



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Interne Migration und Entwicklung: Die Regulation der
Binnenmigration als Bestandteil der chinesischen
Entwicklungsstrategie“

Verfasser

Stefan Schauhuber

angestrebter akademischer Grad

Magister (Mag.)

Wien, 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Zulassungsbescheid:

Individuelles Diplomstudium Internationale Entwicklung

Betreuerin:

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

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG	- 3 -
2. ENTWICKLUNGSSTRATEGIE	- 6 -
2.1 GRÜNDUNG DER VOLKSREPUBLIK & GROßER SPRUNG	- 6 -
<i>Sozialismus als Weg der Entwicklung</i>	- 6 -
<i>Modernisierung.....</i>	- 7 -
<i>Chinas Großer Sprung nach Vorne.....</i>	- 13 -
2.2 READJUSTIERUNGSPHASE & KULTURREVOLUTION.....	- 16 -
<i>Ökonomische Entwicklung während der Kulturrevolution</i>	- 17 -
Austerität und Kosumverzicht.....	- 19 -
Dritte Front.....	- 20 -
Selbstversorgung.....	- 21 -
2.3 REFORM UND ÖFFNUNG	- 24 -
<i>Wirtschaftssysteme und ihre Transformation</i>	- 24 -
<i>Beschlüsse über Reform und Öffnung.....</i>	- 24 -
<i>Das Dritte Plenum & die Reformagenda.....</i>	- 26 -
Agrarpolitik.....	- 27 -
Industriepolitik	- 28 -
Außenwirtschaftspolitik	- 29 -
<i>Entwicklungen in den 1980er Jahre</i>	- 30 -
<i>Rückkehr zur ökonomischen Reform – Boom und Mäßigung in den 90ern.....</i>	- 31 -
<i>30 Jahre Reform und Öffnung.....</i>	- 35 -
Weltwirtschaftliche Integration	- 37 -
Regionale Wirtschaftsstrukturen	- 38 -
3. MIGRATIONSBEWEGUNGEN & KONTROLLE	- 40 -
3.1 BEGRIFFE UND KONZEPTE	- 40 -
<i>Interne Migration.....</i>	- 40 -
Entwicklungstendenzen der Binnenmigration	- 41 -
<i>Migrationskontrolle</i>	- 41 -
Akteure	- 42 -
Direkte & indirekte Politik	- 43 -
<i>Hukou-System</i>	- 43 -
3.2 INNERCHINESISCHE MIGRATION VOR 1949.....	- 44 -
<i>Die Kaiserzeit</i>	- 44 -
<i>Republikanische Periode</i>	- 45 -
3.3 MIGRATION IN FRÜHZEIT DER VOLKSREPUBLIK.....	- 45 -
3.4 DIE ENTWICKLUNG DER REGULATIONSMECHANISMEN IN DER VR CHINA.....	- 47 -
<i>Die Vorbereitungsperiode.....</i>	- 48 -
<i>Die Einführung des hukou-Systems.....</i>	- 52 -
<i>Vollständige Implementierung & Lockerung während des Großen Sprungs.....</i>	- 55 -
<i>Migrationskontrolle & Hungersnot.....</i>	- 60 -
3.5 READJUSTIERUNGSPHASE UND KULTURREVOLUTION	- 61 -
<i>Umsiedlungsmaßnahmen.....</i>	- 62 -
<i>Regulation durch das hukou-System</i>	- 65 -
3.6 DIE REFORMÄRA.....	- 67 -
<i>Institutionelle Transformation und Arbeitskräftemobilität</i>	- 67 -
<i>Gründe für die Ausweitung der internen Migrationsbewegungen.....</i>	- 69 -

Veränderungen der Regulationsmechanismen – Reform des HRS	- 71 -
“Selbstversorgerhaushalt”	- 72 -
Identitätskarte	- 72 -
Temporäre Registrierung	- 73 -
Lokalisierung & Kommodifizierung	- 75 -
4. REGULATION DER BINNENMIGRATION & ENTWICKLUNG – EIN RESÜMEE	- 80 -
4.1 UMSIEDLUNGSMABNAHMEN	- 80 -
4.2 HUKOU-SYSTEM	- 81 -
<i>Ordnung & Kontrolle</i>	- 81 -
<i>Fokussierte Entwicklung & Institutionelle Exklusion</i>	- 82 -
Lösung des Problems überschüssiger Arbeitskräfte	- 83 -
<i>Fluktuationen in der Umsetzung der Kontrollmaßnahmen</i>	- 85 -
<i>Verschiebung in der Funktionalität</i>	- 87 -
Wandel der Beschäftigungsstrukturen & Migrant Labor Regime	- 87 -
Ökonomie der Illegalität.....	- 89 -
4.3 FAZIT.....	- 93 -
<i>Begleiterscheinungen</i>	- 94 -
Langsame Urbanisierung und eine duale Wirtschaftsstruktur	- 94 -
Regionale Entwicklungsdisparitäten und Räumliche Ungleichheit	- 95 -
4.4 NEUES JAHRTAUSEND – NEUE PERSPEKTIVEN?	- 96 -
<i>Die Dokumente Nr.1 & 5</i>	- 97 -
<i>Bildung, Beschäftigung & Rechte für MigrantInnen</i>	- 98 -
5. DIE ZUKUNFT DES HUKOU-SYSTEMS - EIN AUSBLICK	- 101 -
5.1 STIMMEN FÜR DIE ABSCHAFFUNG DES HUKOU-SYSTEMS.....	- 101 -
5.2 VIELFÄLTIGE WIDERSTÄNDE & NEUE KONZEPTE	- 102 -
5.3 NEUE RAHMENBEDINGUNGEN?	- 105 -
LITERATURVERZEICHNIS.....	- 110 -
ABSTRACT (DEUTSCH)	- 118 -
ABSTRACT (ENGLISH)	- 119 -
ABSTRACT (ENGLISH)	- 119 -
LEBENS LAUF	- 120 -

1. EINLEITUNG

Das Thema Migration nimmt eine bedeutende Stellung in der Entwicklungsforschung ein. Internationale Arbeitsmigration, Brain-Drain Phänomene oder die sog. Remittances stehen zumeist im Zentrum der Auseinandersetzung mit diesem Themenkomplex. MigrantInnen werden zunehmend als Entwicklungsressource, sowohl für die Herkunfts- wie auch für die Empfängerländer, angesehen. Die aktuelle Prominenz der Thematik zeigt sich auch darin, dass die Vereinten Nationen (UN) den jüngsten „Human Development Report“ der menschlichen Mobilität widmen. Unter dem Titel „Overcoming barriers: Human mobility and development“, wird ein Überblick über Migrationsbewegungen und deren Auswirkungen präsentiert, sowie deren Potential aufgezeigt: „Mobility has the potential to enhance human development - among movers, stayers and the majority of those in destination societies“, heißt es hier. Der Report weist auch darauf hin, dass Binnenmigration, welcher weit weniger Interesse entgegengebracht wird als der zwischenstaatlichen Mobilität, für den überwiegenden Teil der globalen Wanderungsbewegungen verantwortlich ist. Konservativen Schätzungen zufolge beläuft sich die Zahl der internen MigrantInnen auf rund 740 Millionen und übersteigt den Umfang der internationalen Migration – laut der UN „Population Division“ leben knapp 200 Millionen Menschen, oder zwei bis drei Prozent der Weltbevölkerung, außerhalb ihres Geburtslandes - beinahe um das Vierfache. Allein die Regierungen Indiens und Chinas rechnen während der nächsten 20 bis 30 Jahre mit einer Land-Stadt Migration im Umfang von rund 100 bzw. 340 Millionen Menschen. (DeWind 2005:18)

Der enorme wirtschaftliche Aufschwung jener Länder, insbesondere der Volksrepublik China, ist in aller Munde. Oftmals sind Berichte über das exorbitante Wirtschaftswachstum im Reich der Mitte verknüpft mit der Frage „Wer zahlt den Preis für Chinas Wirtschaftswunder?“ Von „Knechten des Booms“ oder „Verlierern des Wirtschaftswunders“ wird berichtet. Die Rede ist von den chinesischen WanderarbeiterInnen.

Die medial präsente Thematik der WanderarbeiterInnen stellte auch für mich den Anreiz bzw. Ausgangspunkt dar, mich näher mit der chinesischen Politik hinsichtlich der internen Migration auseinander zu setzen und diese im Kontext der nationalen Entwicklung zu betrachten. Der Fokus meines Interesses sollte jedoch nicht auf den „Knechten“ selbst, sondern auf deren „Herr“, dem chinesischen Staat liegen. Versucht dieser die Mobilität seiner BürgerInnen zu beeinflussen, um sich diese zu seinen Zwecken - im Sinne seiner Entwicklungskonzepte - Untertan zu machen?

Diese Bevölkerungsmobilität stellt einen integralen Bestandteil des Entwicklungsprozesses eines Landes dar. Migration kann also nicht isoliert von Entwicklung betrachtet werden. Gleichzeitig versucht nationale Politik diese Mobilität zu beeinflussen und zu lenken um Entwicklungsziele zu erreichen. Während Maßnahmen zur Regulation der Immigration für Nationalstaaten hohe Relevanz haben, ist die Kontrolle der Binnenmigration in den meisten Staaten von nachrangiger Bedeutung. Nicht so für die Volksrepublik China. Binnenmigration spielt im Reich der Mitte schon rein quantitativ eine weit größere Rolle als Ein- und Auswanderungsbewegungen.

Nach Gründung der VR China implementierte die Führung schrittweise Regelungen und Gesetze um die Mobilität der chinesischen Bevölkerung kontrollieren. Der sozialistische Entwicklungsstaat bildete zu diesem Zweck schließlich ein Registrierungssystem heraus, welches die Land-Stadt Migration limitieren sollte und bis heute wirksam ist. Dieses Haushaltsregistrierungssystem oder hukou-System wurde im Kontext einer großen Bevölkerungszahl, eines Arbeitskräfteüberschusses und einer agrarisch geprägten Gesellschaft implementiert. Durch die Fokussierung auf den Aufbau der Industrie verfolgte die Regierung die Politik, die urbanen Gebiete zu privilegieren. Da diese Privilegien aus Kostengründen nicht auf alle Teile der Bevölkerung applizierbar waren, führte die Regierung 1958 das hukou-System ein, das die Bevölkerung der VR China in ländliche und städtische Bevölkerung aufteilte. Im Rahmen dieses Registrierungssystems wurde jede/r BürgerIn am jeweiligen Wohnsitz registriert. Über die Registrierung wurde eine Unterscheidung nach Land-Stadt vorgenommen, also ein agrarisches bzw. städtisches hukou vergeben, wodurch verhindert werden sollte, dass Bauern in die städtischen Regionen wandern.

Das hukou-System sollte nicht nur die Land-Stadt Migration verhindern, sondern war in vielerlei Hinsicht wichtig für die Entwicklung der Volksrepublik.

Die Entwicklung der Maßnahmen zur Kontrolle der internen Migration - vor allem des bis heute bestehenden Haushaltsregistrierungssystems - und dessen Funktionen für die chinesische Entwicklung, stehen im Zentrum dieser Arbeit.

Neben der Frage der Funktionalität des hukou-Systems, soll zusätzlich folgenden Fragen nachgegangen werden: Orientieren sich Maßnahmen zur Kontrolle der internen Migration an nationalen Entwicklungszielen - findet also die Veränderung der Entwicklungsziele in der Ausprägung der Migrationskontrolle ihren Niederschlag? Wird die Regulation der Binnenmigration explizit als Teil der Entwicklungsstrategie benannt bzw. ist sie integraler Bestandteil derselben? Verändert sich die Gestaltung der Kontrolle bzw. welche

Veränderungen oder Kontinuitäten sind im Zuge der wirtschaftlichen Reformen zu erkennen? Letztlich soll versucht werden die Frage zu beantworten, ob eine Veränderung des staatlichen Zugangs zu bzw. dessen Auffassung von Migration – wird ein positives oder negatives Bild von Migration gezeichnet – festzustellen ist.

Der Analysezeitraum erstreckt sich von den späten 1940er Jahren, also der Phase der Machtkonsolidierung der Kommunistischen Partei Chinas, über die Zeit Mao Zedongs, gefolgt von einer bis heute andauernden Phase der Öffnung und Reform.

Die Annäherung an das Thema soll anhand folgender Periodisierung erfolgen, welche sich an der üblicherweise vorgenommenen Periodisierung in der Chinaforschung orientiert:

- Der Große Sprung nach Vorne
- Die Readjustierungsphase & die Kulturrevolution
- Post-Mao – Reform und Öffnung

Die Gliederung der Arbeit gestaltet sich folgendermaßen: Im ersten Kapitel wird der Wandel der Entwicklungsstrategie Chinas in den unterschiedlichen Phasen skizziert. Unterschiedliche Schwerpunktsetzungen und Wege um Entwicklungsziele zu erreichen werden beschrieben. Der Systemtransformation von Plan- zu sozialistischer Marktwirtschaft wird in der Analyse entsprechend Raum eingeräumt.

Der zweite Abschnitt dieser Arbeit umfasst dann die Analyse der internen Migrationsbewegungen und deren Regulation durch den chinesischen Staat. Veränderungen in der Bevölkerungsmobilität, sowie staatliche Eingriffe in diese, werden hier beleuchtet. Die Entwicklung und die Veränderungen des hukou-Systems finden an dieser Stelle besondere Beachtung.

Nach einer ausführlichen Zusammenschau der Ergebnisse, in welcher die oben genannten Forschungsfragen, basierend auf den Erkenntnissen aus den vorangegangenen Kapiteln und mit Hilfe theoretischer Ansätze, beantwortet werden, soll in einem abschließenden Kapitel noch ein Ausblick gegeben, bzw. eine Prognose gewagt werden, ob die chinesische Führung in naher Zukunft zur Abschaffung des Haushaltsregistrierungssystems ansetzen wird, oder eine Prolongierung der Kontrollmaßnahmen zu erwarten ist.

2. ENTWICKLUNGSSTRATEGIE

2.1 Gründung der Volksrepublik & Großer Sprung

Am 1. Oktober 1949 wurde auf dem Tiananmen-Platz in Beijing die Volksrepublik (VR) China proklamiert und eine neue Zentralregierung geschaffen. Die neue Gesellschaftsordnung wurde als „Neue Demokratie“ bezeichnet, in welcher für eine Übergangszeit eine Koalition aus Arbeitern, Bauern, Kleinbürgertum und nationalem Bürgertum herrschen sollte, während Grundbesitzer und bürokratische Kapitalisten als Gegner betrachtet wurden.

