

Jahrbuch Menschenrechte

Schwerpunkt:
Frauenrechte durchsetzen!



Suhrkamp

Jahrbuch Menschenrechte 2005

herausgegeben vom

Deutschen Institut für Menschenrechte

und von

Volkmar Deile, Franz-Josef Hutter,
Sabine Kurtenbach und Carsten Tessmer

in Verbindung mit

deutsche Sektion von
amnesty international
Ludwig-Boltzmann-Institut
für Menschenrechte (Wien)
Institut für Entwicklung und Frieden
(Duisburg)

Suhrkamp

Jahrbuch Menschenrechte 2005, S. 169-178.

Astrid Lipinsky

Menschenrechte und Bevölkerungspolitik: Chinas erstes nationales Bevölkerungs- und Geburtenplanungsgesetz

Durch gewaltsame Spätabtreibungen, Zwangssterilisierungen, rigorose Beschränkung der reproduktiven Rechte von Frauen und andere Exzesse der Bevölkerungspolitik verletzt China die Menschenrechte, vor allem die Menschenrechte von Frauen: ihr Recht auf Leben, auf Freiheit und Schutz vor grausamer und unmenschlicher Behandlung, auf Gleichberechtigung in der Familie und auf Schutz vor Gewalt.

Um dem Vorwurf der Menschenrechtsverletzungen zu begegnen, ratifiziert die chinesische Regierung seit gut 25 Jahren nicht nur sukzessive wichtige internationale Menschen- und Frauenrechtsabkommen, sondern hat auch eine ganze Reihe von Gesetzen zum Schutz von Frauen erlassen. Auf das Gesetz zum Schutz der Rechte und Interessen von Frauen und Kindern (1992; eine Neufassung ist seit 2003 in Planung) und das Adoptionsgesetz aus dem gleichen Jahr (revidiert 1999) sowie das Gesetz zum Schutz der Gesundheit von Mutter und Kind (1995) folgten

die Überarbeitung des Ehegesetzes in der Fassung von 1981 (2001) einschließlich eines Eheregistergesetzes (2003) und erstmalig ein nationales Bevölkerungs- und Geburtenplanungsgesetz (BevPlanG, 2002).

Die Frauenorganisation der Kommunistischen Partei Chinas setzt große Hoffnungen in die Frauengesetze. Die internationale Frauenbewegung ist jedoch inzwischen zu der Ansicht gelangt, daß die weltweite Gesetzgebungswelle, ein Ergebnis der Weltkonferenzen der neunziger Jahre, wegen fehlender praktischer Umsetzung kaum mehr Gleichberechtigung für Frauen gebracht hat. In China verwässern die Gerichte das in einem beispielhaft breiten gesellschaftlichen Diskussionsprozeß entstandene, ambitionierte Ehegesetz. Frauen kennen ihre gesetzlichen Rechte nicht, und weder die Männer noch der Staat unterstützen ihre Gleichberechtigung. [Seitenwechsel]

Geschichte der Geburtenplanung in China

Die Vorgeschichte der chinesischen Bevölkerungspolitik geht auf ein erstes Parteidokument von 1954 zurück. Die Geburtenplanung war und ist jedoch nicht nur in der Bevölkerung, sondern auch in der Staatsführung umstritten. Mao Zedong beispielsweise trat für möglichst viele Kinder ein als Garantie für ein starkes China. Geburtenbeschränkungen wurden im Stil politischer Kampagnen nur punktuell, zeitlich befristet und begrenzt auf die Großstädte

eingeführt. Seit 1978 (Artikel 53) hat die Geburtenplanung Verfassungsrang. Die geltende Verfassung von 1981 verpflichtet die Ehepartner erstmals zwingend zur Geburtenplanung (Artikel 49 Absatz 2), die der Staat im Einklang mit der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung fördert (Artikel 25). Jedes der oben genannten Gesetze wiederholt die Pflicht zur Planung und Beschränkung der Geburtenzahl. Seit 1979/80 gilt die Ein-Kind-Politik, nach der jedes Ehepaar nur ein Kind, in detailliert katalogisierten Ausnahmefällen zwei Kinder, haben darf (BevPlanG Paragraph 18).

