

FOCUS ASIEN

Schriftenreihe des Asienhauses

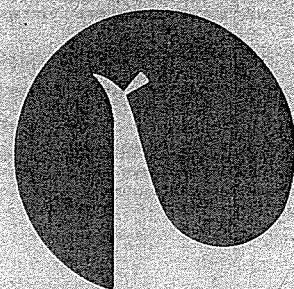


Hoffentlich EZ-versichert

Die Folgen von Entwicklungspolitik für soziale Sicherheit in Asien

Niklas Reese (Hrsg.)

Asienhaus



Inhalt

„Wir können nicht warten“ Das Dilemma humanitärer Hilfe für Burma von Ulrike Bey	7
Entwicklungszusammenarbeit braucht Kooperation und Partizipation Die Arbeit von Misereor in den Philippinen von Anna Dirksmeier	14
Klein, aber fein? Hilfe zur Selbsthilfe und ihre Wirkungen für soziale Sicherung von Helga Range und Steffen Range	18
Die Expansion von Industriepflanzen in Kambodscha und Laos Aufzeichnungen einer Reise im November 2006 von Chris Lang	24
„Tourismus bereichert!“ Die Auswirkungen von touristischer Entwicklung auf soziale Sicherung in Thailand von Manuel Geller	28
Land gewinnen Die Bedeutung Deutscher Entwicklungspolitik für die philippinische Agrarreform – das Beispiel Bondoc von Anne Lanfer und Armin Paasch	35
Konkurrent oder Hilfsbedürftiger? Europäische und deutsche Entwicklungspolitik zu Asien von Walter Kieweg	40
Die ADB und ihre Rolle in der asiatischen Entwicklung von Dorothy Guerrero	44
Keine soziale Sicherheit ohne Frauen Entwicklungszusammenarbeit am Beispiel China Von Astrid Lipinsky	45
MigrantInnen als Brückenbauer Reduzierung sozialer Unsicherheit oder Schaffung sozialer Ungleichheit? Von Martina Backes	49
Güterabwägung Migration Von Mary Lou U. Hardillo	56
Die MDGs und die Beseitigung von extremer Armut und Hunger Ein Diskussionspapier des ASIA PACIFIC CIVIL SOCIETY FORUM	58
„Zukunft in Reichweite“? Der Stand der MDGs in Asien	65

Keine soziale Sicherheit ohne Frauen

Entwicklungszusammenarbeit am Beispiel China

Dieser Aufsatz untersucht anhand der Beispiele der deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) und des Entwicklungsprogramms für Frauen der Vereinten Nationen (UNIFEM), wie sich die internationale Entwicklungshilfe mit dem wachsenden Wohlstand des größten asiatischen Schwellenlandes China verändert. Kritisch werden die negativen Folgen für die soziale Sicherheit, vor allem von Frauen, betrachtet.

Von Astrid Lipinsky

China ist mit einem Bevölkerungsanteil von 46 Prozent Armen, die von weniger als 2 US-Dollar am Tag leben müssen (UNDP-Armutdefinition) nach wie vor das größte Entwicklungsland der Welt (Hofmann 2006:3). Der Evangelische Entwicklungsdienst zählt 26 Millionen absolut Arme in China und, übereinstimmend mit der GTZ, zusätzlich im ländlichen China 50 Millionen Menschen, deren Einkommen knapp über der staatlich definierten Armutsgrenze von einem Jahreseinkommen unter 625 Renminbi (ca. 60 Euro) liegt (United Nations Country Team 2004:5).

Andererseits leben in China heute rund 300.000 Dollarmillionäre. Die hundert wohlhabendsten Chinesen besaßen 2005 durchschnittlich je 400 Millionen Dollar. (Lietsch 2006) China hat mit einer Billion US-Dollar die größten Devisenreserven der Welt und ist seit einigen Jahren selbst als Entwicklungshilfegeber, vorwiegend nach Afrika, aktiv (Hofmann 2006:3).

Der Abstand zwischen Reichen und Armen klappt in China immer weiter auf, noch verstärkt durch die traditionelle Bevorzugung der Stadtbevölkerung, nämlich der ehemaligen Angestellten staatlicher Betriebe mit Kranken- und Sozialversicherung, staatlich subventioniertem Wohnraum und schulischer Infrastruktur. Demgegenüber müssen im ländlichen China medizinische Versorgung und Krankenversicherung, der Schulbesuch der Kinder und der Bau des Wohnhauses privat bezahlt werden.

