hat in den letzten Jahren vor allem mit der Bevölkerungspolitik und der Sohnespräferenz (der Sohn als Garant für die Ahnenverehrung und als Arbeitskraft) zu tun. Heute wird in der Öffentlichkeit dieses Phänomen nicht mehr verschwiegen.

Die Gewaltbereitschaft, insbesondere auf dem Lande, jedoch auch immer mehr in der Stadt, hat zugenommen. So wurden Hotlines, Forschungsgruppen – und Beratungsstellen geschaffen, mit dem Ziel, den Frauen in unterschiedlichen Bereichen, vor allem jedoch im rechtlichen wie auch medizinischen Bereich, Beistand zu leisten. Nach Untersuchungsergebnissen des Allchinesischen Frauenverbandes soll es 2002 in 30% der 270 Mio. chinesischen Familien zu Gewalthandlungen gekommen sein. Männer schlagen, treten, misshandeln oder vertreiben ihre Frauen des Hauses, wenn sie nicht den ersehnten männlichen Nachfolger zur Welt bringen. Gewaltbereitschaft kommt in allen sozialen Schichten vor. So wird berichtet, dass zahlreiche gewalttätige Männer in den Großstädten eine Hochschulausbildung haben.¹

Die Folgen von Gewalt in der Ehe sind vielfältig, wie u.a.:

- Anwachsen der prozentualen Scheidungsrate (1978- 5%, 1995 –11%, 2000- 13%) in den Großstädten liegt die Rate wesentlich höher; Familiengerichte in den Kreisstädten sprechen heute bereits nach drei Tagen das Scheidungsurteil aus, früher dauerte es nach dem obligatorischen Vergleich mindestens einen Monat.²

- Zwangsabtreibungen, Tötung weiblicher Föten, Prostitution

Nach Ultraschalluntersuchungen, die heute in vielen Regionen möglich sind, kommt es zu Zwangsabtreibungen auf Anraten von Familienmitgliedern. Kann die Frau keinen Sohn zur Welt bringen, wird sie des Hauses verstoßen und gerät dann oft in die Hände von Frauenhändlern, die sie für die Prostitution „zur Verfügung stellen“.

- Problem der Einzelkinder

Man spricht von etwa 80 Mio., in den großen Städten machen sie bis zu 50% in allen Familien aus. Doch diese Zahl ist nur eine Momentaufnahme. Von 300 Mio. Kindern unter 14 Jahren haben eben nur 80 Mio. keine Geschwister.

- Aggressives Verhalten der Einzelkinder

Sie werden von den Eltern und Großeltern verzogen und verhätschelt, so nimmt beispielsweise die Fettleibigkeit unter Schülern nimmt zu. Fast 30% aller untersuchten Kinder in Pekinger Grundschulen und 10% der Studenten in den Städten leiden an Fettleibigkeit (30% mehr Gewicht als normal).³ Diese Entwicklung begann 1980, als nur 1% aller Kinder an Übergewicht litten.

- Angstgefühle und zunehmende Depressionen der Eltern von Einzelkindern

Einzelkinder absorbieren ihre Eltern weit mehr als es Geschwister tun. Die Eltern leben mit der Angst, dass dem einen Kind etwas zustoßen könne, das führt zu Depressionen.

- Asymmetrie im Geschlechterverhältnis

Nach den Zensusergebnissen von 2000 sollen auf 100 weibliche Geburten 106 männliche Geburten fallen. Aus verschiedenen Regionen kommen jedoch Signale, die von einem weit größer auseinander klaffenden Geschlechterverhältnis (100: 111) sprechen.

¹ 25. November, Renmin Ribao, anlässlich des Internationalen Tages gegen Gewalt in Familien.

² China today, No.7 July 2002, S. 4

³ Beijing Review, No 26/2002, S.14-15.

Faktisch gibt es bereits heute einen Männerüberschuss, da die Anzahl der Junggesellen, vor allem auf dem Lande, anwächst und insbesondere derer, die kaum über eine Ausbildung verfügen. Heute spricht man von 60 – bis 70 Mio. Männern, die keine Frau finden können.

- Wiederbelebung alter Traditionen

Wie Fötusverlobungen, Kindesverlobungen, Konkubinat

- Veränderung in der Bevölkerungspyramide

Die 0-14-Jährigen machen knapp 23% der Gesamtbevölkerung aus, die 15-64-Jährigen 70%, die über 65-Jährigen 7%. Im Vergleich zum Zensus 1990 stieg die Rate der über 65-Jährigen um 1,4% an. In den großen Städten wie Peking oder Shanghai macht heute diese Bevölkerungsgruppe bereits 12% der Gesamtbevölkerung aus, in 30 Jahren wird sie sich auf über 25% erhöhen, in Shanghai geht man sogar von 30% aus. Schätzungen sprechen von über 400 Mio. Alten im Jahre 2050.