Implementiert wird die Geburtenplanung nach einem Plan über jährliche Quoten, die, beginnend auf nationaler Ebene, über die Provinzen, Kreise und Gemeinden (Stadtbezirke) auf die einzelnen Dörfer (Straßenkomitees) verteilt werden (BevPlanG Paragraphen 9-11). Beispielsweise erhält ein Dorf eine Jahresgesamtquote von drei Geburten. Die Familien beantragen bei der Dorfregierung einen der drei Quotenplätze. Kinderlose Ehepaare über 30 Jahren werden bevorzugt berücksichtigt. Für die Einhaltung der Quote ist dezentral die Gemeindeebene verantwortlich. Je nach politischer Vorgabe wird die Führungsgruppe an der Basis von Dorf oder Wohnviertel für Geburten über die Quote hinaus mehr oder weniger streng bestraft. Bestrafungen können Gehaltskürzungen für die Mitglieder der Dorfregierung sowie der Verlust von Bonuszahlungen oder staatlicher Infrastrukturgelder sein. Umgekehrt wird die Einhaltung der Quote belohnt.

Die Umsetzung durch Staatsplan steht im direkten Widerspruch zur sukzessiven Aufgabe der Planwirtschaft. Erschwerend kommt hinzu, daß die Geburtenplanung in China in der Vergangenheit ausschließlich ökonomisch begründet wurde: Angesichts einer begrenzten landwirtschaftlichen Anbaufläche und einer gro-[[Seitenwechsel]]ßen Zahl von Armen könne sich China weiteres Bevölkerungswachstum nicht leisten. Die Produktionssteigerungen durch die Wirtschaftsreformen seit 1978 haben die Behauptung, China könne mehr Menschen nicht ernähren, widerlegt. Chinas Obstexporte dominieren beispielsweise die Märkte in ganz Ost- und Südostasien. Die Staatsführung hat keine neuen Gründe für die Geburtenbeschränkung nachgeschoben, sondern zieht sich darauf zurück, daß es sich um eine unveränderliche Staatspolitik (*jiben guoce*) mit Verfassungsrang handele. Daß es diesem Argument an Überzeugungskraft mangelt, zeigen der für die Erreichung der Quotenziele notwendige Zwang sowie die immer neu aufflammenden Gerüchte: Demnächst würde man ab einem bestimmten Einkommen eine Geburtenquote kaufen können, in naher Zukunft würden Eltern mit Hochschulabschluß mehrere Kinder haben dürfen oder: für Einzelkinder-Ehepaare sei die Geburtenbeschränkung aufgehoben.

Auf begrenzte Akzeptanz stößt die Ein-Kind-Politik ausschließlich in den Großstädten, wo staatliche soziale Leistungen und Renten den Altersunterhalt, Wohnung und Krankenversicherung – noch – garantieren. Für die 800 Millionen außerhalb der

Großstädte lebenden Chinesinnen und Chinesen ohne staatliche Rentengarantie hat dagegen eine möglichst große Kinderzahl Priorität. Ökonomisch gesehen, erlauben mehrere Kinder der Familie, Einkommensquellen außerhalb der Landwirtschaft zu erschließen. Nach wie vor gültig ist der Volksglaube, daß nur ein Sohn die Familienlinie fortsetzen kann. Trotz anderslautender Gesetze gelten in den Familien Töchter nicht als unterhaltspflichtig für alte Eltern und haben auch keinen Erbenspruch auf das Familienland.

Inflationäre Verrechtlichung ohne Rechtsstaat

Erste Volkszählungen belegten außerhalb der Großstädte die Nichteinhaltung der Geburtenplanung. Seit 1978 entstanden mit dem Ziel der verbesserten Durchsetzung über 300 verschiedene lokale und regionale Geburtenplanungsgesetze. Diese Unübersichtlichkeit, mangelnde Standards und die gelockerte gesellschaftliche Kontrolle führten in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre statt zu einer Begrenzung zu einer Ausweitung der Geburten-[Seitenwechsel]ten. Mit Beginn der neunziger Jahre begannen Versuche, die Geburtenplanung auch im ländlichen China strikt durchzusetzen.