Die Zahl der durch diese Ungleichbehandlung ausgelösten Konflikte und sozialen Unruhen nimmt zu. Die chinesische Regierung und die herrschende Partei propagieren daher seit zwei Jahren die „harmonische Gesellschaft“ (chin. *hexie shehui*), von der allerdings bisher nicht klar ist, ob

sie bloß die Polizei- und Kontrollmaßnahmen stärken oder die zunehmende Ungleichheit durch eine aus Sicht einer allgemeinen sozialen Sicherung dringend nötige Umverteilung anstoßen will. Unter dem Stichwort der harmonischen Gesellschaft werden immerhin Probleme wie der Zusammenbruch der dörflichen Krankenversorgung, die fehlende Rentenversicherung für alle Nicht-Städter/innen (ca. 70 Prozent der Bevölkerung), der Nichtzugang vor allem von Dorfmädchen zur Grundbildung und die ländliche Armutsprostitution thematisiert. Die chinesische Regierung hat also, nachdem sie in den 1980er Jahren die Bevölkerung ermuntert hatte, „in Teilen zuerst reich zu werden“, nunmehr Ungleichheit und sozialen Unfrieden als Hauptproblem identifiziert.

Frauen und soziale Sicherung

Im gesellschaftlichen Alltag ergibt sich die Bedeutung der Frauen für die soziale Sicherung aus dem Fehlen staatlicher Sozialversicherungssysteme im ländlichen China (Uchimura 2005:6) und der daraus resultierenden Verlagerung von Sicherungsmechanismen in die Familien. In den Familien kommt Frauen geschlechtsspezifisch die Pflege- und Sorgerolle zu (McCafferty; Quisumbing 2006), die gerade in Asien eine frauenspezifische und von den Frauen als solche akzeptierte Verantwortung ist. Das heißt konkret:

Mehr als 60 Prozent der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte in China sind Frauen, während die Männer in nichtlandwirtschaftliche Berufe abwandern, mit denen sich ein höheres Einkommen erzielen lässt. Den Frauen im Dorf bleibt langfristig, zumindest aber saisonal, die Alleinverantwortung für pflegebedürftige alte Familienangehörige sowie für die Kinder und ihre Schulbildung. Der Zunahme der Pflichten steht *keine* Ausdehnung der

Kompetenzen und Entscheidungsrechte, beispielsweise über die Verpachtung oder Pacht von Land, gegenüber.

Schulabbrecher/innen sind fast ausschließlich Mädchen; die Mehrzahl der Analphabet/innen in China ist weiblich.

Frauen stellen über die Hälfte der Arbeitslosen in China. Die Mehrzahl der befristet, ungesichert, informell und zu Niedriglöhnen Beschäftigten sind Frauen und Mädchen. Gleichzeitig betrachten sich aber die Frauen mit ihrem Gehalt als alleinverantwortlich für den Schulbesuch der Kinder und die ärztliche Versorgung.

Die Rate der neu infizierten HIV-positiven Frauen steigt schneller als die der Männer. Die knappen familiären Ressourcen fließen vorrangig in die medizinische Behandlung von Männern und Kindern; für die Behandlung der Frauen reicht häufig das Geld nicht.

Frauen sehen sich selbst als alleinverantwortlich für die Geburt eines Sohnes, durch welche die (Schwieger-)familie im Alter abgesichert werden soll. Die bei Strafe verbotene pränatale Geschlechtsbestimmung (und Abtreibung eines weiblichen Fötus) oder die Geburt eines weiteren Kindes werden ausschließlich von den betroffenen Frauen riskiert und finanziert.

Im Dorf finden sich alte Frauen in der Verantwortung für ihre Enkel wieder, deren Eltern an HIV/Aids gestorben oder dauerhaft in die Stadt migriert sind.