Die selbstaufgelegte Aufgabe der Führung bestand darin, China von einem vorindustriellen Agrarstaat zu einem modernen Industriestaat zu entwickeln. Diese Modernisierung sollte so rasch wie möglich erfolgen. Die chinesische Führung war sich des Umstandes bewusst, dass ausländische Unterstützung für die Umsetzung der Modernisierungsbestrebungen notwendig sein würde. So wurden anfänglich die USA als Partner in Erwägung gezogen, doch nach deren Unterstützung der Nationalisten und der chinesischen Beteiligung am Koreakrieg wandte sich die junge VR dem sozialistischen Lager zu. Die Sowjetunion (SU) sollte also als Vorbild und der Sozialismus als Weg der Entwicklung dienen. (Frank 2007:121, Fischer/Schuller 2007:230, Klaschka 2007:139)

Sozialismus als Weg der Entwicklung

Sozialismus ist durch zwei wesentliche Merkmale gekennzeichnet: das politische Monopol der Kommunistischen Partei und das ökonomische Monopol des Staates. (vgl. Kornai 1992)

Die Gesellschaft einschließlich der wirtschaftlichen Transaktionen wird nicht, wie in der Marktwirtschaft, durch die Summe der zufälligen individuellen Handlungen gelenkt, sondern es findet eine Koordinierung durch die Bürokratie statt. Die staatliche Planung stellt den wichtigsten Koordinationsmechanismus dar. Die sozialistische Planwirtschaft basiert also auf staatlichem Eigentum und zentraler Kontrolle wichtiger Wirtschaftsaktivitäten. (Frank 2007:116, Fischer/Schuller 2007:228)

Dies kann vor allem in unterentwickelten Volkswirtschaften von Vorteil sein, welche eine Strategie der nachholenden Entwicklung verfolgen wollen. Im Rahmen einer sozialistischen Entwicklungsstrategie können gezielte Investitionen in Infrastruktur, ausgewählte Industrien und in die Exportwirtschaft getätigt werden. Knappe Ressourcen können so vom Staat gezielt verteilt werden. Dass die Bürokratie als Koordinator irren und die Unterdrückung privater Initiative die Effizienz ökonomischen Handels unterdrücken kann, stellt die Nachteile dieses

Modells dar. Zudem stellt die zunehmende Komplexität der Wirtschaft ein Hindernis dar. (Frank 2007:116)

Sozialistische Systeme bauen in erheblichem Maße auf einer ideologischen Komponente auf. Individuelles Gewinnstreben soll durch bewusstes Handeln im Interesse des Kollektivs abgelöst werden. Die Bereitschaft dazu soll sich durch die Zugehörigkeit zur Arbeiterklasse und durch zielgerichtete Bildung ergeben.

Die genannte Ineffizienz auf ökonomischer Ebene zeigt sich etwa in den permanenten Verhandlungen um den Plan, in welchem die Bürokratie versucht durch Normerhöhungen das Wachstum zu forcieren und die Basis, also Unternehmen, Arbeitsteams oder das Individuum, darauf mit Fehlinformationen reagiert um moderatere Forderungen auszuhandeln.

Zudem ist eine Präferenz der planenden Bürokratie für quantitative Indikatoren festzustellen und Mangel im sozialistischen System chronisch. (ebd. 2007:117)

Durch die Abwesenheit von Märkten, findet der Austausch von Waren und Dienstleistungen auf administrativem Wege statt und Preise werden politisch gesetzt.

In sozialistischen Systemen besteht eine Neigung zum Paternalismus bzw. der Fokussierung auf eine einzelne herausragende Person. Eine einheitliche, starke politische Führung mit Identifikationsfigur, kann in der Situation der Unterentwicklung von Nutzen sein, um eine für kollektive Anstrengungen notwendige Identität aufzubauen. Kritik an dieser Führung wird nicht akzeptiert. Doch können sich die Repressionen und die Einschränkung der Kreativität entwicklungshemmend auswirken. (ebd. 2007:118)

Modernisierung

Das Thema Modernisierung war in China seit dem 19. Jahrhundert mit dem Einzug der Briten in Hongkong 1841 und der Niederlage in den Opiumkriegen stets präsent, erfuhr jedoch mit der Machtübernahme durch die Kommunisten neue Radikalität. Die Modernisierung Chinas über den Weg des Sozialismus wurde wesentlich von den Überzeugungen und Erfahrungen Mao Zedongs geprägt. Da der Marxismus von einer sozialistischen Modernisierung in einem hoch entwickelten kapitalistischen Land ausging, im unterentwickelten China das Proletariat als dominante Kraft für die Revolution jedoch fehlte stützte sich Mao bewusst auf die Landbevölkerung. (Frank 2007:120)

Die wortgetreue Umsetzung der marxistisch-leninistischen Lehren wurde zugunsten eines praktischen, an die Bedingungen Chinas angepassten, Marxismus aufgegeben. – Maoismus
Auf ideologischer Ebene wurde etwa der Begriff „Arbeiter“ durch „Massen“ ersetzt.

„Den Kern der maoistischen Doktrin bildete die Massenlinie: Durchführbare Politiken sind solche, die auf in den Massen lebendigen Ideen basieren, welche die Massen sich mit entsprechender Anleitung zu eignen machen, und welche in konkrete Handlungen umgesetzt werden können.“ (ebd. 2007:121)

Mit der Gründung der Volksrepublik verschob sich der Fokus der Entwicklungsstrategie vom Land auf die Stadt bzw. von der Landwirtschaft auf die Industrie. (Selden 1988:9) Im Mittelpunkt stand die kapitalintensive verstaatlichte Schwerindustrie.

Als die zwei wichtigsten Felder der Wirtschaftspolitik in China nach 1949 können der Wiederaufbau der Wirtschaft nach dem Krieg und die Verstaatlichung genannt werden. (Frank 2007:121, Selden 1988)

Im den ersten Jahren der Volksrepublik stand Regimekonsolidierung und Etablierung des sozialistischen Systems im Vordergrund. In diesem Sinne sollten Schlüsselprogramme wie die Stabilisierung der Währung, eine Landreform, die schrittweise Verstaatlichung der Industrie und eine rasche Kollektivierung umgesetzt werden. „China had finally stood up“, war Mao Zedong überzeugt. (Strauss 2006:38)

Der chinesische Staat sollte langfristig „modern, stark und revolutionär“ sein, sowohl auf internationaler wie nationaler Ebene. Das nationale Programm umfasste zu diesem Zweck industrielles Wachstum, die Eliminierung traditioneller rückständiger Praktiken und die Legitimierung des jungen Staates. Zur Umsetzung dieser Ziele bedurfte es eines starken Staates, welcher in der Lage war, die Integration des fragmentierten Reiches zu erreichen, sowie Entwicklungsprogramme effektiv zu implementieren. (ebd. 2006:38f)

Wie Strauss (2006:39) feststellt, können hier grundlegende Kontinuitäten über das Jahr 1949 hinweg erkannt werden. So wurden Staatsbildungsprojekte des Guomindang (GMD) - Regimes weitergeführt. Die Art der Implementierung war durch eine Parallelität von Staatsbildungsinitiativen und Kampagnen zur Mobilisierung gekennzeichnet. Der Erfolg in beiden Feldern ist auf die spezifische Mischung von Zwangsmaßnahmen und normativen Aufrufen zurückzuführen, welche sowohl auf die staatlichen Kader als auch auf die Gesellschaft als Ganzes angewandt wurde. „New China *was* highly coercive, it *did* create a de facto system of status that led to systematic discrimination and high levels of tension between the city and the countryside and within work units, and ideologically driven campaigns *did* ultimately exhaust and terrorize the population at large.“ (Strauss 2006:39)

Die Umsetzung von Kampagnen stellte das bevorzugte Instrument der Modernisierung und Konsolidierung der kommunistischen Führung dar. (ebd. 2006:42)

Kampagnen, wie die Landreform und die Kampagne gegen Konterrevolutionäre „[...] transferred significant resources to key groups upon which it relied for support while physically destroying social and economic status groups who could block state initiatives for remaking the countryside; mobilized the majority of both urban and rural China into active support for, and complicity in, regime violence against those designated as internal enemies; and create a political atmosphere in which it was possible to begin the process of expanding the presence of the state at increasingly local levels.“ (ebd. 2006:46)

Beide Kampagnen wurden ungefähr zur selben Zeit umgesetzt, mit dem Ziel der Eliminierung von politischen Kontrahenten, sog. Konterrevolutionäre, zur Stabilisierung der Herrschaft der Kommunisten - „[...] mobilizing support from society and stiffening the resolve of state cadres, and drastically expanding the coercive capacity of both the regular bureaucracy and new state organizations.“ (Strauss 2006:46) (Klaschka 2007:140f)

Im Zentrum der chinesischen Modernisierungsstrategie standen also die Versorgung mit Nahrungsmitteln, vor allem der städtischen Bevölkerung, sowie der Aufbau einer industriellen Basis. So wurde im Jahr 1955 der 1.Fünfjahresplan (FJP) durch die staatliche Planungsagentur ausgearbeitet. Dieser orientierte sich an der von Stalin seit 1928 verfolgten Industrialisierungspolitik und dessen Schwerpunkte lagen auf der Förderung der Bereiche Stahl, Kohle, Elektroenergie, Erdöl, Zement, Maschinenbau und Rüstung. Nach sowjetischem Vorbild wurden die Verstaatlichung der Industrie und die Kollektivierung der Landwirtschaft vorgenommen. Jedoch sollten zum Unterschied mildere Formen der Enteignung angewandt, Übergangsformen zugelassen und auf Kooptation abgezielt werden. Als Instrumente der staatlichen Umverteilung können die Zentralisierung der Wirtschaftsplanung, die Abschaffung eigenverantwortlicher Betriebsleitungen, die Materialzuteilung für knappe Güter sowie die Einschränkung des Konsums genannt werden. (Frank 2007:121, Scharping 1995:126)

Die Reform der Landwirtschaft, welche in vielen Gebieten schon vor dem 1.Oktober 1949 begann, war in den frühen Jahren der Volksrepublik von zentraler Bedeutung, da die kommunistische Partei Chinas (KPCh), als sie die Macht eroberte, tief am Land verwurzelt war.

Der Prozess der ländlichen Transformation begann mit der Landreform. Durch weitgehende Umverteilung des Landes wurden die alten Eliten zerstört und die Unterstützung der ländlichen Bevölkerung gesichert. Die Auflösung des Großgrundbesitzes als erster Schritt der

Bodenreform wurde bis 1952 umgesetzt. In diesem Prozess wurden rund 50 Mio. Hektar – oder 43% des anbaufähigen Bodens - enteignet und an 120 Mio. Kleinbauern vergeben. (Klaschka 2007:140)

Die Landreform, welche 1955 abgeschlossen war, wurde nach Vorbild der Sowjetunion umgesetzt, jedoch in anderer Form implementiert. Das Ziel dieser Landreform war die Schaffung einer groß strukturierten sowie hoch modernisierten, sprich mechanisierten, kollektivierten Landwirtschaft. Einkommenszugewinne für die bäuerliche Bevölkerung sollten realisiert werden. (Selden 1988:10)

Anfang der 1950er sollte ländliche Prosperität, durch familiäre Landwirtschaft, Bildung von Gruppen gegenseitiger Hilfe und kleiner Kooperativen, je nach lokalen Gegebenheiten, erreicht werden. „A leadership consensus projected the socialist transformation of the countryside proceeding gradually by stages from household-based agriculture through more advanced collective forms, eventually culminating in large-scale mechanized collectives directly inspired by the Soviet kolkhoz but avoiding the disastrous anti peasant extremes of Stalin’s forced collectivization.” (Selden 1988:49) Die Kollektivierung sollte durch freiwillige Beteiligung, unter Anerkennung der Vorteile dieser Wirtschaftsform, erfolgen und langsam, kontrolliert und in mehreren Stufen durchgeführt werden.

1955 hielt Mao fest, dass es drei Fünfjahresplanperioden dauern würde, bis Industrialisierung und Mechanisierung die notwendigen Voraussetzungen für eine großstrukturierte kollektive Landwirtschaft liefern können. (ebd. 1988:49) Von nun an sollten nicht mehr schrittweise Reformen im Vordergrund stehen, sondern es sollten augenblicklich Ergebnisse auf dem Weg zu einer fortschrittlichen sozialistischen Wirtschaft und Gesellschaft erreicht werden. (Selden 1988:12) Ende 1957 waren nahezu alle bäuerlichen Haushalte in Volkskommunen organisiert. (Yang 1996:21) Parallel zur Kollektivierung wurde die Politik des kontrollierten An- und Verkaufs von landwirtschaftlichen Produkten eingeführt. (Wemheuer 2004)

In den Städten verfolgte die politische Führung im Rahmen der Verstaatlichungsbestrebungen eine sogenannte Einheitsfrontstrategie, im Zuge derer Unternehmer nicht sofort enteignet wurden, sondern zunehmend staatlicher Kontrolle unterstellt und schließlich zu Angestellten ihrer eigenen Unternehmen wurden. (Frank 2007:121)

Generell verfolgte die Volksrepublik eine zweigleisige Entwicklungsstrategie: Einerseits die Bildung von Kooperativen zur Erhöhung der Produktivität und zwecks leichteren Zugangs seitens des Staates zum landwirtschaftlichen Überschuss, Erwirtschaftung von Devisen und zur Versorgung der rasch wachsenden Großstädte.

Andererseits eine Industrialisierung mit Konzentration auf urbane Zentren zur Herstellung von Produktionsgütern für die Landwirtschaft. Priorität genoss der Aufbau einer kapitalintensiven Schwerindustrie mit Großbetrieben.

