

Gesetzgebung in Bezug auf die freie Mobilität der Bevölkerung

Zhang Hengshan

Historische Entwicklung der Mobilitätsgesetzgebung der Bevölkerung in der VR China

Seit der Gründung der VR China hat die freie Mobilität der Bevölkerung einen Prozess durchlaufen von Bejahung, über Ablehnung bis hin zu einer gewissen stillschweigenden Akzeptanz. Dieser Prozess lässt sich in 3 historischen Phasen zuteilen: vor 1958 die Phase der „Bejahung“; 1958 – 78 die Phase der strikten Kontrolle; nach 1978 die Phase der allmählichen Liberalisierung.

Phase 1 (vor 1958)

In dem vorübergehend als Verfassung geltenden „Gemeinsamen Programm“ des neuen China ist die freie Mobilität der Bevölkerung festgelegt. In der Verfassung von 1954, Abschnitt 90, steht, dass die Bevölkerung das Recht auf Wohnsitz und freie Mobilität besitzt. Da in den 50iger Jahren die wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung unseres Landes relativ rückständig waren, der Unterschied zwischen Stadt und Land sehr gross war, besonders zu Beginn der Umsetzung der Planwirtschaft, und die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Voraussetzungen noch nicht reif waren, sind diese Bestimmungen nie wirklich realisiert worden.

Phase 2 (1958 – 1978): strikte Kontrolle

1958 hat die 91igste Versammlung des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses die „Bestimmungen der VR China zur Haushaltsregistrierung (hukou

dengji)“ erlassen als neuen Standard. Seitdem hat die Regierung die freie Mobilität der Bevölkerung stark kontrolliert. Gemäss diesem System, welches auf der strikten Kontrolle der Bevölkerungsbewegungen basiert, wird die Bevölkerung unterteilt in ländliche und nicht – ländliche Bevölkerung. Ferner wird geregelt die Migration vom Land in die Städte, die nur erfolgen darf bei Nachweis einer städtischen Beschäftigung resp. Anstellung durch die respektiven Arbeitsbehörden, Schulen oder einer Erlaubnis der Registrierungsbehörden nach ordnungsgemässer Beantragung. Die Existenz bzw. der Verfall eines Systems reflektiert die Realität in einer Gesellschaft und entspringt nicht dem Willen des Gesetzgebers. Die strikte Kontrolle der Bevölkerungsmobilität nach 1958 hat ihren tiefen politischen und wirtschaftlichen Hintergrund in der Gesellschaft. Als die Volksrepublik gegründet wurde, war China ein armes Agrarland, umgeben von feindlichen Kräften. Um die Verteidigungskapazität zu erhöhen, hat die Regierung sich für die Strategie der Entwicklung der Schwerindustrie entschieden. Weil die Schwerindustrie eine kapitalintensive Industrie ist, ist die Absorptionsfähigkeit von Arbeitskräften beschränkt. Die produktive Transformation der überschüssigen Landarbeiter konnte nicht realisiert werden. Dazu kommt, dass vor dem Hintergrund fehlenden Auslandskapitals die Regierung nur die Möglichkeit hatte, auf Basis künstlich niedrig gehaltener Agrarpreise die Preise für industrielle Güter zu erhöhen, um das Kapital für den Aufbau der Schwerindustrie zu beschaffen. Um das System der Niedriglöhne der Bevölkerung aufrechtzuerhalten, sah

sich die Regierung gezwungen, Wohnungen, medizinische Versorgung, Getreide, Bildung etc. stark zu subventionieren. Weil die staatlichen Mittel begrenzt sind, können diese Subventionen nur einem beschränkten Teil der Bevölkerung zukommen, deshalb musste die Migration vom Land in die Städte stark reglementiert werden. Das oben beschriebene System der strikten Mobilitätskontrolle hat hier seinen Ursprung.