Ihre von ihnen selbst und von ihrer Umwelt als solche wahrgenommene Alleinverantwortung für die soziale Absicherung der Kinder, des Ehemannes und der pflegebedürftigen alten Familienangehörigen ist u.U. eine lebensbedrohliche Gefährdung für die Gesundheit der Frau:

Mädchen verzichten auf schulische Bildung, sogar auf rudimentäre Grundschulbildung, wenn sie eine finanzielle Belastung für die Familie darstellt. Als ungelernten Minderjährigen stehen ihnen nur die ungesicherte Arbeit im Privathaushalt oder die Prostitution offen. Der Verzicht auf den Schulbesuch kann sowohl von der Familie erzwungen als auch von den Mädchen freiwillig geleistet werden.

Mädchen und Frauen sichern durch ihr Einkommen als unversicherte Wanderarbeiterinnen den Unterhalt der Familie und die Schulbildung jüngerer Geschwister oder Söhne. Die Arbeitsbedingungen sind häufig gesundheitsschädlich (überlange Arbeitszeiten, mangelndes Licht, giftige Dämpfe)

oder sogar lebensbedrohlich (etwa bei Fabrikbrand).

Mädchen und Frauen verkaufen sich aufgrund einer familiären Notlage als Bräute in reichere Provinzen, lassen sich von den Angehörigen verkaufen oder werden gegen ihren Willen verkauft. Der Frauenhandel kann auch in die Prostitution führen. In jedem Fall hat eine gekaufte Frau keine Mitspracherechte in bezug auf sicheren Geschlechtsverkehr oder eine monogame Partnerschaft; das Risiko von sexueller Gewalt und einer Infektion mit sexuell übertragbaren Krankheiten einschließlich HIV ist hoch.

Wie Frauen in China ihre Sicherungsrolle personifizieren und praktizieren, zeigt das Beispiel einer Dorffrau im Kreis Linqu, Provinz Shandong:

“Frau Lin hat eine Schulbesuchsversicherung für ihre Kinder abgeschlossen. Sie hofft, dass die Versicherung zahlt, wenn die Schulgebühren mal wieder steigen. Ihr Mann arbeitet im dorfeigenen Steinbruch. Weil die Arbeit als besonders gefährlich gilt, hat das Dorf für alle, die dort tätig sind, eine Unfallversicherung abgeschlossen. Frau Lin hat keine Versicherung, obwohl die Versicherungsvertreter überall sind, hat ihr niemand eine angeboten. Ihre Familie, findet sie, ist für den Notfall gut abgesichert.“

Entwicklungszusammenarbeit - Beispiel UNIFEM

Projekte des Entwicklungsprogramms für Frauen der Vereinten Nationen⁶⁹ (UNIFEM) dienten in den Jahren nach der Eröffnung des Chinabüros 1998 zunächst der Armutsbeseitigung durch einkommensschaffende Maßnahmen für Dorffrauen. Als die Zielgruppe das Interesse an Kleinstgeschenken wie einem Hasen pro Haushalt als Grundlage für eine Hasenzucht verlor, verschob sich der Fokus allgemeiner und abstrakter auf die Förderung der Führungsfähigkeiten von Dorffrauen als zukünftigen politischen oder ökonomischen Führungspersönlichkeiten. Immer noch handelte es sich aber um klassische, kleinräumige, regional konzentrierte Entwicklungshilfe.

Das änderte sich 2005. Als neuer Schwerpunkt wurde ausschließlich die Implementierung von Trainings und Beratungen der *UN-China Gender Facility* festgelegt, d.h. UNIFEM beschränkt sich

⁶⁹UNIFEM ist eine Tochterorganisation des Entwicklungsprogrammes der Vereinten Nationen, UNDP. Die Website ihres China-programms findet sich unter: unchina.org/unifem

zukünftig auf die UN-interne Tätigkeit und führt keine eigenen Projekte für konkrete chinesische Zielgruppen mehr durch. Obwohl UNIFEM Gender-Fortbildungen für Chines/innen organisiert, kann die neue Ausrichtung als die Abkehr von traditioneller Entwicklungshilfe verstanden werden. Einziges Thema ist – auf einer allgemein-abstrakten und theoretischen Ebene – der Gender-Begriff, einzige Form der Zusammenarbeit das Coaching von Führungsfrauen; die Zielgruppe ist nicht nach praktischer Bedürftigkeit definiert, der Gender-Diskurs nicht an konkreten Erscheinungen wie dem Defizit sozialer Sicherung orientiert.