Schließlich beschloß die chinesische Regierung, die Geburtenkontrolle durch ein nationales Gesetz zu regeln. Über mehrere Jahre kursierten nicht-einigungsfähige Entwürfe. Das Gesetz sollte vor allem auch in- und ausländische Kritik widerlegen, die bis

vor wenigen Jahren die Durchführung von Projekten des Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) in China verhinderte. Beanstandet wurde vor allem:

- die Festlegung von Quoten und deren bürokratische, gewaltsame Durchsetzung;
- fehlende Wahlfreiheit bei Verhütungsmitteln und Sterilisationen gegen den Willen der Betroffenen;
- drakonische Strafen bis zum Entzug der Lebensgrundlagen, etwa Vernichtung der Ernte oder Zerstörung des Wohnraums für nicht genehmigte Geburten;
- regionale Unterschiede bei Kontrollen, Anreizen und Strafen;
- fehlende öffentliche, vom Bürger einsehbare, allgemeingültige und der Kontrolle unterworfenen Maßstäbe;
- die von der Staatsführung aktiv tolerierte Benachteiligung von Mädchen: Nur Eltern einer Tochter können im ländlichen China legal ein zweites Kind haben. Diese Regelung bestätigt indirekt die verbreitete Annahme der Minderwertigkeit von Mädchen.

Formale und tatsächliche Adressaten des Geburtenplanungsgesetzes

Am 1. September 2002 trat das Bevölkerungs- und Geburtenplanungsgesetz in Kraft. Das Gesetz mit 47 Paragraphen in sieben Kapiteln regelt die Amts-

pflichten und die Zuständigkeit einzelner staatlicher Behörden. Nachdem das Gesetz zum Schutz der Gesundheit von Mutter und Kind das medizinische Personal zur Qualitätssteigerung verpflichtet hatte, wendet sich das BevPlanG mit gleichem Ziel an die Geburtenplanungsbehörden. Beide Gesetze verlangen die bessere Qualifizierung der jeweiligen Zielgruppe ohne Zuweisung der nötigen Gelder und ohne konkrete Schritte und Maßnahmen.

Das BevPlanG wurde als Stärkung von Mitsprache- und Wahl-[Seitenwechsel] recht der Bürgerinnen und Bürger angekündigt. Die Wahlfreiheit ist jedoch beschränkt auf die Art der Verhütung, das Mitspracherecht auf nachträgliche Verwaltungsklage (Paragraph 44 BevPlanG). Die seit den neunziger Jahren von Expertinnen und Frauenrechtlerinnen entwickelten Kernpunkte thematisiert das Gesetz nicht:

- In der Geburtenplanung werden Frauen massiv diskriminiert und Opfer von Gewalt. Das steht im BevPlanG nirgendwo.
- Die geschlechtsneutrale Sprache verschleiert die Sohn-Präferenz, indem »die Beendigung der Schwangerschaft zwecks Geschlechtswahl« verboten wird (Paragraph 35). Die besondere Förderung (positive Diskriminierung) weiblicher Kinder ist nicht vorgesehen.
- Zwar ist Geburtenplanung die Aufgabe beider Ehepartner (Paragraphen 17, 20, 21) und das Gesetz auch hier um eine geschlechtsneutrale Sprache bemüht, aber die Männer werden nicht

zwingend zur Mitverantwortung verpflichtet. In China sind zu über 80 Prozent die Frauen für die Verhütung verantwortlich. Die Kondomnutzung wird nicht propagiert, obwohl sie nicht nur der Verhütung, sondern auch der Eindämmung von Geschlechtskrankheiten und HIV/Aids dienen würde. Obwohl die männliche Sterilisation der leichtere, kostengünstigere und weniger gesundheitsgefährdende Eingriff ist, wird sie nicht empfohlen. Heute werden in China fast ausschließlich Frauen sterilisiert.

- Die konkrete Durchführung verbleibt in lokaler Verantwortung. Das ist kein Fortschritt, denn die Zentralregierung hatte lokal dokumentierte Gewaltmaßnahmen und Spätabtreibungen nie ausdrücklich befürwortet, aber auch nicht verhindert oder bestraft.