Allmähliche Liberalisierung nach 1978

Das 3. Plenum des 11. Nationalen Parteikongresses des ZK leitete die Reformierung des Wirtschaftssystems ein und beschleunigte die Mobilitätsfreiheit der Bevölkerung. Das dörfliche Kommunewesen wurde aufgelöst, das Haushaltsvertragssystem mit Entlohnung nach Leistung eingeführt, die an die „Scholle“ gebundenen Bauern wurden befreit, eine fast unbegrenzte Quelle von dörflichen Wanderarbeitern entstand. Statistischen Angaben zufolge gibt es unter den insgesamt 420 Mio. ländlichen Arbeitern ca. 160 Mio. überschüssige Arbeitskräfte. Aufgrund der begrenzten Bodenressourcen (zur Bewirtschaftung) sahen sich die Bauern gezwungen, neue Einnahmequellen zu erschliessen. Ein Teil der bereits zu Wohlstand gelangten Bauern investierte in den Städten. In den Städten entstanden nach Reformierung des Beschäftigungssystems allmählich Arbeitsmärkte. Die wirtschaftliche Entwicklung brachte neue Beschäftigungsmöglichkeiten. Der Aufbau von Städten schaffte zusätzliche Kapazitäten. Diese Faktoren bewirkten nicht zu stoppenden Migrationsfluss (statistischen Angaben zufolge liegt die Zahl der Wanderarbeiter bei über 100 Mio. Menschen). Das alte

Registrierungssystem war nicht mehr geeignet, diesem neuen Phänomen adequat zu begegnen. Es wurde deshalb angepasst und reformiert.

Im Oktober 1984 veröffentlichte der Staatsrat die „Mitteilungen zu Problemen der Niederlassung von Bauern in Landgemeinden“. Bauern wurde gestattet, sich in Landgemeinden niederzulassen, mussten aber für die Getreideversorgung selbst aufkommen. Im Juli 1985 veröffentlichte die Behörde für Sicherheit die „Vorläufigen Bestimmungen zur Regulierung von begrenzten Aufhalten der Bevölkerung in den Städten“. Die Gesetzmässigkeit langfristigen Aufenthalts der Bevölkerung ohne Wohnsitzregistrierung wurde hiermit festgelegt. Ab dem 1. Januar 1993 wurden die Lebensmittelmarken abgeschafft landesweit und Marktpreise für Getreide und Speiseöl eingeführt. Den Migranten war damit die Möglichkeit gegeben, sich über Märkte zu versorgen. Im Juli 1997 genehmigte der Staatsrat über das Amt für Sicherheit den „Plan über Pilotprojekte bezüglich der Reformierung der Wohnortregistrierung in Kleinstädten“. Es wurde hier ein System realisiert, dass die Bedingungen der Wohnung, der Beschäftigung und der Lebensgrundlagen von Migranten umfasst. Das ist bis heute die bislang tiefste Reform des Wohnortregistrierungssystems.

Im Juli 1998 veröffentlichte der Staatsrat „Meinungen zur Lösung einiger zentraler Probleme in Bezug auf die Verwaltung des Wohnortmeldesystems“. Für Problemfelder wie etwa die Wohnortregistrierung von getrennten Haushalten (Ehepartner und Kinder) und von Rentnern wurden neue politische Massnahmen vorgeschlagen.

Das bedeutet eine erste Liberalisierung der Mobilitätsfreiheit der Bevölkerung. Ein Fortschritt bezüglich grundlegender menschlicher Rechte und Bedürfnisse wurde erzielt und ein antiquiertes System reformiert. Ende 1999 veröffentlichten das Personalministerium und das Amt für öffentliche Sicherheit gemeinsam ein Dokument bezüglich der Wohnortverlagerung bestimmter Gruppen mit besonderen Verdiensten und Leistungen. Für diese Gruppen bestehen keinerlei Beschränkungen mehr in Bezug auf das Alter, getrennte Haushalte, etc. im Falle von Wohnortverlagerung. Diese Gruppen sind in ihrer Mobilität unbeschränkt frei.

Im März 2001 traten die „Meinungen über die Förderung der Verwaltung des Wohnortregistrierungssystems in Kleinstädten“ in Kraft. Eine landesweite Reform wurde diesbezüglich initiiert.