In den 1950er Jahren rief die chinesische Führung die Massen dazu auf, „modern und sowjetisch“ zu sein. Ganz diesem Aufruf folgend, basierten die Voraussetzungen für die chinesische Industrialisierung in großem Ausmaß auf sowjetischer Hilfe, Technologie und Organisation. Die Sowjetunion leistete auch einen entscheidenden Beitrag zur Ausarbeitung des ersten Fünfjahresplans. Mit Unterstützung von 12.000 sowjetischen Spezialisten, der Ausbildung von Chinesen in der SU sowie eines massiven Technologietransfers und durch Kapitalgüterimporte. 156 Großprojekte bildeten den Kern der chinesischen Industrialisierungsbemühungen, welche mit technischer Unterstützung der SU umgesetzt wurden. Des Weiteren wurden die Zentren der Industrialisierung von den Vertragshäfen an der Küste ins Landesinnere verlagert. (Selden 1988:68)

In den Anfangsjahren konnten die Wirtschaftsplaner beim Aufbau der Industrie und bei der Eindämmung von Arbeitslosigkeit und Inflation Erfolge verzeichnen. So konnte ein industrielles Wachstum von rund 20% im ersten FJP verzeichnet werden, wovon allerdings hauptsächlich die Produktionsgüterindustrie profitierte, während die Nahrungsmittelproduktion nur ein geringes Wachstum aufweisen konnte. (Scharping 1995:126)

Die unzureichende Ressourcenausstattung des ländlichen Raumes, durch Privilegierung der Schwerindustrie im Zuge der Industrialisierungsbestrebungen, führte zu niedriger Produktivität und mangelnder Akkumulation und so boten sich keine Absatzmärkte für die Industrie. Zwar wurde ein Ausgleich des Wohlstandsgefälles zwischen Stadt und Land von der Partei proklamiert, doch kann in den Jahren nach 1955 eine wachsende Kluft zwischen Ankündigungen und Taten beobachtet und ein reales Auseinanderdriften hinsichtlich der Einkommen und sozialer Faktoren festgestellt werden. “Because of its commitment to industry and the limited resources it commanded, the Chinese leadership invested only minimally in agriculture while paying lip service to its importance.” (Yang 1996:22)

Obwohl der landwirtschaftliche Sektor während des ersten FJP mehr als die Hälfte des Einkommens erwirtschaftete und über 80 Prozent der arbeitenden Bevölkerung beschäftigte, erhielt er lediglich 8 Prozent der staatlichen Investitionen, während mehr als die Hälfte auf die Industrie entfielen. (ebd. 1996:22)

Die Bauern mussten bei der Kollektivierung einen Statusverlust hinnehmen, während die städtische Industriearbeiterschaft im Zuge der Verstaatlichung in den Jahren 1946-56 höhere Einkommen, lebenslange Jobgarantie, höheres Prestige und staatliche Unterstützungen in Form von unentgeltlicher Bildung und Krankenversorgung, sowie einer Alterssicherung erhielten.

Die Politik der KPCh ist auch unter dem Gesichtspunkt zu verstehen, dass die Unterstützung der städtischen Bevölkerung gewonnen werden wollte und diese deshalb gegenüber der Ländlichen privilegiert wurde.

Staatliche Investitionen wurden hauptsächlich in die städtische Industrie getätigt, während der Staat und die Kollektive den ländlichen Konsum stark beschränkten. (Selden 1988:22)

„In the early years of the People’s Republic the countryside provided the surplus that made possible the surge in heavy industry that has long been hallmark of Chinese socialist development.” (ebd. 1988:22) Der Großteil staatlicher Mittel wurde aus dem ländlichen Raum über Steuern und Zwangsverkaufe zu niedrigen staatlich festgesetzten Preisen extrahiert und zum Aufbau der Schwerindustrie herangezogen. Der Staat kaufte landwirtschaftliche Produkte zu einem Bruchteil des Preises auf dem freien Markt ein und lieferte im Austausch hochpreisige industrielle Güter. (ebd. 1988:69)

Neben dieser Preisgestaltung zum Nachteil der Bauern wurden weitere staatliche Maßnahmen zur Abschöpfung von Ressourcen aus dem ländlichen Raum, wie etwa die Zerstörung des vorindustriellen ländlichen Handwerks oder die Einschränkung des lokalen Kleingewerbes, umgesetzt. (ebd. 1988:69) Durch diese Politik konnte die Industrialisierung finanziert werden: „China is hardly unique in finding the initial period of modern industrialization and accelerated development a painful passage; [...] the weightiest burdens were long borne disproportionately by the peasantry [...]” (Selden 1988:15)

Doch am Ende des 1.FJP wird die Vernachlässigung der Leichtindustrie und der Landwirtschaft deutlich. Als die Probleme der forcierten einseitigen Entwicklung erkannt wurden, wurde ein moderaterer zweiter FJP ausgearbeitet. Die Umsetzung des sogenannten „Großen Sprungs nach vorne“ verhinderte jedoch die Umsetzung dieses moderateren zweiten Planes. Unter Mao Zedong entschloss sich die chinesische Führung Anfang 1958 schließlich zu einer Radikallösung. (Frank 2007:122, Klaschka 2007:144, Scharping 1995:127)

Chinas Großer Sprung nach Vorne

Im Herbst 1958 sollte die Erreichung des Kommunismus ab sofort keine Frage der fernen Zukunft mehr sein. Die Volksrepublik sollte dank eines ökonomischen, kulturellen und politischen „Großen Sprungs nach vorne“ in eine moderne Industrienation verwandelt werden und mit den führenden westlichen Staaten ökonomisch gleichziehen.

Unter der Parole „Der Kommunismus ist das Paradies – die Volkskommune die Brücke dorthin“ wurde die Transformation der chinesischen Agrargesellschaft vollzogen. Zentrale Entwicklungen des Großen Sprungs sollen nun angeführt werden.

Im November des Jahres 1957 verkündete Mao, dass China Großbritannien innerhalb von nur 15 Jahren in der Stahlproduktion einholen wolle. Die Beschleunigung des wirtschaftlichen Aufbaus stand im Mittelpunkt der Konferenz von Chengdu im März 1958. (Teiwes 1999) Auf dieser beschloss das Zentralkomitee (ZK) der KPCh, die ländlichen Genossenschaften zu größeren Einheiten zusammenzulegen und eine ländliche Industrie aufzubauen. (Wemheuer 2004:3)

Im Anschluss an die Beidaihe Konferenz im August desselben Jahres, wurde die gesamte Han-chinesische Bauernschaft innerhalb von nur zwei Monaten in Volkskommunen organisiert, in welchen Industrie, Landwirtschaft, Handel und Militär vereinigt werden sollten. (ebd. 2004:4) Die Kommunen übernahmen die Verantwortung bezüglich der Registrierung der Bevölkerung, der Steuereinnahmen, der polizeilichen Administration sowie für Leistungen wie Grund- und Mittelschulbildung und Gesundheitsbelange. (Lardy 1987:365)

Die Bauernschaft sollte zu Stahlproduzenten gemacht werden und so ging ein landesweiter Aufbau von kleinen Schmelzöfen vonstatten. Die Umsetzung der Strategie des Großen Sprungs für die Industrie war jedoch auf Kapitalgüter, oftmals importierte Maschinen und Ausrüstung, angewiesen. Gleichzeitig wurden Volksküchen zur Befreiung der Produktivkräfte der Frau gegründet. Die Produktionsziele wurden immer höher gesteckt – beispielsweise die Planziele der Stahlproduktion von 1957 verdoppelt. (Teiwes 1999, Wemheuer 2004:4)

Unrealistische Annahmen hinsichtlich der Produktionszuwächse in der Lebensmittelproduktion führten zu einer Ausweitung der Investitionen zur Förderung des industriellen Wachstums, sowie zur der Auffassung, die Versorgung der städtischen Bevölkerung gewährleisten zu können. In diesem Glauben lockerte die Regierung Maßnahmen zur Begrenzung des Wachstums der nicht-agrarischen Bevölkerung. (Lardy 1987:366)

Zusammengefasst kann die Industrialisierungsstrategie des Großen Sprungs als Fortsetzung und Intensivierung des kapitalintensiven Entwicklungsansatzes des ersten FJP gesehen werden, während die landwirtschaftliche Entwicklung auf der Strategie einer substantiellen Reorganisation und Mobilisierung beruhte. (Lardy 1987:364)

Problematische Entwicklungen

„Die Kollektivierung lähmte jede Initiative des Einzelnen, blinde Kommandowirtschaft und überzogene Planziele lenkten Ressourcen in die falsche Richtung. Gefälschte Produktionsziffern verschleierten die wahre Entwicklung.“ (Klaschka 2007:145) Staatliche Investitionen konzentrierten sich vor allem auf mittlere und große Staatsbetriebe.

„The increases in construction associated with the investment drive and the increases in output of steel, machinery equipment, and other industrial goods were accompanied by an unprecedented increase in the nonagricultural labor force.“ (Lardy 1987:367) So wuchs allein im Jahr 1958 die Zahl der in staatlichen Betrieben Beschäftigten um 21 Millionen oder 85 Prozent verglichen mit dem Vorjahr. Am Beschäftigungshöchststand im Jahr 1960 belief sich diese Zahl auf rund 50 Millionen - eine Verdoppelung der Zahl des Jahres 1957. Die Ausweitung der Arbeitskraft erhöhte die Nachfrage nach zusätzlichen Lebensmittelrationen, obwohl viele der neuen Arbeitskräfte Vertragsarbeiter und temporär Beschäftigte ohne Familienanhang waren. „Both the massive increase in investment and the huge increase in the urban population led the state to place an unprecedented demand for grain on the rural population.“ (ebd. 1987:369)

Fehlgeschlagene Bewässerungsprojekte zur Ausweitung der Anbaufläche und das Schrumpfen der ländlichen Arbeiterschaft hatten negative Auswirkungen auf den Output der Landwirtschaft. In Kombination mit ungünstigen Wetterbedingungen resultierten diese Entwicklungen in einer verheerenden nationalen Hungersnot.

Bereits Ende des Jahres 1958 kam es in einigen Provinzen zu Hungersnöten. Die Größe der Volkskommunen – diese umfassten oft mehrere Dörfer und über 10.000 Bauern – führte zu Verwaltungsproblemen. Im Jahr 1959 versuchte die Führung diesen Fehlentwicklungen, ohne grundlegende Änderungen, entgegenzuwirken. So wurden etwa Planziele nach unten korrigiert und die vollständige Vergesellschaftung und Aufteilung des persönlichen Eigentums der Bauern gestoppt. (Wemheuer 2004:5, Teiwes 1999:119f) Die Politik dieser Zeit kann als eine Phase der Abkühlung, welche jedoch lediglich kleine Anpassungen und keineswegs eine Abkehr vom Großen Sprung vorsah, beschrieben werden. Nach einer

innerparteilichen Auseinandersetzung auf der Lushan Konferenz im Sommer 1959 wurde die kurze Konsolidierungsphase des „Großen Sprungs“ wieder aufgegeben.

Der Konferenz folgte eine große Kampagne gegen „Rechtsopportunismus“ und eine „Parteisäuberung“. Wirtschaftliche Planziele und staatliche Investitionen erreichten wieder ursprüngliche Höhen und der FJP sollte in drei Jahren verwirklicht werden.

Doch bereits im neuen Aufschwung des „Neuen Großen Sprungs“ setzte auf dem Land ein Massensterben ein. (Teiwes 1999:202f, Wemheuer 2004:6)

Im Sommer 1960 begann ein Prozess der erneuten Konsolidierung, welcher Anfang 1962 auf der 7000-Kader-Konferenz endgültig zum Ende des „Großen Sprungs“ führte.

In Folge des wirtschaftlichen Zusammenbruchs nach dem Großen Sprung wurden staatliche Investitionen drastisch eingeschränkt. Dies hatte weitreichende Auswirkungen auf die Beschäftigten, da tausende Betriebe geschlossen werden mussten.

Lardy (1987:387) spricht von 30 Millionen Umsiedlungen aufs Land während dieser Zeit. Durch die Umsiedlungsprogramme wurde die ArbeiterInnenschaft in den Staatsbetrieben um beinahe halbiert und der Bauwirtschaft um 35 Prozent reduziert. „By the middle of 1963 the urban population had been cut by 26 million and the nonagricultural population, those entitled to receive cereal through the state rationing system, had been reduced by 28 million.“ (ebd. 1987:388)

Die Regierung versuchte unter der Parole „konsolidieren, festigen, stärken und erhöhen“ die Krise auf dem Land zu bewältigen. Die Ausgaben für die Landwirtschaft wurden Anfang der 1960er Jahre erhöht, um Einkommen und Güterangebot für die ländliche Bevölkerung zu erhöhen. Ansätze zur Forcierung des landwirtschaftlichen Wachstums beliefen sich auf Investitionen und Maßnahmen zur Spezialisierung in der Produktion sowie industriellen Unterstützung. (Lardy 1987:391) So wurden die Volkskommunen verkleinert, die Produktionsgruppe zur Grundlage des Organisationsaufbaus, die Parzellen zur privaten Nutzung und Bauernmärkte wieder zugelassen und schließlich die Volksküchen abgeschafft. Weiters wurden die Aufkaufpreise für Getreide erhöht und die staatliche Ankaufspolitik gelockert. Getreide wurde importiert und die Stahlproduktion für die Produktionsgruppen verboten. Um die Ernährung der Städte weiter gewährleisten zu können, wurden Millionen StadtbewohnerInnen aufs Land zurückgeschickt. (Wemheuer 2004:7)

Die chinesische Regierung gab das Ende des „Großen Sprungs“ nicht offiziell bekannt.

Doch auf der 7000-Kader-Konferenz wurde Anfang 1962 eine neue Epoche eingeleitet: die Readjustierungsphase hatte begonnen. (Wemheuer 2004:7)

2.2 Readjustierungsphase & Kulturrevolution

Nach den katastrophalen Ergebnissen des Großen Sprungs folgte eine wirtschaftliche Konsolidierungsphase, in der diverse Maßnahmen zur Überwindung der Folgewirkungen gesetzt wurden. Auf der „7000-Kader“-Konferenz wurde Anfang des Jahres 1962 mit der sogenannten Readjustierungsphase schließlich eine neue Epoche eingeleitet. In dieser kurzen Phase der Readjustierung schwenkte man, nach der Politik des Großen Sprungs, wieder auf eine stärker zentralisierte Planwirtschaft zurück. (Klein 2007:239) Teile der Parteiführung arbeiteten ab Beginn der 1960er Jahre an einem neuen ökonomischen Konzept für die Volksrepublik, in welchem die Massenlinie Maos verworfen und eine pragmatischere Politik, hinsichtlich der Betonung des Eigeninteresses der/s Einzelnen, der Modernisierung der Wirtschaft und der Einführung freier Märkte, verfolgt werden sollte.

Jener neue Kurs resultierte in den Jahren 1963-65 in einer raschen Erholung der Wirtschaft und Versorgungsengpässe konnten beseitigt werden. Orthodoxe Kräfte um Mao Zedong standen diesen Entwicklungen jedoch äußerst skeptisch gegenüber und sahen ihre Machtposition gefährdet. So leiteten Mitte der 60er Jahre ideologische Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen politischen Lagern innerhalb der KPCh die Kulturrevolution ein. Die Wirtschaftsentwicklung wurde erneut unter das Primat der Politik gestellt. (Klaschka 2007:146, Fischer/Schuller 2007:232, Yang 1996)

Die sog. „Große Proletarische Kulturrevolution“ begann, gemäß der Sicht der KPCh, im Frühsommer 1966 und endete mit dem Sturz der „Viererbande“ im Oktober 1976. Es existiert keine allseits akzeptierte Darstellung und Interpretation der Ereignisse jener Zeit. Die letzten Jahre Maos Herrschaft waren durch politische Grabenkämpfe gekennzeichnet. Es herrschten Spannungen zwischen der Gruppierung um Mao, der Angst hatte die Revolution könnte vom rechten Weg abkommen, und seinen Gegnern. Deutlich wird auch Maos Aversion gegen die städtische Bürokratie, Ausdruck seines Glaubens, dass der ländliche Bereich der Hauptprofiteur der chinesischen Revolution sein sollte.