Ein-Kind-Politik contra Gleichberechtigung von Mann und Frau

Das Gesetz über die Gesundheit von Mutter und Kind von 1995 suggeriert, daß gesunde, intelligente Kinder »von hoher Qualität« machbar sind, und daß es sich hier um eine Alleinzuständigkeit und um die alleinige Verantwortung von Frauen handelt. Das Bev-[Seitenwechsel] PlanG festigt die Verbindung von Frauen und Geburtenplanung, selbst wenn die Beseitigung der Diskriminierung von Frauen das Ziel ist. In Paragraph 3 heißt es nicht verpflichtend gleich am Anfang: »Die Entwicklung der Bevölke-

rungs- und Geburtenplanungsarbeit soll mit der Erhöhung der Bildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen, mit einer Verbesserung der Gesundheit von Frauen und einer Aufwertung ihrer Stellung verbunden werden.«

Tatsächlich wird von Frauen unter der Androhung familiärer Gewalt verlangt und erwartet, daß sie gebären (können) und daß sie einen Sohn gebären. Für Frauen bedeutet das vielfache Gewalt und den Eingriff in ihr Menschenrecht auf körperliche und psychische Unversehrtheit.

Verheiratete Frauen, die nicht gebären (können), werden durch Gewalt und Androhung von Gewalt seitens des Ehemannes und der Schwiegerfamilie zur »freiwilligen« Scheidung gezwungen. Das Scheidungsbegehren wegen Kinderlosigkeit oder wegen des Geschlechtes des Kindes ist gesetzlich verboten. Der Ehemann benötigt für die einverständliche Scheidung die Zustimmung der Frau. Der gesellschaftlichen Ausgrenzung als »Geschiedene«, der drohenden Armut als alleinerziehende Mutter einer Tochter und den Gewaltdrohungen entziehen sich zahlreiche Frauen durch Selbstmord.

Die Frau wird dafür verantwortlich gemacht, einen Sohn zu garantieren. Es wird erwartet, daß sie die verbotene vorgeburtliche Geschlechtsbestimmung nutzt und bezahlt. Ultraschallgeräte, importiert oder aus – seit 1977 – chinesischer Eigenproduktion, sind bis hinunter auf Dorfebene verfügbar. Wandernde Ärzte bieten die Untersuchung privat an; und die Geräte, mit denen Landgemeinden in den letzten

Jahren systematisch ausgestattet werden, lassen sich gewinnbringend entsprechend mißbrauchen. Deutet die Ultraschalluntersuchung auf einen weiblichen Fötus hin, ist der Druck abzutreiben groß, vor allem auf dem Land, wenn bereits eine Tochter vorhanden ist. Abtreibung wegen des Geschlechts des Fötus ist verboten. Die Illegalität der Abtreibung und der späte Zeitpunkt innerhalb der Schwangerschaft – nach Ultraschalluntersuchung im sechsten Schwangerschaftsmonat – gefährden die Gesundheit der Frau. Auch gegen den Willen der Mutter werden weibliche Säuglinge zum Sterben ausgesetzt.

In den neunziger Jahren waren kreuzweise Adoptionen von [Seitenwechsel] Mädchen zwischen Dörfern verbreitet. Eltern eines Mädchens gaben es zur Adoption ins Nachbardorf, ohne daß die Geburt registriert wurde. Das eigene Anrecht auf eine Gebärquote bestand fort, ebenso das Recht der adoptierenden Familie. Erst 1999 beschränkte die revidierte Fassung des Adoptionsgesetzes die nunmehr verpflichtend amtlich registrierte Adoption auf kinderlose Paare. Informelle Adoptionen sind seitdem illegal und werden bei Entdeckung bestraft. Bei den informell adoptierten, nicht registrierten Mädchen treten zunehmend psychische Probleme auf. Adoptiveltern nutzen die Mädchen als kostenloses Dienstpersonal und bezahlen ihnen den Schulbesuch nicht.

Den Geschlechtsakt verstehen Männer als Nachweis ihrer Zeugungskraft. Sie lehnen die Nutzung von Kondomen ab, auch Prostituierten gegenüber.

Prostituierte selbst ziehen teilweise Schwangerschaft und Abtreibung als Beweis ihrer Gebärfähigkeit der Verhütung vor.