Hinter der Umorientierung steht die sicherlich richtige Erkenntnis, dass konkrete Armutsbeseitigungsprojekte für Frauen bloß lokal wirken und zudem diskriminierende Strukturen nicht nachhaltig verändern. Es muss aber gefragt werden, ob die theoretische Gender-Sensibilisierung von Führungskräften konkret existierende gesellschaftliche, frauenbenachteiligende Strukturen zu verändern geeignet ist. Zusätzlich fragwürdig wird die Wirkung der neuen Strategie, wenn man bedenkt, dass das Gender-Konzept im Gegensatz zur vom chinesischen Frauenverband seit 1949 popularisierten „Gleichberechtigung von Frauen“ und „Befreiung der Frau“ nicht verbreitet akzeptiert ist. (Lipinsky 2006: 141f)

Schließlich ist zu bedenken, dass jede ausdrückliche Benennung ein Phänomen in seiner Bedeutung aufwertet und als schwerwiegend einstuft. Wird die fehlende soziale Sicherung nicht als frauenspezifisches Problem benannt, verschwindet sie aus der öffentlichen Wahrnehmung zumindest als Frauenfrage, für die UNIFEM im UN-System als allein zuständig gilt.

Die Themen der deutschen GTZ

Am Beispiel der GTZ wird die Ent-Konkretisierung der Entwicklungshilfe über UNIFEM hinaus als allgemeiner Trend der EZ erkennbar.

Die Tätigkeit der GTZ in China orientiert sich an den Vorgaben des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ).⁷⁰ Das BMZ definiert in seinem Ankerland-Konzept (BMZ:2004)

⁷⁰Die GTZ leistet Entwicklungshilfe im Auftrag und mit Geldern des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). In China führt die GTZ auch Projekte im Auftrag der EU durch. Die GTZ arbeitet auf der Grundlage zwischenstaatlicher Verträge, also mit offizieller staatlicher Zustimmung von chinesischer Seite. Über die GTZ fließt der Mammuteil deutscher Entwicklungshilfe in China.

die 68 Millionen Euro, die 2006 nach China fließen, nicht mehr als traditionelle Entwicklungshilfe, sondern als finanzielle Unterstützung des Dialogs mit China. Der Dialog soll dazu dienen, China zum nachhaltig und umweltgerecht wirtschaftenden Rechtsstaat zu transformieren. Entsprechend ist die Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) ihrem Internetauftritt zufolge im Auftrag des BMZ in den beiden Bereichen „Umweltschutz und Energiemanagement“ sowie „Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft“⁷¹ vorwiegend mit technischer Ausbildung und in der Beratung hochrangiger Regierungsbehörden aktiv.

Beratungsleistungen zielen auf „den wirtschaftlichen Entwicklungsprozess und die soziale Stabilität“. Damit hat erstens die Wirtschaftsentwicklung Vorrang und zweitens ist nicht die soziale Sicherung als Leistung zugunsten der Zielgruppe das Ziel, sondern die soziale Stabilität⁷² als potenziell von oben gesteuertes Ergebnis flächendeckender Kontrolle. Die Verringerung von Armut als klassische Entwicklungshilfe wird als Bestandteil des (als veraltet geltenden) Ansatzes der 1980er beschrieben und als Projekt einzig dort durchgeführt, wo die GTZ im Auftrag der EU handelt.

Oberflächlich geben sich die aktuellen GTZ-Projekte und -Programme in China technokratisch-geschlechtsneutral. Tatsächlich werden Frauen und damit ihre Interessen als wesentliche Trägerinnen der sozialen Sicherung nicht ausdrücklich berücksichtigt. Einzige Ausnahme ist das Projekt zur „Wiedereingliederung arbeitsloser Frauen in das Erwerbsleben“ in Nanjing, das 2006 endete. Dieses Projekt ist aber nicht etwa Ausdruck der Gender-Sensibilität der GTZ, sondern transportiert die staatliche chinesische Frauenpolitik (und eben nicht: Gender-Politik) und die volksrepublikanische Tradition der eigenständigen „Frauenarbeit“.