- Altersversicherung und Altersfürsorge

Das Versicherungssystem stellt trotz unterschiedlicher Reformprogramme und der Verpflichtung der Kinder, im Alter für ihre Eltern zu sorgen, ein großes Problem für die Bevölkerungspolitik dar. Eine geregelte Altersversicherung gibt es nur in den staatlichen Betrieben und Institutionen, meistens in den Städten. Dagegen gibt es auf dem Lande nur wenige, die sich heute bereits privat versichern können. So vertraut man auf die Hilfe der Kinder.

Unlängst wurde vom Staat beschlossen, dass 80% des Gewinnes aus verschiedenen Lotterien in die Altersversorgung gehen soll. Jeden Tag gibt es durch Gewinne in den verschiedenen Lottospielen 5 Millionäre. Zusammen mit anderen Wetten und Spielen sollen im Jahresdurchschnitt auf diese Weise 2000 Personen zu Millionären werden. Doch das löst nicht die Probleme.

Kontroversen über das „2 plus 2 Modell“

In einigen akademischen Kreisen wird seit Jahren über die Dringlichkeit eines „2 plus 2 Modells“ debattiert. Dadurch könnte, so lautet die Argumentation, den unterschiedlichen negativen Erscheinungen besser und auf natürliche Weise entgegengewirkt werden. Zur Diskussion steht auch das „selektive 2 plus 2 Modell“, ein Modell nur für Akademiker, um, wie die Begründung lautet, dem zweiten Kind bessere Chancen für seine Entwicklung einzuräumen. Sei das doch bei der Landbevölkerung, für welche die Bestimmungen gelockert wurden, nach wie vor problematisch. In der Provinz Jiangsu, im Osten Chinas, wurde in einigen Regionen dieses Modell als Experiment eingeführt. Doch im Allgemeinen wird dieses Modell nicht unterstützt und abgelehnt.

Gesundheitszertifikate

Um eine Ehe registrieren zu lassen, d.h. zur standesamtlichen Trauung, ist die Vorlage eines Gesundheitszertifikats notwendig. Diese Bestimmung bedeutet nichts anderes als auch durch Eugenik eine Auslese zu treffen.

Die Nutzung von Samenbanken

Auch diese Frage wird kontrovers debattiert. Die Urheber solcher Institutionen befürworten in der Geburtenpolitik die Auslese. So dürfen nur Intellektuelle ihren Samen dort abliefern.

Konkrete Umsetzung

Für die konkrete Umsetzung der Bevölkerungspolitik sind die Provinzen zuständig, die je nach Bedingungen, ihre Regelungen festlegen. Auf Grund der Ökonomisierung der Gesellschaftspolitik hat gegenwärtig das Prämien- und Strafsystem weitgehend an Bedeutung verloren. Hinzu kommt, dass heute in 19 Provinzen auf dem Lande offiziell Ehepaaren ein „zweites Kind genehmigt“ wird, falls das erste Kind eine Tochter ist. Außerdem werden gegenwärtig Regelungen hochaktuell, nach denen ein Ehepartner, wenn er ein Einzelkind ist, Anspruch auf zwei Kinder erheben darf. In letzter Zeit haben 27 Provinzen die Bestimmungen gelockert, nach denen Ehepaare, die Einzelkinder sind, das Recht zuerkannt werden soll, den Antrag auf ein zweites Kind zu stellen. Die zentrale Familienplanungskommission signalisierte jedoch, dass diese Regelungen keine Änderung der allgemeinen staatlichen Bevölkerungspolitik bedeute.

Kinderwunsch und „double income no kids“ (Dink)

Obleich der Wunsch nach Kindern, wie Umfrageergebnisse immer wieder zeigen, nach wie vor vorhanden ist, beobachtet man aber gleichzeitig typische Entwicklungen, die wir aus den Industrieländern kennen, wie Dink. Dieses Verhalten ist insbesondere in den Großstädten, wie Shanghai, Beijing oder Guangzhou zu beobachten. Gegenwärtig soll es bereits etwa 600 000 Dink-Paare geben.

Prozess der Vergesetzlichung

Familienplanung wurde, wie bereits erwähnt, schon Anfang der 80er Jahre zur Verfassungspflicht. Der Prozess der Vergesetzlichung der Bevölkerungspolitik dauerte jedoch über zwei Dekaden. Über 40 Mal wurde der Entwurf eines landesweiten Bevölkerungsgesetzes revidiert, bis das Gesetz am 1. September 2002 in Kraft treten konnte.

Es ist das erste chinesische Gesetz über die Bevölkerungsplanung, aufgeteilt in sieben Kapitel und 47 Artikel⁴ - in dem die Bestimmungen normativ verankert wurden. Mit dem Gesetz soll versucht werden, auch die Ausnahmeregelungen auf eine rechtliche Grundlage zu stellen und die grausamen Folgen weit möglichst zu unterbinden.

Zum erstenmal wurde festgelegt, dass sowohl Männer wie auch Frauen das Recht auf ein Kind haben. Durch die Presse ging nämlich die Geschichte eines alten Mannes, der seine Frau wegen der Nichtbeachtung des Rechts auf ein Kind verklagt hatte. Seine Frau hatte ohne seine Genehmigung drei Abtreibungen vornehmen lassen. Des Rechts auf ein Kind beraubt, habe der Mann nun keine Nachkommen, die sich um ihn im hohen Alter kümmern könnten.