Probleme bei der Reformierung des Wohnortregistrierungssystems

Vieles wurde in den 20 Jahren erreicht, viel bleibt noch zu tun. Insgesamt ermangeln die Reformen Systemhaftigkeit und Ganzheitlichkeit; gemäss dem Prinzip: „habe ich Kopfweh, kuriere ich den Kopf, schmerzt der Fuss, kuriere ich den Fuss“. Mit der Realität der wirtschaftlichen Entwicklung können diese Reformen nicht mithalten. Die Reformen beziehen sich in erster Linie auf Verwaltungsmassnahmen und interner Politikmassnahmen (neibu zhengce). Effektive Begleitmassnahmen fehlen weitestgehend. Der Bekanntheitsgrad ist eher gering in der Öffentlichkeit, deswegen ist die gesellschaftliche Bewertung und Unterstützung relativ niedrig. Da die Steuerinstrumente auf der Verwaltungsebene angesiedelt sind,

bietet sich hier ein breites Korruptionsfeld. Ferner gibt es ein Umsetzungsproblem: z.B. wurde die Niederlassung von Bauern in Landgemeinden bei Getreideselbstversorgung aufgegeben, da es an entsprechenden ergänzenden Durchsetzungsmassnahmen mangelte. Das gleiche gilt für die Regelung, die Kindern erlaubt, den Wohnort des Vaters oder der Mutter (im Falle von getrennten Wohnsitzen) frei zu wählen, da es bevölkerungspolitische Konflikte in einigen Regionen gegeben hat. Die „blaue Stempel“ – Wohnortregistrierung (lan yin hukou) liess sich nicht durchsetzen, da Bedingungen wie Hauskauf und diverse Gebühren gegeben waren. Die freie Mobilität für hochqualifiziertes Personal scheiterte oftmals daran, dass für den Ehepartner keine Danwei (Arbeits- und Wohneinheit) festgesetzt werden konnte.

Resümee:

Da es in China ein starkes Entwicklungsgefälle (Land – Stadt, Ost – West) gibt, werden Schutzwälle (= Einschränkung der Mobilität; Anm. d. Übersetzers) bestehen bleiben. Obwohl es Liberalisierungen gegeben hat bzgl. der freien Wohnortwahl, sind die Reformansätze bislang jedoch nur einer Minderheit von besonders qualifizierten Leuten zugute gekommen. Neue Ungerechtigkeiten haben alte ersetzt. Das Migrationsproblem konnte noch nicht grundlegend gelöst werden.

Die Notwendigkeit eines Rechts auf freie Mobilität der Bevölkerung

Seit Etablierung der sozialistischen Marktwirtschaft in den 90iger Jahren ist die Migration bereits zu einem objektiven gesellschaftlichen Tatbestand geworden. Statistischen

Angaben zufolge gibt es 70,73 Mio. Haushalte in China. Einschlägige Gesetze zur Migration sind allerdings noch relativ restriktiv. Daraus leiten sich gewisse gesellschaftliche Widersprüche ab. Deshalb ist es notwendig, das Recht auf freie Mobilität eingehend zu betrachten.

Das Recht auf freie Mobilität ist eines der Grundrechte der Bevölkerung

Freie Mobilität ist eine grundlegende Bedingung für Beschäftigungssuche, die Teilnahme an allen möglichen gesellschaftlichen Unternehmungen und entspricht den menschlichen Ansprüchen auf ein glückliches Leben. Sie gehört zu den Grundrechten in allen Ländern.

China hat 1997 und 1998 sukzessive den „Internationalen Vertrag über wirtschaftliche, gesellschaftliche und Kulturrechte“ und den „Vertrag über Bevölkerungsrechte und politische Rechte“ unterzeichnet. China gehört ferner zu den ersten Ländern, die die Menschenrechtscharta unterzeichnet haben. In diesen Dokumenten ist das Recht auf freie Mobilität verankert. Die chinesische Gesetzgebung hat diesem Tatbestand entsprechend Rechnung zu tragen.

Die Garantie freier Mobilität ist eine innere Bedingung der sozialistischen Marktwirtschaft

Das veraltete Registrierungssystem entsprach den damaligen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen. Gemäss der planwirtschaftlichen Theorie hat die menschliche Arbeitskraft keinen Warencharakter und ist mithin nicht frei in ihrer Mobilität. Arbeitsmärkte existieren nicht. Sämtliche

Produktionsfaktoren werden von der Regierung geplant und eingesetzt.