Bei beschränkter Auswahl an und fehlender Akzeptanz für unterschiedliche Verhütungsmittel ist die Zahl der Abtreibungen hoch. Betroffen sind zunehmend junge, unverheiratete Mädchen und Frauen. Eine neue Abtreibungsverordnung der Stadt Tianjin erlaubt eine Abtreibung nur mit Zustimmung des Ehemannes, der seine Heiratsurkunde vorlegen muß, oder der Erziehungsberechtigten. Die Abtreibung einer Frau mit der Unterschrift ihres Freundes und Kindsvaters ist verboten. Die von den Eltern befürwortete Regelung bedeutet die Kontrolle und Entmündigung der Betroffenen und begünstigt ihren Rückgriff auf gesundheitsschädliche inoffizielle Methoden der Abtreibung.

Krankenhäuser und Ärzte nehmen für voreheliche Abtreibungen regelmäßig eine hohe Gebühr, die die betroffene Frau allein aufbringen muß.

Weil sie jahrelang Sterilisationen auch ohne Einverständnis der Frau vornahmen, stehen staatliche Gesundheitsstationen heute unter einem Generalverdacht. Aus Angst, ihre Gebärfähigkeit zu beeinträchtigen, verzichten Frauen darauf, sich dort kostenlos behandeln zu lassen, etwa auf Geschlechtskrankheiten. Nachdem sie 1964 als ausgerottet galten, grassieren Geschlechtskrankheiten, vor allem Tripper, Gonorrhoe und Syphilis, heute in China wieder.

Unerwünschte weibliche Säuglinge befördern den Kinderhandel, obwohl Menschenhandel bei schwerer Strafe bis zur Todesstrafe gesetzlich verboten ist. In der Provinz Yunnan hatten den [Seitenwechsel] Handel lokale Frauenverbandsvertreterinnen organisiert, um Abtreibungen weiblicher Föten, Infantizide und die physischen und psychischen Folgen für die Mütter zu verhindern.

Die psychologischen Folgen für die Mütter von mehreren Töchtern, aber ohne Sohn, sind vermutlich gravierend. Ein erster Hinweis ist die weltweit einzigartig hohe Selbstmordrate unter jungen, verheirateten Frauen im ländlichen China. Sie ist besonders bei den Frauen hoch, deren ältere Tochter nach der Geburt eines zweiten Mädchens bei einem angeblichen »Unglücksfall« stirbt, etwa im nahen Teich ertrinkt. Die Anzeige einer für den Tod der Enkelin verantwortlichen Schwiegermutter durch die Schwiegertochter gilt als unmoralisch und als mangelnder Respekt vor dem Alter und bedeutet häufig die Verstoßung der jungen Frau aus der Dorfgemeinschaft und aus der Familie ihres Mannes.

Außergesetzlich, aber allgemeingültig: Die Bevorzugung von Söhnen

Das Übergewicht männlicher gegenüber weiblichen Geburten wird in China immer gravierender. Chinesische Expertinnen weisen, nachdem die Betonung der Gleichberechtigung von Mädchen und Jungen keine praktische Wirkung hatte, neuerdings darauf

hin, daß China ein Naturgesetz verletzt. Weltweit werden auf 100 Mädchen 104-107 Jungen geboren. In Chongqing wurden 2002 137,1 Jungen auf 100 Mädchen geboren. Im Januar 2003 hatte sich das Verhältnis auf 139,6 Jungen je 100 Mädchen verschlechtert. Handelte es sich um das zweite Kind, waren 178 von 278 Geburten männlich. In Taizhou, Provinz Zhejiang, wurden zwischen 1996 und 2000 doppelt so viele Jungen wie Mädchen geboren. Für Gesamtchina ergab die Bevölkerungsstatistik von 2000 ein Verhältnis von 116,92 männlichen auf 100 weibliche Geburten.

Der derzeit bereits existierende Männerüberhang führt nachweislich zu gesellschaftlicher Instabilität und zur Zunahme von Gewalt gegen Frauen. Gewaltsame Entführungen und Frauenhandel nehmen zu, auch grenzüberschreitend mit Frauen aus Burma, Vietnam und Nordkorea, und mit behinderten Frauen.