Die Bewegung gegen den Revisionismus erhielt, am 11. Plenum im August 1966, weiteren Vortrieb. Die Prinzipien des Klassenkampfes sollten auch auf Intellektuelle, Bürokraten und Parteimitglieder ausgeweitet werden um unliebsame Subjekte auszusortieren. (Fairbank 2006:391)

Ökonomische Entwicklung während der Kulturrevolution

Maos Wirtschaftsprogramm jener Periode kann als Mittelweg zwischen Marktwirtschaft und sowjetischer Zentralisierung beschrieben werden. Die Größe des Landes allein stellte ein Argument gegen zentrale Ministerien dar, welche die lokalen Entwicklungen steuern sollten. Mao wollte demnach zentrale Kontrolle, aber keine zentralisierte Steuerung. Diese sollte Sache der Kommunen sein. Die letztlich realisierte Politik stellte eine Mischform dar. (Fairbank 2006:397)

Die ökonomische Entwicklung während der Kulturrevolution war gekennzeichnet durch ein industrielles Wachstum von durchschnittlich ca. 10 Prozent, bei geringen Wachstumsraten in der Landwirtschaft. Konsum und Produktivität pro Kopf hatten überhaupt kein Wachstum zu verzeichnen. Diese Ergebnisse sind auf die forcierte Industrialisierungspolitik, die der Staat der Bevölkerung, zusammen mit erheblichen Konsumeinschränkungen, auferlegte, zurückzuführen. Die Industrie kann als Profiteuer dieses Entwicklungsweges gesehen werden. „Auch in der Kulturrevolution könnte also die Industrialisierung als primäres Ziel der Modernisierung im Vordergrund gestanden haben, allerdings unterscheidet sich diese vom westlichen Muster, indem sie auf das konsumierende Individuum als Stütze wirtschaftlichen Wachstums verzichtet und anstelle dessen [...] die Bevölkerung im Zuge der Massenmobilisierung über andere Wege zu befriedigen versucht.“ (Weigelin-Schwiedrzik 2007:146)

Riskin (nach Weigelin-Schwiedrzik 2007:146) hält jedoch fest, dass es sich um keine konsequente Modernisierungspolitik mit industriellem Schwerpunkt handelt, sondern die genannten Entwicklungen das Ergebnis eines permanent umkämpften Kompromisses zwischen unterschiedlichen Strategien sind.

Das maoistische Programm umfasste den Abbau der Unterschiede zwischen Stadt und Land, Dezentralisierung und den Einsatz der menschlichen Arbeitskraft als zentrale Elemente des ökonomischen Aufbaus.

Als Reaktion auf die katastrophalen Ergebnisse des Großen Sprungs wurde die Politik des "Auf zwei Beinen gehens" initiiert, welche die Bevorzugung der Schwerindustrie beenden sollte. (Scharping 1995:128) Die Strategie war hinsichtlich der Förderung der ländlichen Industrialisierung, sowie einer Verbesserung der Bewässerungsanlagen und der medizinische Versorgung auf dem Land erfolgreich. Obwohl die Landwirtschaft kein Wachstum verzeichnen konnte, kam es zu einer Umverteilung der Ressourcen zugunsten der ländlichen Bevölkerung, die jedoch nicht von den Einkommenszuwächsen profitieren konnte.

In der Stadt verringerten sich die Einkommensunterschiede, durch eine Senkung der höheren Einkommen im Zuge der politisch begründeten Mobilisierung und die Unterbindung von Einkommenssteigerungen. „Immer weniger Konsumgüter standen in den Regalen der Geschäfte, was den Eindruck vermittelte, dass alle Teile der Bevölkerung ein gleichermaßen asketisches Leben führten und damit Verteilungsgerechtigkeit auf niedrigstem Niveau realisiert werden konnte.“ (Weigelin-Schwiedrzik 2007:146)

Das Entwicklungskonzept Mao Zedongs jener Periode entspricht also einer Wirtschaftspolitik, in der die Gleichheit der städtischen und der ländlichen Bevölkerung, durch Verringerung der Einkommensunterschiede und der Verbesserung der Lebensverhältnisse auf dem Land, im Mittelpunkt standen. Also nicht wirtschaftliches Wachstum, sondern die Umverteilung des erwirtschafteten Reichtums zugunsten der ländlichen und weniger privilegierten Bevölkerungsteile, stand im Zentrum Maos Politik. (ebd. 2007:147)

Zwar sollte Industrialisierung realisiert werden, jedoch nicht auf dem Rücken der ländlichen Bevölkerung, sondern finanziert durch den Konsumverzicht aller Bevölkerungsteile. Doch konnten wirtschaftspolitische Zielsetzungen oft nicht umgesetzt werden, da die staatliche Wirtschaftsplanung immer schlechter funktionierte. Riskin (nach Weigelin-Schwiedrzik 2007:147) begründet dies mit der Inkompatibilität von Planwirtschaft und der groß angelegten Massenmobilisierung. Auch die ständige Auswechslung wichtigen Personals durch politische Säuberung hatte negative Folgewirkungen.

Die Industrialisierungsbestrebungen zielten auf die Erstarkung des Staates sowie auf Prestigegewinn im internationalen Vergleich ab. Durch Konsumverzicht sollte moralische Qualität bewiesen werden. China sollte demnach reich (fuguo) und das Militär stark (qiang bing) werden, seine BürgerInnen jedoch auf Wohlstand und Befriedigung ihrer alltäglichen Bedürfnisse verzichten. Durch den Bruch mit der Sowjetunion strebte China nach Autarkie und Maschinenbau, die Ölproduktion sowie Nuklear- und Rüstungsprojekte rückten in den Vordergrund. Durch den Vietnamkrieg bekamen diese Autarkiebestrebungen zusätzlichen Antrieb. (Scharping 1995:128)

Perkins (1991:477) hält fest, dass hinsichtlich der Wirtschaftsstrategie während der Zeit der Kulturrevolution wenig neue Ideen und Maßnahmen umgesetzt wurden. Die Sowjetunion war hinsichtlich der Planungsinstrumente und der Entwicklungsstrategie weiterhin Orientierungspunkt. Die chinesische Führungsrige zog unterschiedliche Schlüsse aus dem desaströsen Programm des Großen Sprungs. Einerseits wurden lediglich Mängel sowie

unglückliche Umstände bei der Umsetzung desselben festgestellt, während andererseits generell die Konzeption des Großen Sprungs in Frage gestellt wurde. Diese divergierenden Ansichten hatten jedoch in den frühen 1960er Jahren keine nennenswerten Auswirkungen auf die Wirtschaftspolitik, stand doch in jenen Jahren wirtschaftliche Erholung im Zentrum der Bemühungen. Mao seinerseits widmete seine Aufmerksamkeit den Werten und der Einstellung der Menschen, worin er das Hauptproblem sah, im Rahmen einer sozialistischen Erziehungskampagne. (Perkins 1991:479) Im Folgenden soll nun auf die zentralen Entwicklungskonzepte jener Zeit eingegangen werden.

Austerität und Konsumverzicht

Die chinesische Führung verfolgte während der Zeit der Kulturrevolution ein Programm der beschleunigten Entwicklung durch Austerität („maximum-speed development through austerity“), hinsichtlich der Einschränkung des Massenkonsums. Doch bestanden innerhalb der Führungsebene unterschiedliche Ansichten zu diesem Ansatz. Liu Shaoqi¹ vertrat etwa die Ansicht, dass ein „optimaler“ statt eines minimalen Konsums zur gewünschten Maximierung der Kapitalwachstumsrate führen soll. Die Beschränkung des Konsums auf Subsistenzniveau beeinflusst die Arbeitsanreize negativ, während eine optimale Lohnpolitik, mit einem gewissen Grad an Austerität, zu einer höheren Arbeitsleistung und größerem Output führen kann. Dies wiederum sollte höhere Kapitalakkumulation für Investitionen und wirtschaftliche Entwicklung ermöglichen. Mao im Gegensatz „[...] seeks to substitute the political control and ideological or moral persuasion for material stimulus, in order to achieve an even higher rate of capital accumulation.“ (Kueh 2008:4) Mao verfolgte eine Politik der maximalen Austerität kombiniert mit politischer und ideologischer Kontrolle. Die Bevölkerung sollte Uneigennützigkeit beweisen und sich zugunsten Maos Kurs im Verzicht üben, die Einschränkung des Angebots an Konsumgütern auf das bloße Subsistenzminimum eine maximale Kapitalakkumulation ermöglichen. So sollten staatliche Ersparnisse und Investitionen ausgedehnt werden können, ohne vorhandene Strukturen, wie etwa die Kommunen, aufgeben zu müssen. (ebd. 2008:10f)

“It might appear to Mao that, if the ‘surplus consumption’ could be forfeited by the state, the economic gains from added investment should be able to offset the output decline resulting from adverse incentive effects. Of course, political control should then be tightened up, hand in hand with the multi frontal ideological drive to help transform the superstructure [...]”

¹ **Lǐú Shàoqí** - 刘少奇 (1898-1969): Präsident der Volksrepublik China von 1959 bis 1968. Mitverantwortlich für die Wiederaufbaupolitik. Während der Kulturrevolution verlor Liu an Einfluss, da er dem rechten Flügel zugerechnet wurde und deshalb von Mao Zedong als Bedrohung wahrgenommen.

(ebd. 2008:23) Diese ökonomischen Überlegungen liefern auch eine Erklärung für die nichtökonomischen Phänomene der Kulturrevolution, wie die Bildungsrevolution oder die Verschiebung städtischer Kader und Intellektueller aufs Land. Die Massenmobilisierung diente somit auch dem Zweck, die Nachfrage nach Konsumgütern zu drosseln und den Wunsch nach Befriedigung Konsumgüternachfrage der Menschen unter dem Primat der Politik hintanzuhalten.

„The key to the model is the belief that the most important choice facing planners is whether to invest in producer goods or in consumer goods [...]“ (Perkins 1991:488) Ausgehend von den Annahmen, dass die pro-Kopf Produktionsrate fix ist, sprich Investitionen in bestimmter Höhe zu den immer selben Output-Steigerungen führen, sowie, dass es notwendig sei, angesichts eines geringen Außenhandels Produktionsgüter selbst produzieren zu müssen um das Wirtschaftswachstum zu prologieren, wird davon ausgegangen, dass das Wachstum der Wirtschaft umso größer ist, je umfangreicher das Investment in den Produktionsgütersektor ausfällt. „The only reason why planners would not channel most investment into producer goods is that in the short run consumption may be so low that people will starve (or revolt).“ (ebd. 1991:489) Eine Strategie basierend auf diesem Ansatz, sollte nicht nur zu hohen Wachstumsraten des Nationaleinkommens und der Produktionsgüterindustrie, sondern auch zur Ausweitung der Konsumgüterproduktion und der Verbesserung des Lebensstandards für die Bevölkerung führen. Doch das Modell erwies sich für den chinesischen Fall als unzutreffend. Mangelnde Anreizmechanismen für die ArbeiterInnen und Planungsdefizite wirkten sich negativ aus. Der Rückgang des wirtschaftlichen Wachstums, trotz steigender Investitionsrate, führt zur Einschränkung des Konsums, welcher durch steigende Verteidigungsausgaben zusätzlich limitiert wurde. Die Reallöhne stiegen im Zeitraum zwischen erstem und fünftem FJP nicht an. (ebd. 1991)

Dritte Front

In der Zeit zwischen 1966 und 1976 wurde unter größten planerischen Anstrengungen eine Wende in der Industrialisierungspolitik vollzogen. Die Industrialisierungsbasis sollte von den Küstengebieten ins Innenland, an die so genannte „dritte Front“, verlegt werden.

Die Umsetzung dieser Strategie, welche hohe Priorität im dritten FJP hatte, war auch der Annahme geschuldet, dass der VR China ein militärischer Angriff bevorstehen könnte. Während die Dezentralisierungsbestrebungen einerseits vor allem als Teil einer Strategie lokaler Autarkie, welche im Kriegsfall von Vorteil sein sollte, beschrieben werden (vgl. Weigelin-Schwiedrzik 2007), stellt die „dritte Front“ Strategie für andere Autoren auch den

Versuch dar, die grundlegende regionale Wirtschaftsstruktur Chinas, mit dem Nordosten des Landes als schwerindustrielles Zentrum, und einem landwirtschaftlich geprägten Teil des Landes, aufzubrechen. Mit dieser Strategie sollte der traditionellen Konzentration der ökonomisch-industriellen Ballungszentren im strategisch ungünstigen und nur schlecht zu verteidigenden Küstenstreifen entgegengewirkt werden. Im chinesischen Hinterland sollte eine neue industrielle Basis errichtet werden, dafür betrieb die Führung einen enormen finanziellen und personellen Aufwand. (Taube 2007:252, Scharping 1995:128)

Während des Vietnamkrieges von 1964 bis 1971 initiierte die chinesische Führung also massive Investitionen in die militärisch-industrielle Entwicklung der Innlandprovinzen in Chinas Nord- und Südwesten. Ohnehin knappe Ressourcen wurden in Eisenbahnverbindungen zwischen den neue geschaffenen Produktionsanlagen und Rohstoffgebieten investiert, neue Fabriken in Distanz zu den bevölkerungsreichen Zentren gegründet.

Auf die zehn Provinzen der Dritten Front Strategie entfielen rund die Hälfte der staatlichen Investitionen, obwohl diese nur unwesentlich zur gesamten Industrieproduktion beitrugen. Die ungeheuren Investitionen im industriellen Sektor in jener Zeit erklären sich also zum Teil aus den systematisch vollzogenen Umzügen. (MacFarquhar/Schoenhals 2006:308/316, Weigelin-Schwiedrzik 2007:147, Fairbank 2006)

Die Dezentralisierung der Wirtschaft liegt auch in den Auseinandersetzungen innerhalb der Führungselite, etwa über das bereits angesprochene Austeritätsprogramm, begründet, da aus diesem Grund keine Einigung auf zentraler Ebene erzielt werden konnte. Demnach können die Dezentralisierungstendenzen auch als Versuch interpretiert werden, den verschiedenen Meinungsgruppen die Möglichkeit zu geben, ihre Politik jeweils vor Ort umzusetzen.²

Selbstversorgung

Für die ländlichen - sprich dezentralen - Industrien galt das Prinzip der Selbstversorgung.