Anders verhält es sich in einem marktwirtschaftlichen System. Angebot und Nachfrage bestimmen den Einsatz der Produktionsfaktoren. Der freie Fluss der Faktoren ist Grundvoraussetzung einer funktionierenden Marktwirtschaft. Die Arbeitsmärkte z.B. verlangen den rechtlichen Schutz des freien Flusses des Faktors Arbeit. Die einsetzenden Migrationswellen seit der Reform- und Öffnungsperiode haben wesentlich dazu beigetragen, überschüssige Arbeitskräfte vom Land abzubauen, indem sie in anderen Regionen Arbeit gefunden haben. Gemäss statistischen Angaben haben migrierende Bauern in den vergangenen 20 Jahren 20% zum BIP beigetragen. Wenn sämtliche Restriktionen bezüglich der freien Mobilität des Faktors Arbeit abgeschafft würden, würde das BIP jährlich um 2-3% mehr wachsen.

Die Wahrscheinlichkeit der Bestätigung des Rechts auf freie Mobilität der Bevölkerung

Es gibt Meinungen, die behaupten, dass eine allgemeine freie Mobilität der Bevölkerung gesellschaftliche Probleme mit sich bringt.

Wird eine Aufhebung der Mobilitätsgrenzen die Landwirtschaft beeinträchtigen ?

Die Bauern würden z.B. dann sämtlichst in die Städte drängen, die Landwirtschaft und damit die Versorgung der Bevölkerung würden ernsthaft geschädigt, befürchten einige. Wir unterstützen folgende Ansicht: Nach Öffnung des Wohnsitzmeldesystems wird ein Teil der Bauern nach wie vor der landwirtschaftlichen Produktion nachgehen. Ca. 200 Mio. werden in den zweiten und dritten Sektor der

Wirtschaft abwandern. Die landwirtschaftliche Entwicklung wird dadurch nicht gehemmt. Das belegt das Beispiel anderer Länder.

Wird eine allgemeine Aufhebung der Mobilitätsschranken eine Verslummung der Städte bewirken ?

Wir glauben, China ist anders als andere Entwicklungsländer. In China gibt es z.B. keine ungleichmässige ländliche Bodenverteilung. Sobald wirtschaftliche Probleme in den Städten auftreten nach Öffnung des Haushaltssystems, werden die Bauern auf ihre Felder zurückkehren. Vor einigen Jahren nach makroökonomischer Regulierung sind die in den Städten nicht mehr benötigten Bauern in der Regel auf ihre Felder zurückgekehrt. Das Problem der Verslummung ist nicht aufgetreten.

Wird nach Aufhebung der Mobilitätsschranken die Kriminalitätsrate in den Städten steigen ?

Ich glaube, es gibt keine direkte Verbindung zwischen Mobilitätsfreiheit und Kriminalität. Eher im Gegenteil, wenn die überschüssigen Landarbeiter keine Chance bekommen, ihren Lebensunterhalt zu verdienen, werden sie eher zu kriminellen Taten animiert.

Grundlegende Prinzipien einer Gesetzgebung bezgl. freier Mobilität der Bevölkerung

Bei einer diesbezüglichen Gesetzgebung sind folgende Punkte zu beachten:

Das Recht auf Mobilität ist als Grundrecht verfassungsrechtlich zu verankern

Nur wenn die freie Mobilität der Bevölkerung in der Verfassung verankert ist, können entsprechende Gesetze zum Schutz der Mobilitätsfreiheit der Bevölkerung erlassen werden. In der Verfassung von 1954 z.B. ist dieses Recht festgelegt. Hier können wir also auf eine verfassungsmässige Tradition zurückgreifen.

Auf Basis des Prinzips des Schutzes der freien Mobilität der Bevölkerung ist die Gesetzgebung zum Wohnsitzregistrierungssystem zu reformieren

Das wesentliche Ziel bei dieser Reformierung sollte sein, allmählich die Beschränkungen bzgl. der Mobilität der Bevölkerung aufzuheben. Die Kapazitäten in den Städten sind begrenzt (Wohnungen, Verkehr, Wasser, Strom, etc.), deshalb kann man nur schrittweise Liberalisierungen vornehmen.

(uebersetzt von Stefan Schattauer)