Frauen gelten zunehmend als käufliches Gebärinstrument. Familien, die sich finanziell mit dem Frauenkauf ruiniert haben, erwarten von ihr als Gegenleistung das Gebären eines Sohnes. [Seitenwechsel] Durch Gefangenhalten, Anketten und Zwangschwangerschaft wird die Flucht der Frau verhindert. Eine Frau, die durch die Geburt von Töchtern ihren Preis nicht rechtfertigt, wird gewaltsam bestraft. Von ihr werden weitere verbotene Geburten unter gesundheitsschädlichen Umständen erwartet. In Kriegen zwischen Dörfern werden Frauen entführt und geraubt.

Das Recht auf Wissen

Um das Bevölkerungsplanungsgesetz ist es still geworden. Dabei hatte die chinesische Regierung anlässlich des Beitritts Chinas zur Welthandelsorganisation (WTO) noch demonstriert, daß sie zu flächendeckendem, landesweitem Informations- und Aufklärungsunterricht in der Lage ist. Die sexuellen und reproduktiven Rechte werden dagegen als zu sensibel empfunden. Die Einführung von Sexualkundeunterricht an Mittel- und Oberschulen ist umstritten. Bei den Eltern gilt die traditionelle Regel, daß für eine Tochter »Unwissenheit eine Tugend« ist. Der Staat könnte den Sexualkundeunterricht jedoch auch gegen elterliche Vorbehalte durchsetzen, vor allem als prüfungsrelevanten Fachinhalt. Weltweit ist belegt, daß die Kinderzahl von besser ausgebildeten und ihrer Rechte bewußten Frauen sinkt. Eine Neufassung des BevPlanG muß das Recht vor allem der Frauen auf informierte Reproduktion beinhalten, einen offensiven Umgang mit frauenfeindlichen Vorurteilen und flächendeckende Menschenrechtserziehung.

Literaturhinweise

- J. Banister*: Population, Public Health and the Environment in China, in: *The China Quarterly* (1998) 156, S. 986-1015;
- O. Döring*: China and Eugenics. Preliminary Remarks Concerning the Structure and Impact of a Problem of International Bioethics, in: N. Fujiki/D. R. J. Macer (Hg.): *Bioethics in Asia*, Eubios Ethics Institute 2000, S. 86-91. Internetausgabe <http://www.biol.tsukaha.ac.jp/~macer/index.html> (Zugang am 17.1.2004);
- O. Döring*: Global Governance, National State and Health System Reform: Assessing the Case of China, in: W. Hein/L. Kohlmorgen (Hg.): *Globalization, Global Health Governance and National Health Politics in Developing Countries. An Exploration into the Dynamics of Interface*, Hamburg 2003, S. 269-285;
- S. Elbern*: Das erste nationale Bevölkerungs- und Geburtenplanungsgesetz der VR China – auf dem Weg zu normativer Stabilität. Kommentar und Übersetzung, in: *China aktuell* (2002) 3, S. 275-281;
- Z. Guo*: Xinshenger xingbiebi shiheng zhi you [Besorgnis über das Geschlechter-Ungleichgewicht bei den Geburten], in: *Zhongguofunübao* [Chinesische Frauenzeitung] vom 13. Januar 2004;
- Y. Jin*: Fertility Regulation: A Feminist Perspective, in: N. Fujiki/D. R. J. Macer (Hg.): *Bioethics in Asia*, Eubios Ethics Institute 2000, S. 180-182. Internetausgabe <http://www.biol.tsukaba.ac.jp/~macer/index.html> (Zugang am 17.1.2004);
- X. Li*: Women's Burden? Equity and Chinas Family Planning Policy, in: *China Rights Forum* (1995);
- T. Scharping*: *Birth Control in China 1949-1000. Population Policy and Demographic Development*, London/New York 2003;
- K. Tomasevski*: Economic, social and cultural rights, The right to education. Addendum: Mission to China. ECOSOC E/CN.4/2004/45/Add.1, veröffentlicht am 21. November 2003;
- W. Zhang*: *Chinese Economic Reforms and Fertility Behaviour. A Study of a North China Village*, London 2002.