Die Idee der Selbstversorgung führte auch zur Förderung der ländlichen Industrie während der Zeit der Kulturrevolution. Lokalregierungen erhielten die Autonomie kleine ländliche Industrien außerhalb des zentralen Planes aufzubauen. Diese ländlichen Kleinunternehmen waren eine zentrale Säule der Entwicklungsstrategie Mao Zedongs und deren Aufbau wurde etwa durch Steuererlässe gefördert. Enorme industrielle Wachstumsraten waren die Folge. (Yang 1996:116)

² mündliche Auskunft Weigelin-Schwiedrzik.

Im Jahr 1979 beschäftigten 800.000 Unternehmen rund 24 Millionen ArbeiterInnen. (Fairbank 2006:399) Bis Ende der 70er-Jahre produzierten diese rund 15 Prozent des Industrieproduktionswertes, die wichtigsten Maschinen für die Landwirtschaft und die Hälfte des benötigten Düngers. Doch standen diese Ergebnisse in keinem positiven Verhältnis zu der Höhe der Investitionen.

Anfänglich waren die ländlichen Unternehmen zunächst als Alternative zur staatlichen Wirtschaft und zur Befriedigung der lokalen Bedürfnisse mit lokalen Mitteln und Arbeitskräften konzipiert, doch im Zuge der Dezentralisierung gelang es den lokalen Administrationen immer besser, staatliche Mittel in die ländliche Industrialisierung zu lenken. (Weigelin-Schwiedrzik 2007:148) Die Peripherie agierte hier nicht nach den Regeln der Zentrale, welche durch die Kulturrevolution geschwächte war und so die entstandene Eigendynamik nicht unter Kontrolle bringen konnte.

Aufgrund umfangreicher staatlicher Unterstützung für die ineffiziente und teure Produktion der ländlichen Betriebe kann nicht von tatsächlicher Selbstversorgung gesprochen werden. (Fairbank 2006)

Die Phase der Kulturrevolution ist charakterisiert durch die Gleichzeitigkeit von Industrialisierung und Massenmobilisierung, sowie von staatlicher Planung und lokaler Autonomiebestrebung. Im wirtschaftlichen Sektor konnten sich Mao Zedong und seine Gefolgschaft offenbar nicht in vollem Umfang durchsetzen. „Angesichts einer nach wie vor rapide wachsenden Bevölkerung konnte das auf Verteilungsgerechtigkeit abzielende Programm Mao Zedongs nicht ohne wirtschaftliches Wachstum realisiert werden; das in der Kulturrevolution durchgesetzte Primat der Politik konnte zwar die Unterordnung der Ökonomie unter die Politik erzwingen, auf wirtschaftliches Wachstum konnte es aber nicht verzichten.“ (Weigelin-Schwiedrzik 2007:149) In dieser Situation behinderten sich wirtschaftlicher Aufbau und Massenmobilisierung gegenseitig.

In den frühen 70er Jahren konzentrierte sich die Investitionstätigkeit des chinesischen Staates auf drei Sektoren: Projekte im Rahmen der Dritten Front Strategie, die Projekte der Lokalregierungen sowie den neuen Sektor importierter ausländischer Technologie - oftmals wurden gar gesamte Werke importiert. „All this economic growth in the CR period was too much for the CCP to handle“, wie Fairbank (2006:399) festhält. Nach Maos Tod im Jahr 1976 verlor die chinesische Führung die Kontrolle über die Wirtschaft, während diese und gleichzeitig die Bevölkerung unvermindert weiterwuchs.

Im Bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung während der Kulturrevolution bestehen differierende Auffassungen. Während einerseits diese Periode des politischen Aufruhrs auch als eine für die chinesische Wirtschaft schwierige Zeit eingestuft wird, gibt es andererseits die Meinung, dass negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum begrenzt waren. So wird etwa von einer Unregelmäßigkeit des Wachstum der chinesischen Volkswirtschaft berichtet, welche sich durch ein negatives Wachstum in den Jahren 1967-68 gefolgt von enorm hohen Wachstumsraten von 17-19% in den Jahren 69-70 und einer Stabilisierung des Wachstums auf niedrigerem Niveau in den 70er Jahren ausdrückt. Gleichzeitig wies die Wirtschaft jedoch starke Effizienzprobleme auf, sodass der Pro-Kopf Output der Landwirtschaft stagnierte und der Lebensstandard der Bevölkerung zurückging. (chinability.com)

Andere Autoren wiederum berichten von erheblichen Wachstumseinbußen Ende der 1960er Jahre, weil die politischen Rahmenbedingungen für die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der Produktion ungünstig waren. Obwohl sich die ideologischen Kampagnen, dieser Einschätzung folgend negativ auf die Wirtschaftsentwicklung auswirkten, konnten nichtsdestotrotz Erfolge im Bildungssystem, bei der Gesundheitsversorgung und bei der Industrialisierung erzielt werden.

In jener Zeit, von Mitte der 60er bis Ende der 70er Jahre, kann grundsätzlich von einer Anpassung des sozialistischen Wirtschaftsmodells an chinesische Bedingungen gesprochen werden. Es ging eine teilweise Abkehr vom sowjetischen Entwicklungsmodell auf Grund der Erfahrungen des Großen Sprungs von statten. Der Agrarsektor sollte im Gegensatz zur SU eine zentrale Rolle in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung einnehmen, konnte jedoch kein nennenswertes Produktionswachstum verzeichnen. Vielmehr rückte die Industrie auch in den ländlichen Gebieten in den Vordergrund, wie generell die industrielle Entwicklung voranschritt und zum Motor des gesamtwirtschaftlichen Wachstums wurde. (Yang 1996:115, Fischer/Schuller 2007:233) Des Weiteren wurde ein Teil der Planungskompetenzen von der Zentrale auf Provinzen, Städte und Kreise übertragen. Das Konzept der Selbstversorgung begünstigte den regionalen Wirtschaftsegoismus der Lokalregierungen. Die Nutznießer der Dezentralisierungsstrategie waren, ganz entgegen der Intention Maos, also die Machthaber auf der lokalen Ebene. (Fairbank 2006:397f, Scharping 1995)

Die zu Beginn der Kulturrevolution erheblich geschwächte Technokratie konnte sich im Zuge des Jahrzehntes regenerieren, ihr Programm, der auf die Städte zentrierten Modernisierung, ausformulieren und letztlich gemeinsam mit den unterdrückten Intellektuellen den Übergang

zur Politik von Reform und Öffnung vollziehen. (Weigelin-Schwiedrzik 2007:149) Ohne die Entwicklungen der Kulturrevolution hätten die Reformen ab den 1980er Jahren möglicherweise nicht stattgefunden. „No cultural revolution, no economic reform“, wie MacFarquhar und Schoenhals (2006) zusammenfassen. Ebendiese soll nun skizziert werden.

2.3 Reform und Öffnung

Wirtschaftssysteme und ihre Transformation

China vollzog im Untersuchungszeitraum eine zweimalige grundlegende Veränderung des Wirtschaftssystems. Nach der bereits beschriebenen Verstaatlichung der Industrie und der Kollektivierung der Landwirtschaft nach sowjetischem Vorbild in den ersten Jahren der Volksrepublik und der in Folge vorgenommenen Anpassung an die chinesischen Rahmenbedingungen, wurden in den 80er Jahren schrittweise marktwirtschaftliche Elemente eingeführt und die Planwirtschaft in ihrer Bedeutung zunehmend zurückgedrängt, bis die Marktwirtschaft zum dominanten Prinzip der Ressourcenallokation wurde.

Im Zentrum jeder Ökonomie steht die Lösung von Produktions- und Koordinierungsproblemen. Die Art des Koordinierungsmechanismus entscheidet, ob eine Plan- oder Marktwirtschaft vorliegt. Staatliches Eigentum und die zentrale Kontrolle wichtiger Wirtschaftsaktivitäten bilden die Basis der sozialistischen Planwirtschaft, während die kapitalistische Marktwirtschaft im Gegensatz von privatem Eigentum und privater Kontrolle der ökonomischen Aktivitäten der Unternehmen und Haushalte ausgeht – der Markt also Koordinierungsmechanismus ist. Gibt es kein privates Eigentum an Produktionsmitteln, doch werden die Preise über den Markt bestimmt, so kann von einem marktwirtschaftlich-sozialistischen System oder wie im Falle des heutigen Chinas von einer sozialistischen Marktwirtschaft gesprochen werden.

Die neue chinesische Führung leitete Reformmaßnahmen ein, die nicht auf Strukturwandel, sondern auf die Beseitigung der Defizite des sozialistischen Wirtschaftsmodells, abzielten. Als historischer Wendepunkt wird das 3.Plenum des 11.ZK angesehen. (Fischer/Schuller 2007:228)

Beschlüsse über Reform und Öffnung

Wird von Reformen in der VR China gesprochen, so beruft man sich auf die Beschlüsse über Reform und Öffnung des 3.Plenums des 11.ZK im Jahr 1978. Der Begriff „Reform“ bezieht sich im Wesentlichen auf die Reform des wirtschaftlichen

Systems der VR China. Marktwirtschaftliche Elemente sollten die bis dato dominierende Planwirtschaft ergänzen. Der Staat sollte dabei die Kontrolle über das ökonomische Geschehen beibehalten, sich jedoch aus den, für die alltägliche Versorgung wichtigen Bereichen, schrittweise zurückziehen und diese dem marktwirtschaftlichen Geschehen überlassen. Um Verteilungsproblemen vorzubeugen sollte ein zweigleisiges System implementiert werden, welches den Wettbewerb zwischen Plan und Markt zulassen sollte.

Der Begriff „Öffnung“ meint die Öffnung Chinas für ausländische Produkte und ausländische Investitionen durch den Beschluss des 3.Plenums. „Die Hoffnung Mao Zedongs, dass die große Zahl der in China verfügbaren Arbeitskräfte den Mangel an Kapital ausgleichen würde, hatte sich als nicht tragfähig erwiesen.“ (Weigelin-Schwiedrzik 2005) Um die von Zhou Enlai³ propagierten „vier Modernisierungen“ - der Landwirtschaft, der Industrie, der Landesverteidigung, sowie von Wissenschaft und Technik - durchführen zu können, musste Kapital von außen angezogen werden. Auch in diesem Belang sollte der Staat die Kontrolle über die Transaktionen besitzen. So sollte etwa die Mehrheit der Unternehmen, im Rahmen von Joint-Ventures, in chinesischer Hand verbleiben. Diese Unternehmen mit ausländischer Beteiligung, sollten für den Weltmarkt produzieren und zu einer ausgeglichenen Handelsbilanz beitragen.

Der Beschluss über Reform und Öffnung ist aus zwei Quellen gespeist: In der Auseinandersetzung mit den Reformversuchen in Osteuropa haben chinesische Kommunisten die dort gewonnen Erkenntnisse bezüglich der Koexistenz von Plan- und Marktwirtschaft in die eigene Politik einfließen lassen.

Zweitens dürften, so Weigelin-Schwiedrzik (2005), Überlegungen Sun Yatsens⁴ von Bedeutung gewesen sein, welcher bereits den zwanziger Jahren eine Kombination von Plan- und Marktwirtschaft für Chinas Industrialisierung vorgesehen und auf die Notwendigkeit ausländischer Investitionen hingewiesen hatte.

Die chinesische Führung fasste besagten Beschluss in der Hoffnung, die Legitimationskrise überwinden zu können, der Bevölkerung durch vermehrten Konsum eine Verbesserung der Lebensverhältnisse, sowie der Ökonomie den Einstieg in die Geldwirtschaft zu ermöglichen, um die interne Kapitalakkumulation zur Finanzierung der Modernisierungsanstrengung zu gewährleisten.

³ Zhōu Ēnlái- 周恩来 (1898- 1976): Premierminister von 1949 bis zu seinem Tod. Außenminister bis 1958.

⁴ Sun Yatsen - 孙逸仙 (1866-1925): Gründer der Guomindang (GMD) und erster provisorischer Präsident der Republik China.

Die sogenannten „vier Grundprinzipien“, also das Festhalten am Marxismus-Leninismus und den Mao Zedong – Ideen, am sozialistischen Weg, an der Führung durch die Partei, sowie an der Diktatur des Proletariats, stellten den Bezugsrahmen für diese Reformen dar. Da für diese zunächst kein Ziel definiert wurde, hatten diese experimentellen Charakter, folgten also dem Motto „sich von einem Stein zum anderen über den Fluß tasten“. Folgend der Devise, dass jede Reform, welche der Wirtschaft nutzt, auch dem Machterhaltungsanspruch der Partei dient, sollte die Legitimationskrise gelöst werden. (Saich 2004) Die Parteiführung musste so ihre Legitimität zunehmend durch die Fähigkeit im Aushandeln unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessen unter Beweis stellen. „D.h. sie vollzieht gesellschaftliche Prozesse nach und formuliert diese in politische Maßnahmen um bzw. definiert die Legitimität partikularer Interessen und begrenzter (z.B. sektoriell oder regional entwickelter) politischer Strategien.“ (Weigelin-Schwiedrzik 2005:12)

Die Parteiführung wollte die Konzentration darauf richten, Stabilität und Einheit herzustellen bzw. zu bewahren. Die Eigendynamik der Reformmaßnahmen, als Konsequenz des Wechsels in der Legitimationsstrategie, resultierte jedoch in einem Kontrollverlust der Führung. Nachdem die Partei ihre Fähigkeit die Gesellschaft „anzuleiten“ eingebüßt hat, gibt letztere die Richtung vor. (ebd. 2005)

Die Periodisierung der Reformperiode, anhand welcher zentrale Punkte der chinesischen Entwicklung nach 1978 aufgezeigt werden sollen, folgt jener Tony Saichs (2004).