Herausforderungen des chinesischen Alltags an die Entwicklungszusammenarbeit

Wichtige Geber von Entwicklungshilfe in China sind – wie oben dargestellt – neuerdings auf einer abstrakt beratenden Ebene und nicht mehr auf Projektebene tätig. Einerseits wird die Existenz einer hohen Zahl von Armen in China anerkannt, andererseits übergeht die Entwicklungshilfe sie aber ausdrücklich. Frauen sind nicht nur beson-

⁷¹Nicht: „der sozialen Marktwirtschaft“ bzw. der chinesischen „sozialistischen Marktwirtschaft“

⁷²Die Selbstdarstellung der GTZ übernimmt die chinesische offizielle Terminologie. Stabilität = chin. *wending*.

ders betroffen, weil die Beratungsmaßnahmen sie u.U. nicht paritätisch berücksichtigen, sondern vor allem als besonders von Armut Betroffene, als Geringverdienerinnen und Hauptverantwortliche für die soziale Sicherung ganzer Familien.

Diskriminierung bis hin zur Gewalt gegen Frauen bilden eine Wurzel und Ursache der festgestellten „gesellschaftlichen Instabilität“ (Hudson 2005:5). Jedes Entwicklungsprojekt müsste deshalb bei der gesellschaftlichen Aufwertung und Gleichberechtigung der Frau beginnen und diesen Ausgangspunkt als solchen ausdrücklich thematisieren. Jahrzehntelange entwicklungspolitische Erfahrung hat gezeigt, dass „mitgedachte“ Frauen im Projekt eben nicht mit ihren geschlechtsspezifischen Anliegen präsent sind. Seltsame Projektbeschreibungen wie die GTZ-Vorstellung des Projektes zur „partizipativen Land- und Forstnutzung in der Provinz Shanxi“ sind das Ergebnis: Hier werden Frauen ausschließlich als die Empfängerinnen „einkommensschaffender Maßnahmen für die unbeschäftigte Wintersaison“ vorgestellt, anstatt von Anfang an klarzustellen, dass Projektzielgruppe aufgrund ihrer Bevölkerungsmehrheit im Dorf zu jeder Jahreszeit vorwiegend die Frauen sind.

Der chinesische Alltag verlangt, dass die flächendeckende soziale Sicherung als Voraussetzung von gesellschaftlicher Stabilität identifiziert und die herausragende Bedeutung der Frauen für die soziale Sicherheit anerkannt wird mit der Konsequenz, dass jede Entwicklungshilfe einschließlich des Zieles „wirtschaftliches Wachstum“ der Prämisse unterworfen werden muss, dass sie Frauen nutzt.

Dr. Astrid Lipinsky hat mit den Schwerpunkten Chinesisches Recht und Gender promoviert und arbeitet im

Wechsel zwischen China und Deutschland. Kontakt: alipinsky@web.de

Literatur

- BMZ: Ankerländer. Partner für globale Entwicklung. Ein Positionspapier des BMZ. BMZ, Bonn 2004
- Hofmann, Katharina: Herausforderungen für die internationale Entwicklungszusammenarbeit: Das Beispiel China. Dialogue on Globalization Briefing Papers, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin 2006
- Hudson, Valerie M.; Den Boer, Andrea: A Surplus of Men, a Deficit of Peace. Security and Sex Ratios in Asia's Largest States. In: International Security 2002, Vol.26, No.4, S. 5-38
- Lietsch, Jutta: Chinas Neureiche schwelgen im Luxus. In: Berliner Zeitung vom 14.02.2006
- Lipinsky, Astrid: Der Chinesische Frauenverband. Eine kommunistische Massenorganisation unter marktwirtschaftlichen Bedingungen. Lit Verlag, Münster 2006
- McClafferty, Bonnie; Quisumbing, Agnes R.: Gender and Development. Bridging the Gap between Research and Action. IFPRI Brief, International Food Policy Research Institute, Washington D. C. 2006
- Saich, Tony: Challenges to welfare provision in China. International Labour Organisation (ILO), Genf 2003
- Uchimura, H.: Impact of social security reform on inequality in China. Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organisation (IDE-JETRO), Tokyo 2005
- United Nations Country Team in China: Millennium Development Goals. China's Progress. An Assessment by the UN Country Team in China. UNDP China, Beijing 2004
- White Paper on Gender Equality. Staatsrat der VR China, Beijing 2005