Nach dem Gesetz sind beide Ehepartner für die Geburtenplanung und die Nachkommenschaft verantwortlich und haben die Pflicht, zu verhüten. Bisher war die Geburtenplanung eher feminin ausgerichtet.

⁴ Voller Wortlaut der Übersetzung in China aktuell, März 2002, S. 275- 281.

Verhütung

2001 betrug der Zahl der verheirateten Frauen im gebärfähigen Alter in China 252 Mio., davon sollen 228 Mio. Verhütung betreiben. (fast 50% verwenden einen Intrauterinring. Fast 40% sind sterilisiert (nur 8% der Männer sind dagegen sterilisiert, 4% benutzen Kondome), in einigen Provinzen wurden große Projekte gestartet, um das Benutzen von Kondomen zusammen mit der Ehefrau zu erlernen.⁵

Abschaffung von Strafen, stattdessen Einführung eines Systems mit Belohnungen

Längst überfällig war es, das „Prämien- und Strafsystem“, in der Form, wie es konzipiert war, auch offiziell abzuschaffen. Im Gesetz sind nun Bestimmungen „über Kosten für soziale Dienste“, für diejenigen, die ein Kind „unautorisiert“ bekommen, festgelegt.⁶

Dagegen gilt für „Ein-Kind-Familien“ ein System der Belohnungen und Vergünstigungen im sozialen Bereich, wie Ausbildung, Mutterschaftsurlaub, Ruhetage nach Geburtenplanungsoperation, Verleihung einer Ehrenurkunde, die nicht mehr vom Staat, wie bisher, sondern von den Einheiten oder Arbeitnehmern finanziell zu honorieren sind oder auch wirtschaftliche Unterstützung auf lokaler Ebene. Um die Geburtenplanung zu fördern, verpflichtet sich der Staat, ein umfassendes Sozial- und Versicherungssystem, u.a. ein System für die Altersversicherung und Versicherung für die Gesundheitsfürsorge zu schaffen. Auch andere Versicherungsunternehmen werden aufgerufen, dementsprechend unterschiedliche Versicherungsleistungen anzubieten, vor allem verschiedene Modelle der Altersversicherungen auf dem Lande.

Falls Staatsfunktionäre es zu „nicht autorisierten Schwangerschaften“ haben kommen lassen, werden sie nach dem Gesetz (Artikel 41,42) mit einer Verwaltungsstrafe belegt. Andere erhalten nach dem Gesetz nur disziplinarische Ermahnungen und Verwarnungen. Damit fällt der Strafkatalog weg, der gerade auf dem Lande zu großen Unruhen geführt hat.

Mit dem Gesetz wurde neues Licht in die Geburtenpolitik gebracht.

Freimütig gesteht man ein, dass der Druck, der von Seiten des Auslands auf die chinesische Bevölkerungspolitik ausgeübt wurde, mit dazu beigetragen habe, die Politik zu verändern.⁷ Hieß es doch noch vor Jahren, China wisse am besten, wie es seine Bevölkerungszuwachsrate zu reduzieren habe.

Das Gesetz verbietet Gewaltmaßnahmen der Geburtenplankader, die Durchführung von Ultraschalltechniken und anderer Methoden zur Geschlechtsbestimmung. Streng bestraft werden sollen ebenfalls Fälschungen von Geburtszertifikaten (wie u.a. Krüppelzertifikate), damit dem Paar die Möglichkeit gegeben wird, noch einmal einen Antrag auf Schwangerschaft zu stellen.

Im Geburtenplanungsgesetz wird Geburtenplanung formal nur von Ehepaaren und nicht von außerehelichen Beziehungen gefordert. Neu dazugekommen ist dagegen der Absatz über die „Ächtung des außerehelichen Zusammenlebens mit einem Partner“, obgleich die Öffentlichkeit diese nicht mehr so ächtet, wie noch vor Jahren (das gleiche gilt auch für die Scheidung). Interessant ist in diesem Zusammenhang, auf den neuen Entwurf des Ehegesetzes aus dem Jahre 2001 hinzuweisen, in dem, wie im neuen Familienplanungsgesetz, von der Pflicht der Kinder, ihre Eltern im Alter zu unterstützen, gesprochen wird.

⁵ Women of China, June 2002, S. 12.

⁶ Lian, Ke, Neues Gesetz unterstützt die Familienplanung, in: <http://www.bjreview.com.cn/bjreview/g-br/fm/2002.10-br-titel-1.htm>.

Prof. Dr. Karin Tomala ist Professorin an der Polnischen Akademie der Wissenschaften, Zentrum für Außereuropäische Länder. 1998-2001 war sie Leiterin des Chinaprojekts „Wandel von Staat und Gesellschaft in China seit den Reformen“.

Kontakt: karin.tomala@sokp.pl

⁷ Lian, Ke, Neues Gesetz unterstützt die Familienplanung, in: <http://www.bjreview.com.cn/bjreview/g-br/fm/2002.10-br-titel-1.htm>.