Das Dritte Plenum & die Reformagenda

Im Jahr 1978 definierte die chinesische Führung das Wachstum der Wirtschaft als Primärziel der Wirtschaftspolitik. Diese Zielsetzung sollte zu einer Verbesserung des Lebensstandards der Bevölkerung führen. Die Idee des „kleinen Wohlstands“ (xiao kang), welche 1979 erstmals Erwähnung fand, umfasste die Realisierung eines komfortables Leben für die Bevölkerung und wurde in Parteidokumente aufgenommen: „[...] they chose to promise a bright economic future for all within a relatively short space of time, meaning that CCP legitimacy would be linked closely to the ability to deliver the economic goods.“ (Saich 2004:57)

Die Reformen sollten pragmatische Gestalt annehmen, wie der Slogan „Praxis als einziges Kriterium der Wahrheit“ verdeutlicht. Die ostasiatischen Nachbarländer Japan und Südkorea wurden als Vorbild, hinsichtlich der Rolle des Staates bei ökonomischer Entwicklung angesehen, da deren wirtschaftlicher Erfolg der aktiven Rolle des Staates bei der

Koordinierung und Initiierung der Wirtschaftsentwicklung zugeschrieben wird. Auf staatliche Regulierung der Wirtschaft sollte demnach nicht verzichtet und verteilungspolitische Eingriffe bei Bedarf durchgeführt werden.

Das Plenum wies des Weiteren hinsichtlich der Ausweitung marktwirtschaftlicher Kräfte in Chinas Ökonomie in eine neue Richtung. An die Stelle des ursprünglich beschlossenen 10-Jahresplans trat im Jahr 1980 eine dreijährige Phase der Restrukturierung, Konsolidierung und der Verbesserung der nationalen Wirtschaft. (Saich 2004:59)

Die wirtschaftliche Prioritätensetzung wurde insofern auf den Kopf gestellt, als die bis dato dominante Schwerindustrie hinter die Landwirtschaft und die Leichtindustrie gereiht wurde. Die Implementierung von Marktmechanismen zur Reduzierung von Ineffizienzen in der Allokation und Verteilung innerhalb der Zentralwirtschaft bildete den Kern der Wirtschaftspolitik jener Jahre. Der Übergang vom zentralen Lenkungssystem zur Markt koordinierung sollte schrittweise erfolgen.

So wurde in der ersten Phase der Wirtschaftsreformen die Strategie einer geplanten Wirtschaft ergänzt durch Marktregulierung verfolgt. Die offizielle Definition des Wirtschaftssystems änderte sich im Laufe der 80er Jahre von „geplanter Warenwirtschaft“ zu „Wirtschaft, in der der Staat den Markt reguliert und die Märkte die Unternehmen regulieren“, um dann im Jahr 1992 am 14. Parteitag der KPCh im Konzept der „sozialistischen Marktwirtschaft mit chinesischen Merkmalen“ zu münden. (Schüller 2000:141)

Die Reformen der Binnenwirtschaft wurden durch eine Öffnung nach außen begleitet um Exportmärkte erschließen und ausländische Investitionen und Technologien anziehen zu können. Während Veränderungen im ländlichen Sektor rasch abliefen und ausgeprägt waren, verliefen die Reformen im städtischen Sektor relativ moderat.

Agrarpolitik

Die Anfangsjahre der Reformbemühungen brachten erhebliche Veränderungen für die ländlichen Gebiete, welche die Mehrheit der chinesischen Bevölkerung beheimateten. Wiederum sollte die Modernisierung der Landwirtschaft im Vordergrund stehen. Als Reaktion auf die schwierige Lage ländlicher Gebiete, etwa bei der Lebensmittelversorgung, wurde schließlich im Jahr 1983 das Haushaltsverantwortlichkeitssystem (HVS) offiziell eingeführt. Den Bauern sollten in diesem System die Verantwortung für die Produktion übertragen werden. So wurde, je nach der Größe der Familie, Grund und Boden zugeteilt, auf dem eigenverantwortlich gewirtschaftet werden durfte. Die ländlichen Volkskommunen

wurden aufgelöst und die Rückkehr zur familienbezogenen Bewirtschaftung vollzogen. (Saich 2004:61)

Statt kollektiver Eigentumsrechte sollten von nun an langfristige private Bodennutzungsrechte gelten. Des Weiteren wurde das staatliche Handelsmonopol aufgebrochen, die Bauern erhielten Gewerbefreiheit und beschränkte Möglichkeit zur Migration.

Zudem fand eine Liberalisierung der Agrarmärkte und der Preise statt. Bauern sollten demnach über das angebaute Produkt selbst entscheiden und eigene Kontrakte mit der Regierung abschließen dürfen. Über die vereinbarte Menge hinaus produzierte Güter konnten frei verkauft werden. Auf Grund dieser Neuerungen stieg der landwirtschaftliche Output innerhalb eines Jahrzehnts um über 75 Prozent. Zusätzlich wurde den ländlichen Gemeinden die Errichtung von lokalen Industrien, hauptsächlich kleiner Leichtindustriebetriebe, ermöglicht. Durch die Steigerung der Arbeitsproduktivität als Konsequenz des Kontraktsystems, wurden Massen an Arbeitskräften freigesetzt, welche teilweise von den neuen ländlichen Industrien aufgefangen wurden (Frank 2007:124)

Frühe wirtschaftliche Reformmaßnahmen auf dem Land waren demnach mit erheblichen Produktionssteigerungen und Produktivitätszuwächsen verbunden. Institutionelle Veränderungen in der Landwirtschaft, durch die Auflösung der Volkskommunen, resultierten in einer Ausweitung der wirtschaftlichen Handlungsspielräume der ländlichen Bevölkerung. Gleichwohl führte eine Anhebung der staatlichen Ankaufspreise für landwirtschaftliche Produkte zu Einkommensgewinnen für ebendiesen Bevölkerungsanteil.

Industriepolitik

Veränderungen in der Industrie und in den urbanen Gebieten verliefen, wie bereits erwähnt, weniger dramatisch. Ein umfangreiches Reformprogramm für die städtische Wirtschaft Mitte der 80er Jahre umfasste die Umstrukturierung der Staatsbetriebe, sowie des Planungs- und Preissystems. In dieser Phase des Reformprozesses war die Parallelität von Markt und Plan von entscheidender Bedeutung. Ein „Herauswachsen aus dem Plan“, durch Anreize für eine Produktion außerhalb des Plans, sollte der Wirtschaft ermöglicht werden. (Schüller 2000:144) Übergeordnete Ziele der Industriesektorreformen waren Effizienzsteigerung und verbesserte Wettbewerbsfähigkeit. In diesem Sinne wurden Liberalisierungsschritte, etwa die Umstrukturierung der Staatsunternehmen, die Zulassung von nicht-staatlichen inländischen Unternehmen und von solchen mit ausländischer Beteiligung, getätigt.

Anfang der 80er durchgeführte Reformschritte waren auf die Ausweitung der Autonomie für das Management der staatseigenen Unternehmen beschränkt. Die Verantwortung über die

Entwicklung der staatlichen Unternehmen wurde zusehends auf die Betriebsleiter übertragen. Die Zulassung von nicht-staatlichen Unternehmen erhöhte den Konkurrenzdruck für die Staatsbetriebe.

Außenwirtschaftspolitik

Bereits in der frühen Phase der Reformen strebte China die Öffnung zur Weltwirtschaft an. So kann bereits seit Anfang der 80er Jahre von einer außenorientierten Wirtschaftspolitik gesprochen werden. Durch die Öffnung nach außen sollte das Wirtschaftswachstum und der Strukturwandel beschleunigt werden. Die Außenwirtschaft nahm bald die Schlüsselfunktion in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ein.

Für die Ausweitung des Außenhandels waren die Enklaven Macao und Hongkong, sowie die Sonderwirtschaftszonen in den Küstengebieten, von entscheidender Bedeutung. Der Zustrom privaten Investitionskapitals, etwa in Form von Joint-Ventures, war in diesem Zusammenhang ein zentrales Element der Öffnung der VR, konnte doch auf diesem Wege Kapital und Technologie ins Land geholt werden, ohne dass die hauptsächlich für die Weltmarkt produzierenden Unternehmen eine Gefahr für die heimischen Markt darstellten. Ausländisches Kapital konzentrierte sich anfänglich auf Sonderwirtschaftszonen und auf exportorientierte Verarbeitungs- und Dienstleistungsaktivitäten um Auswirkungen negativer Natur auf die Gesamtwirtschaft zu limitieren. (Schüller 2000:171, Frank 2007:124f)

Ende der 1980er Jahre entschied sich die chinesische Führung explizit für eine Strategie exportgestützten Wachstums nach dem Vorbild der sogenannten Tigerstaaten. Im Rahmen der exportorientierten Entwicklungsstrategie ging die Regierung davon aus, dass zunächst die Küsten- und später die Inlandsregionen ihre komparativen Kostenvorteile, insbesondere niedrige Löhne, zur Integration in die Weltwirtschaft nutzen sollten. (Schüller 2000:171) Seit Anfang der 90er konnte eine rasche Steigerung der Exporte, auf Grund der Anpassung an internationale Standards, realisiert werden, wofür vor allem nicht-staatliche Unternehmen verantwortlich sind. (ebd. 2000:165)

Politische Reformen, obgleich in bescheidenem Umfang durchgeführt, konnten nicht mit den Neuerungen in der ökonomischen Sphäre mithalten. Saich (ebd. 2004:63) spricht in diesem Zusammenhang von einer „Revolution von oben“: „The party was to define the limits of what was acceptable and it was anticipated that continued party control over the process would ensure stability and stop the possibility of degeneration into chaos.“ Die im Jahr 1979

proklamierten „Vier Grundprinzipien“ wurden lediglich als Ersatz für echte politische Reformen angesehen.

Entwicklungen in den 1980er Jahre

Mitte der 1980er Jahre geriet die VR in wirtschaftliche Turbulenzen. Im Jahr 1984 zeichnete sich eine Verlangsamung des ländlichen Wachstums ab. Als 1985 die verpflichtende Weizenabnahme eingestellt wurde, brachen die Preise am Markt ein. Viele Bauern verließen die Landwirtschaft um entweder in der ländlichen Industrie lukrativere Jobs zu finden oder um in den Städten Anstellung zu finden. Im Industriesektor führte die Aufhebung der Preiskontrollen und das neue Anreizsystem in den Unternehmen zu einer schwerwiegenden Überhitzung der Wirtschaft und zu einem Anstieg der Inflation Mitte der 80er. (Saich 2004:64)

Der 7.Fünffjahresplan, präsentiert im Jahr 1986, machte „ausgewogenes Wachstum“ zum Hauptanliegen. In diesem Plan wurde ein jährliches Wachstum von 7.5 Prozent angestrebt und damit einhergehend sollten Verbesserungen des Lebensstandards realisiert werden. Die Reformen der städtischen Industrie schritten langsam voran und im Jahr 1986 wurde die Praxis der lebenslangen Anstellung, auch die „Eiserne Reisschüssel“ genannt, aufgehoben und die Beschäftigung auf Basis von Arbeitsverträgen eingeführt.

Nach den Ereignissen des Jahres 1989 setzten sich die konservativen Kräfte innerhalb der KPCh durch, deren Politikprogramm erstens einen wirtschaftlichen Sparkurs und zweitens strenge politische Kontrolle und Überwachung der Gesellschaft, ergänzt durch eine Kampagne gegen die Einflüsse bürgerlich liberaler Strömungen beinhaltete. (Saich 2004:73) Ersteres hatte jedoch nur limitierten Erfolg, da so strukturelle Probleme der Wirtschaft nicht gelöst wurden. Im Jahr 1989 musste ein Rückgang der industriellen Produktion verzeichnet werden und Anfang der 90er Jahre verloren rund 1.5 Millionen StadtbewohnerInnen ihre Jobs. Angesichts des wirtschaftlichen Abschwungs wurden schrittweise Maßnahmen ergriffen das verordnete Austeritätsprogramm zu lockern. Der Beitrag des kollektiven und privaten Sektors zum Wirtschaftswachstum wurde nun anerkannt, die Strategie der Entwicklung der Küstenregionen wieder aufgegriffen und die Rolle der Sonderwirtschaftszonen wieder positiv bewertet. Ein Anstieg der Getreideproduktion durch erfolgreiche Maßnahmen auf dem Land führte 1990 zur Abschaffung der Rationierungscoupons für die Bevölkerung. (ebd. 2004:74)

Rückkehr zur ökonomischen Reform – Boom und Mäßigung in den 90ern

Das Programm der ökonomischen Einschränkungen wurde also langsam zurück genommen und die Reformen fortgesetzt. Das Jahr 1992 sollte diesen neuen Schwung verleihen und zum Wirtschaftsboom in den 90er Jahre führen. Große Bedeutung in dieser Hinsicht hatte Deng Xiaopings „Reise in den Süden“, im Frühjahr des Jahres 1992, mit welcher Deng klarstellte, dass eine Fortsetzung der Reformen dem Legitimitätsanspruch der KP zuträglich sei. Er wies auf die Gefahr hin, dass eine Abkehr von der Reformagenda die Unterstützung des Volkes für die Partei untergraben könnte. Deng hielt fest, dass „[...] economic reform should not 'proceed slowly like a women with bound feet' but should 'blaze new trails boldly'.“ (Saich 2004:76) Marktwirtschaft sei jedoch nicht automatisch mit Kapitalismus gleichzusetzen, so Deng weiter.

Am 14. Parteitag wiederholte Deng den Aufruf nach raschen wirtschaftlichen Reformen, nannte ein Wachstum von acht bis neun Prozent als Vorgabe und verlautbarte den Aufbau einer „sozialistischen Marktwirtschaft“, im Zuge derer den Marktkräften eine größere Rolle eingeräumt werden sollte. „While the state was to retain the capacity to make 'macro-level adjustments and control', market forces were to be unleashed to eradicate poverty, while the laws of supply and demand were to ensure the rational allocation of commodities throughout the economy.“ (ebd. 2004:78) Abermals wurde die Bedeutung der Öffnungspolitik und die Rolle ausländischer Investitionen hervorgehoben und die Integration in die Weltwirtschaft als wichtigstes Ziel definiert. Diese Liberalisierungen in wirtschaftlichen Belangen wurden von einem starken Bekenntnis zu politischer Kontrolle begleitet.

Nach dem Kongress erlebte Chinas Wirtschaft, unterstützt durch ausländische Investitionen, einen Boom. Neben den binnenwirtschaftlichen Liberalisierungen hat vor allem die außenwirtschaftliche Öffnungspolitik zur rasanten wirtschaftlichen Entwicklung beigetragen. Ländliche Betriebe, in meist kollektivem Eigentum, entwickelten eine große Dynamik.

Der Wachstumsschub nach 1992, welcher sich in zweistelligen Wachstumsraten ausdrückte, brachte jedoch auch Probleme mit sich. Der Umstrukturierungsprozess der Staatsunternehmen verschärfte etwa das Problem der städtischen Arbeitslosigkeit. Zudem kam es zu einer Inflation von bis zu 30 Prozent, da das Angebot an Rohstoffen, Vorprodukten und Transportkapazitäten nicht mit der gestiegenen Nachfrage mithalten konnte. Die Regierung versuchte, ohne den Reformprozess zu verlassen, gegenzusteuern und gab ein Wachstum von sieben bis neun Prozent als Zielkorridor vor. Die Inflation stabilisierte sich jedoch Mitte der 90er und entgegen der Prognosen wuchs das BIP um knapp 14 Prozent. (Saich 2004:78)

Am 3.Plenum des 14.ZK im Jahr 1993 wurde ein Schlüsseldokument wirtschaftlicher Reformen präsentiert, in welchem eine Neubewertung der Rolle der Zentrale bei der makro-ökonomischen Politikgestaltung angeregt wurde. Die de facto Dezentralisierung wurde hiermit wieder aufgehoben. Neben Modernisierung der Unternehmen und einer Restrukturierung des Finanzsystems, sollten die Reformen durch eine neue Politik hinsichtlich der staatlichen Sozialleistungen, besonders in den Städten, begleitet werden.

Der Schlüsselpunkt industrieller Reformen Mitte der 90er Jahre war, dass Unternehmen größere Eigenverantwortung übernehmen und ManagerInnen größere Befugnisse in den Bereichen Produktionspläne, Marketing, Profite sowie der Anwerbung und Entlassung von Arbeitskräften erhalten sollten. (ebd. 2004:62)

Industriepolitik wurde zudem von der chinesischen Regierung als Instrument angesehen, um die regionalen Disparitäten zu reduzieren, Strukturprobleme zu lösen und die Entwicklung der Schlüsselindustrien zu forcieren. Schlüsselindustrien sollten auf ausgewählte Regionen konzentriert und staatlich subventioniert werden. (Schüller 2000:165)

Die Leitidee der „nachhaltigen Entwicklung“ wurde, dem Zeitgeist entsprechend und dem Vorbild der der „Agenda 21“⁵ folgend, in den 9.Fünffjahresplan (1996-200) aufgenommen.

Der eingeschlagene Reformkurs wurde auch nach der Machtübernahme Jiang Zemin⁶ im Jahr 1994 prolongiert. Die chinesische Führung unter Jiang bekannte sich, um die soziale Stabilität aufrecht zu halten, weiterhin zu hohen Wachstumsraten, sowie zu einer gemischten Wirtschaft, mit einem weiterhin dominanten Staatssektor und einer beschleunigten Integration in die Weltwirtschaft.

Am Parteitag 1997 wurden weitere Reformen der Staatsunternehmen, die Privatisierung von mittleren und kleinen Staatsbetrieben, sowie die Umstrukturierung von Unternehmen in Kapitalgesellschaften beschlossen. In Folge wurden weitere Reformmaßnahmen wie z.B. die Etablierung eines nationalen Weizenmarktes und die Realisierung einer landesweiten medizinischen Versorgung angeregt. Wohnen sollte dem Markt unterworfen, staatlich subventioniertes Wohnen abgeschafft und das Steuersystem angepasst werden, um exzessives

⁵ Die „Agenda 21“ ist ein Leitpapier zur nachhaltigen Entwicklung, beschlossen von 172 Staaten auf der „Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen“ in Rio de Janeiro 1992.

⁶ Jiang Zemin - 江泽民 (1926-): Generalsekretär der KPCh (1989-2002), Staatspräsident der Volksrepublik China (1993 - 2003) und Vorsitzender der Zentralen Militärkommission der Volksbefreiungsarmee (1990-2004). Folgte Deng Xiaoping in der Rolle des höchsten politischen Führers.

Erheben von Abgaben durch die lokalen Autoritäten zu unterbinden und sozialen Unruhen vorzubeugen.

Die asiatische Finanzkrise der Jahre 1997/98 beschränkte Chinas Wachstumsmöglichkeiten und führte zu einer stärkeren Besinnung auf den Binnenmarkt. Im Zuge der Krise wurden große Mengen von Kapital aus den Ländern der Region abgezogen, wodurch auch die Wirtschaftsentwicklung Chinas negativ beeinflusst wurde. Aufgrund sinkender Nachfrage rutschte die chinesische Volkswirtschaft in den Jahren 1998/99 in eine Deflation bei einem problematischen Wachstum von knapp acht Prozent. Bedenken hinsichtlich des wirtschaftlichen Abschwungs und der Auswirkungen des Beitritts zur Welthandelsorganisation (WTO) wurden laut. Die Regierung reagierte auf diese Entwicklung mit der Verabschiedung eines umfangreichen Bau- und Infrastrukturprogramms zur Stabilisierung des Wirtschaftswachstums. So wurden staatliche Investitionsprojekte, wie z.B. das Programm zur „großen Erschließung des Westens“ durchgeführt. Dieses Programm hatte eine Reduktion der Einkommensunterschiede zwischen Küstenregion und Binnenland zum Ziel. Dies sollte unter anderem durch die Eingliederung zentraler Regionen in den Weltmarkt erreicht werden. (Fischer 2005:10)

Aus Furcht vor destabilisierenden Effekten war seitens der chinesischen Führung keine Bereitschaft gegeben, Reformen des Arbeitsmarktes durchzuführen. Nichtsdestotrotz wirkte sich das Wirtschaftswachstum auf die Beschäftigungssituation aus. So halbierte sich der Anteil der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft bis ins Jahr 1997, wodurch vom Übergang von einer Agrar- in eine Industriegesellschaft gesprochen werden kann. In Industrie und Bauwesen waren zu dieser Zeit weniger als ein Viertel der Arbeitskräfte beschäftigt, während der Anteil des Tertiärsektors auf über 26 Prozent anstieg.

Obwohl China seit Mitte der achtziger Jahre eine Industrialisierungsstrategie auf der Basis arbeitsintensiver Exportindustrien verfolgte, verlief die Ausweitung der Beschäftigung in der weiterverarbeitenden Industrie anfangs relativ langsam. Dies liegt im Abbau überschüssiger Arbeitskräfte in den staatlichen Unternehmen begründet. Mitte der 90er Jahre waren so knapp 100 Millionen Personen in diesem Wirtschaftssektor beschäftigt. (ebd. 2005:10)

Zur Jahrtausendwende wurden die „Drei Repräsentationen“ in die Parteistatuten aufgenommen. In der Deklaration des 1. Juli 2001 wurde festgeschrieben, dass PrivatunternehmerInnen unter bestimmten Umständen Mitglieder der KPCh werden können. Im Dezember desselben Jahres trat die VR China schließlich der WTO bei. Dieser Beitritt war

mit erheblichen Risiken für die ökonomische Entwicklung und die soziale Stabilität in der VR, hinsichtlich der Binnen- und Staatswirtschaft, dem Abbau von Arbeitsplätzen oder unumgänglichen Strukturveränderungen in der chinesischen Landwirtschaft, verbunden. Womit der Eintritt Chinas in die WTO auch für die KPCh, bezüglich deren auf Effizienzorientierung basierenden Legitimitätsanspruches, eine Herausforderung darstellt. Im Wirtschaftsplan für die Jahre 2001-05 wurde ein durchschnittliches Wachstum von rund sieben Prozent, mit dem mittelfristigen Ziel der Verdoppelung der Wirtschaftsleistung bis 2010, als Zielvorgabe niedergeschrieben. Angesichts des WTO Beitritts sollte der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. In diesem Sinne entschloss sich die Führung zu einer rascheren Reform der Staatsbetriebe und des Finanzsektors. (Saich 2004)

Am 16. Parteikongress 2002 wurden Staatsunternehmen wiederum als zentraler Bestandteil der nationalen Ökonomie beschrieben, doch sollte ein neuer Weg zur Industrialisierung, hinsichtlich unterschiedlicher Eigentumsformen, eingeschlagen werden.

Der ländlichen Wirtschaft und der Ausweitung des Dienstleistungssektors sollte größere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Die neue Führungsriege unter Hu Jintao und Wen Jiabao bestätigte den eingeschlagenen wirtschaftlichen Kurs, zeigte sich jedoch besorgt über die Ungleichheit und die daraus resultierende Bedrohung der Stabilität, reagierte aber nur mit symbolischen Gesten, ohne konkrete Maßnahmen zu setzen. Die Regierung sollte des Weiteren, durch die Fortsetzung des Programms zur Entwicklung des Westens, eine aktivere Rolle bei der Bekämpfung der landesweiten Einkommensunterschiede einnehmen.

Auf der „Central Rural Work Conference“ im Jänner bekannte sich die Partei dazu, dem ländlichen Raum höchste Politikpräferenz attestieren. Zusätzliche Ausgaben in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Kultur sollten demnach ländlichen Gebieten zukommen. Substantielle Ressourcentransfers scheitern jedoch am Widerstand der Küstenregionen und an aktuellen Machtverhältnissen. (Saich 2004:88f)

Die Leitlinien des aktuellen 11. „Fünfjahresplans für nationale wirtschaftliche und soziale Entwicklung“ entsprechen dem Konzept der "wissenschaftlichen Weltanschauung" und zielen auf den Aufbau einer "harmonischen Gesellschaft" ab.

In diesem Sinne soll eine allumfassende Entwicklungsstrategie des wirtschaftlichen Wachstums, definiert mit einem BIP Wachstumsziel von 7.5 Prozent pro Jahr, verfolgt werden. (Zhang/Wang 2006)

Folgende Schwerpunkte der nationalen Entwicklung sollten im Zeitraum des 11.FJP gesetzt werden: Anpassungen der industriellen Struktur sollen vorgenommen, technologischer Fortschritt und die Entwicklung von Schlüsselindustrien, sowie der Ausbau des Dienstleistungssektors realisiert werden. Diesbezügliche Anstrengungen sollten den Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung folgen.

Unter dem Punkt regionale Koordination, wird die Entwicklung der westlichen Regionen, die Revitalisierung der alten Industriezentren im Nordosten, die Förderung des Aufstiegs der zentralen Regionen subsumiert. Die östlichen Regionen sollen weiterhin eine Vorreiterrolle in der nationalen Entwicklung einnehmen.

Zudem sollte die Förderung der ländlichen Entwicklung zwecks Verringerung des Entwicklungsunterschieds zu den urbanen Gebieten prioritär sein.

Im 11.FJP findet sich die verstärkte Betonung der Binnennachfrage im Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Wachstum. Die Erhöhung der Einkommen der bäuerlichen Bevölkerung, sowie der schlechtverdienenden Bevölkerungsschichten, eine beschleunigten Urbanisierung und der schrittweise Ausbau der sozialen Sicherungssysteme sollten hier förderlich sein. Urbanisierung soll in vernünftigem Ausmaß, unter Sicherstellung der Ordnung, erfolgen.

Die Förderung der sog. "four new -izations": Industrialisierung, Urbanisierung, Marktorientierung und Internationalisierung sollten forciert werden und die chinesische Volkswirtschaft dadurch profitieren. Industrialisierung bezieht sich auf die Tatsache, dass China hinsichtlich des industriellen Outputs aktuell weltweit die Führungsrolle einnimmt – dieser Trend soll fortgesetzt werden. „Promoting the development of "four new -izations" provides an important condition for maintaining the rapid development of China's economy.“ (Pan 2005)

30 Jahre Reform und Öffnung

In einem Artikel zum 30.Jahrestag der Reform- und Öffnungspolitik veröffentlichte die chinesische Nachrichtenagentur Xinhua einen resümierenden Artikel. “After realizing the old system of a highly centralized, planned economy and a semi-closed country did not work, the Chinese people resolutely embarked on a historic journey of reform and opening-up in the late 1970s.“, wird der Start der Reformpolitik eingangs beschrieben. (Wu 2008)

Zu Beginn der Reformmaßnahmen standen erfolgreiche Veränderungen in der Landwirtschaft, welche den Weg für eine Ausweitung auf den Industriesektor ebneten.

Die Umstrukturierung des staatlichen Industriesektors sollte sich schwieriger gestalten, weil gleichzeitig Reformen des Arbeitsmarktes und des sozialen Sicherungssystems notwendig wurden und des weiteren Interessenskonflikte mit Partei- und Regierungskadern sowie den Beschäftigten aufgeworfen wurden. Im Industriesektor wurde dennoch beispielsweise die Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen auf die UnternehmensleiterInnen zum Zwecke der Effizienzsteigerung umgesetzt. (Fischer/Schuller 2007:228)

Die Bedeutung des staatlichen Sektors nahm in der Reformperiode sukzessive ab, wie etwa der sinkende Anteil am BIP (1990:48%, 2000: 37%) oder der Anteil der Beschäftigten (1991: 61%, 2005: 24%) illustrieren. (Fischer/Schuller 2007:228)

Die Entstehung eines nicht-staatlichen Sektors außerhalb des Planungssystems war für den Erfolg der wirtschaftlichen Transformation besonders wichtig, da dessen Beitrag zum Wirtschaftswachstum und zur Beschäftigung den Staatsektor vor radikalen Reformen bis Anfang der 90er Jahre bewahrte.

Wurde der Privatsektor zunächst nur als Ergänzung zum staatlichen Sektor gesehen, so wurde dieser ab 1999 verfassungsmäßig verankert gleichberechtigter Teil der Wirtschaft.

Der Strukturwandel zeigt sich auch am Anteil des Primärsektors am BIP welcher von 28% im 1978 auf 11% 2008 zugunsten der tertiären Industrie und des Dienstleistungssektors zurückgegangen. Industrie und Dienstleistungssektor liefern im Jahr 2008 rund 49% bzw. 40% der Wirtschaftsleistung. Die Beschäftigungsstruktur entspricht jedoch nicht diesen Anteilen, da im Jahr 2006 noch 43% der Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig waren (Industrie: 25%, Dienstl.: 32%). (chinability.com)

Für die Schaffung eines marktvermittelten Systems waren in China zwei Faktoren verantwortlich: Intern forcierte der Staat, durch die Ausweitung der Autonomie der Unternehmen sowie der Reform des Finanzsystems, einen Privatisierungsprozess: “[...] it developed market relations in every sector of social life and, even as it achieved huge economic growth, it dissolved the system of social guarantees and restructured the relations among Chinese social classes and strata.” (Wang Hui 2006:118) Extern führten, zusätzlich zu Veränderungen des Finanzsystems, Reformen des Außenhandels zu einer Einbindung Chinas in globale Marktbeziehungen, welche durch die WTO und dem IWF geregelt wurden. In Folge wurden die „legal and contractual relations“ der Gesellschaft im Einklang mit der neoliberalen Wirtschaftsordnung reorganisiert. (Wang Hui 2006:118)

Der chinesische Staat nahm eine wichtige Rolle bei der Einführung des Marktsystems ein: „[...] the actualities of market economics and the process of globalization cannot be

implemented other than by state intervention.“ (Wang Hui 2006:119) Dieser konzentrierte sich nun auf die Politik im engeren Sinn und überließ seine sonstigen gesellschaftlichen Funktionen dem Markt. In diesem Dualismus von politischer Kontinuität und wirtschaftlich-sozialem Umbruch sieht Wang Hui (2006, 2007) ein spezielles Merkmal des chinesischen Neoliberalismus.

„Neoliberalism understands development narrowly – as being only a matter of economic growth – and disregards the connection between this growth and political freedom and social benefits [...]“ (Wang Hui 2006:104) Dieser Neoliberalismus, als Ersatz der obsoleten Staatsideologie, bestimmte nun die Innen- und Außenpolitik der chinesischen Regierung.

Weltwirtschaftliche Integration

Die Integration in die internationale Arbeitsteilung ist der entscheidende Faktor der wirtschaftlichen Entwicklung Chinas in der Reformperiode und ist es bis heute.

Schrittweise wurden die staatlichen Monopole des Außenhandelsministeriums aufgeweicht und die Zulassung neuer Unternehmen mit Außenhandelsrechten gewährt. Chinas Anteil am Welthandel konnte so Schritt für Schritt ausgebaut werden. Heute ist China besonders eng in die globale Wirtschaftsstruktur eingebunden, wie das Ausmaß der Außenhandelstransaktionen – etwa ein Exportanteil am BIP 35% im Jahr 2008 – belegt.

Beliefen sich die Ausfuhren im Jahr 1978 noch auf 9.75Mrd. US-Dollar, so sind diese 30 Jahre später auf 1429 Mrd. angewachsen. (World Factbook 2010)

Durch Chinas WTO-Beitritt wurde diese Dynamik noch beschleunigt und so erlangte die VR im Jahr 2003 die Führungsposition beim Zustrom an ausländischen Direktinvestitionen (ADI). (chinability.com)

Dieser Zustrom von Auslandskapital war und ist ebenfalls von großer Bedeutung für wirtschaftliche Entwicklung Chinas. Diese ADI sind vor allem auch hinsichtlich fruchtbarer „spill-over“- Effekte und der Generierung von Beschäftigungsmöglichkeiten von Relevanz. Der Zufluss dieser Mittel wurde seitens der Regierung stets koordiniert und gelenkt.

Chinas Aufstieg zur aktuell zweitgrößten Exportnation wurde vor allem durch die Ausnutzung seiner komparativen Vorteile in der Produktion einfacher arbeitsintensiver Industrieprodukte ermöglicht. Aus diesen Entwicklungen ergibt sich jedoch das Problem der unzureichend miteinander verbundenen wirtschaftlichen Entwicklungskonzepte des stark weltmarktorientierten Küstenstreifens und der binnenmarktorientierten Zentral- und Westchinesischen Regionen.

Regionale Wirtschaftsstrukturen

Hinsichtlich der regionalen Struktur der chinesischen Volkswirtschaft sind Kontinuitäten zur Vorreformperiode zu erkennen. Diese traditionellen Grundstrukturen wurden durch die Entwicklungen nach 1978 noch verstärkt. So ist eine Konzentration von industrieller Wertschöpfung, Humankapital, technologischer Innovation, ausländischen Direktinvestitionen sowie Außenhandelsaktivitäten auf einen kleinen Küstenstreifen festzustellen, während das zentral- und westchinesische Hinterland ungleich weniger an Industrialisierung und Modernisierung partizipiert. (Taube 2007:259)

Die wirtschaftliche Dynamik der Küstengebiete ist auch der wirtschaftlichen Dynamik der privat oder semiprivat geführten Unternehmen zu verdanken, während die weniger dynamischen Regionen in bedeutendem Ausmaß von Staatsbetrieben geprägt sind. So kann die Bildung von Industrieclustern und Agglomerationszentren, welche beständig ausländische Investitionen anziehen, im Osten der Volksrepublik beobachtet werden. Der Zuzug von Millionen unqualifizierten Arbeitskräften in jene Regionen, führt dazu, dass das Lohnniveau niedrig bleibt und somit die nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit dieser Gravitationszentren bestehen bleiben kann. (ebd. 2007:261)

Diese Ungleichgewichte in der Entwicklung verschiedener Regionen wurden in der Frühphase des Reform- und Öffnungsprozesses akzeptiert und gar aktiv eingefordert. Doch wird die bestehende Konzentration wirtschaftlicher Aktivität auf die Küstenregionen mittlerweile negativ beurteilt und in diesem Sinne z.B. im Jahr 2000 das „Great Western Development Program“ initiiert. Mit diesem Programm sollen weniger dynamische Regionen mittels Finanztransfers und Anreizpaketen für Investoren an die ostchinesischen Wachstumsregionen herangeführt werden – bislang jedoch erfolglos, wie Taube (ebd. 2007:261) festhält.

Das Kräfteverhältnis zwischen Zentrale und Peripherie war ebenfalls Veränderungen ausgesetzt. Zur Reduzierung des Haushaltsdefizits übergab der chinesische Zentralstaat die Verantwortung für diese Betriebe an untere Ebenen, vor allem an die Provinzen. Dadurch erlangten die Provinzen eine Einnahmequelle, die von der Zentralregierung nicht kontrolliert werden konnte, und konnten so einen Zugewinn an Autonomie verzeichnen.

Nicht zu unterschätzen ist die Eigendynamik des Reformprozesses, welcher durch die Parteiführung unter Jiang Zemin und Zhu Rongji nachgegeben wurde und welche in zunehmendem Maße für den eigenen Machterhalt eingesetzt wurde. Unintendierte Konsequenzen dieser Eigendynamik stellen eine Herausforderung für die politische Führung des Landes dar. Die Kommunistische Partei regiert dennoch weiterhin unangefochten und

vertritt mittlerweile, den „Drei Repräsentationen“ folgend, das ganze Volk einschließlich der UnternehmerInnen, statt nur ArbeiterInnen und Bauern und Bäuerinnen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die VR über einen gradualistischen Reformweg, gekennzeichnet durch das Nebeneinander von Markt- und Planmechanismen, ein hohes Wirtschaftswachstum – mit einem durchschnittlichen Wachstum von 9,6 Prozent - erzielen konnte. So ist Chinas BIP von 216 Mrd. Dollar zu Beginn der Reformen auf knapp acht Billionen Dollar angewachsen. (World Factbook 2010) Im Konzept der „sozialistischen Marktwirtschaft“ wurde im Jahr 1992 erstmals die Transformation in eine Marktwirtschaft als langfristiges Ziel festgeschrieben und bis dato verfolgt. Chinas wirtschaftlicher Aufschwung verläuft weiterhin weitgehend ungebremst.

“Thirty years of reform and opening up have brought about historic changes in China's development -- the planned economic system has been smashed gradually and a market economic system has basically shaped up, creating a rocketing economy that is now the fourth largest in the world,” wird Chi Fulin, Präsident des China Institute for Reform and Development zitiert. (Wu 2008)

Die Neugestaltung der Wirtschaftsstruktur, charakterisiert durch die wachsende Bedeutung des nicht-staatlichen Sektors und dem Fokus auf die Außenwirtschaft, die Ausweitung regionaler Disparitäten, die Neuordnung der Beziehungen zwischen der Zentrale in Beijing und den Provinzen des Landes oder die Eigendynamik des unvollendeten Reformprozesses haben allesamt vielfältige Auswirkungen auf die Mobilität der Bevölkerung und damit auf die politische Gestaltung der Regulation der internen Migration.

3. MIGRATIONSBEWEGUNGEN & KONTROLLE

3.1 Begriffe und Konzepte

Bevor innerchinesische Migrationsbewegungen nach 1949 und insbesondere deren Regulation seitens des chinesischen Staates durch das hukou-System analysiert werden, sollen vorab zentrale Begriffe und Konzepte erörtert werden.

Interne Migration

Die Begriffe „interne Migration“ oder „Binnenmigration“, beziehen sich auf Bevölkerungsbewegungen innerhalb der Grenzen eines Staates. Diese innerstaatliche Mobilität kann unterschiedliche Formen annehmen: Die Land-Stadt Migration nimmt hier die bedeutendste Position ein. Nichtsdestotrotz finden auch Stadt-Stadt, Land-Land, Stadt-Land Bewegungen statt. Neben der Einteilung nach der Bewegungsrichtung kann auch eine Unterscheidung nach Gründen vorgenommen werden. Als solche sind beispielsweise Arbeits- und Bildungsmigration, Heirat oder Tourismus zu nennen. Interne Migration kann sowohl permanente, temporäre, saisonale oder zirkuläre Formen annehmen. (Waddington 2003) Diese unterschiedlichen Typen werden auch in den folgenden Ausführungen relevant sein. Im Rahmen dieser Arbeit wird vor allem die Land-Stadt Bewegung, und innerhalb dieser die Arbeitsmigration, von Bedeutung sein.

Binnenwanderung kann als eine Folge von regionalen Disparitäten im Bereich der Beschäftigung und des Einkommens verstanden werden. Arbeitskräfte werden daher dorthin ziehen, wo Arbeitsnachfrage besteht („Job-vacancy- These“) oder wo das erzielbare Arbeitseinkommen hoch ist („Income-differential-These“). Durch diese Entwicklungen können regionale Disparitäten ausgeglichen und ein – wenn auch kurzfristiger – interregionaler Gleichgewichtszustand erreicht werden, so die Annahmen der neoklassischen Migrationstheorie.

Interne Migration kann jedoch nicht nur als Folge ungleicher Löhne oder Arbeitsmöglichkeiten aufgefasst, sondern generell als Konsequenz ungleicher Lebensbedingungen, etwa hinsichtlich der Wohnmöglichkeiten, regionaler Ausstattung mit sozialer Infrastruktur sowie anderer, nichtmaterieller, Bewertungen der Lebensqualität gesehen werden.

Potentielle BinnenmigrantInnen vergleichen also Vorzüge der Herkunftsregion mit jenen am Zielort. In diesem Entscheidungsprozess werden „push“ und „pull“ Faktoren beider Orte

gegeneinander aufgewogen. Das Modell der Push- und Pull-Faktoren berücksichtigt jedoch die Rahmenbedingungen von Migration nicht, weshalb in neueren migrationstheoretischen Ansätzen migrantische Netzwerke, als für den Migrationsprozess relevant, in den Vordergrund gerückt werden. (vgl. Fassmann 2007, Parnreiter 2000)

Entwicklungstendenzen der Binnenmigration

Der Entwicklungsstand einer Gesellschaft bestimmt auf Grund verschiedener Faktoren das Ausmaß räumlicher Mobilität. Mit dem Beginn der Industrialisierung und der zunehmenden Konzentration von Arbeitsplätzen in den urbanen Zentren steigt das Ausmaß an räumlicher Mobilität insgesamt. Mit sinkender Sterblichkeit in sog. „early transitional societies“ nimmt die Bevölkerungszahl zu und erhöht somit die Zahl der abwanderungsbereiten Menschen in den ländlichen Räumen und gleichzeitig die binnenorientierte Land-Stadt-Wanderung.

In fortschrittlichen Gesellschaften („advanced societies“) ist der Industrialisierungsprozess ebenso weitgehend abgeschlossen wie der demografische Übergang. In diesem Stadium der gesellschaftlichen Entwicklung lässt sowohl der Druck abwanderungsbereiter Menschen aus den ländlichen Räumen, als auch die Arbeitskräftenachfrage der Industrie nach. So stagniert die Land-Stadt-Wanderung der Arbeitskräfte.

Dieser Rückgang der Binnenmigration findet seine Fortsetzung in der nachindustriellen Gesellschaft („superadvanced society“), in welcher der Industrie- und Dienstleistungssektor bereits etabliert werden konnten. Suburbanisierung und damit verbundene Pendelwanderungen zwischen Arbeitsplatz und Wohnsitz sind vorherrschend. (Fassmann 2007) Im Fall der Volksrepublik China werden diese grundsätzlichen Entwicklungstendenzen interner Mobilität jedoch maßgeblich durch staatliche Eingriffe beeinflusst.

Migrationskontrolle

Castles (2005) nennt drei Faktoren, welche die Ausformung von internationalen Migrationsprozessen beeinflussen, jedoch auch für die interne Migration Chinas zutreffend sind: Erstens Faktoren, die sich aus der sozialen Dynamik des Migrationsprozesses ergeben. Hierzu zählen z.B. Kettenmigration und Migrationsnetzwerke, Familienstrategien, Migration als Geschäftszweig, sowie strukturelle Faktoren, wie die Abhängigkeit von Auswanderung bzw. eingewanderter Arbeitskraft. Zweitens Faktoren, die mit Globalisierung, Transnationalismus und den Nord-Süd Beziehungen verknüpft sind - im chinesischen Fall ist hier auch die wachsende Kluft zwischen Regionen und zirkuläre Migration zu nennen. Sowie drittens Faktoren innerhalb der politischen Systeme: Hier nennt Castles z.B. klientellistische Politik, die Rechte von MigrantInnen oder den Wohlfahrtsstaat, welcher dazu

tendiert sich gegen Neuankömmlinge abzuschotten und den Zugang zu Sozialleistungen begrenzt, sowie Interessenskonflikte, welche sich auf die Kontrollpolitik auswirken. Im Zentrum dieser Arbeit steht die letztgenannte politische Einflussnahme auf Migrationsbewegungen.

Migrationkontrolle bzw. Regulierung – diese Begriffe sollen in dieser Arbeit synonym verwendet werden - umfassen Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten, die Nationalstaaten gegenüber Aus- und Einwanderungsbewegungen, aber auch gegenüber Binnenwanderungen, haben. Staatliche Maßnahmen der Migrationskontrolle sollen soziale, ökonomische und Sicherheitsbedürfnisse erfüllen.

Unkontrollierte Migration macht staatliche Planung unmöglich und führt zu Problemen für den Arbeitsmarkt, das Sozialsystem, den Wohlfahrtsstaat oder auch den Wohnungsmarkt.

Neben diesen Faktoren sind nationale Sicherheit, demographische Bedenken sowie Befürchtungen bezüglich des sozialen und kulturellen Zusammenhalts innerhalb der Bevölkerung, als weitere Motivationen seitens des Staates zu sehen. (Brochmann/Hammar 1999, Benk/Schwenken 2005)

Im Bezug auf innerstaatliche Migrationsprozesse sollen Regulierungen die Abwanderung aus ländlichen Gebieten limitieren, die Zuwanderung in die Städte erschweren oder auch Migrationsbewegungen in weniger besiedelte Regionen leiten.

Gegenstand staatlicher Regulierung sind u.a. Umfang und Zusammensetzung der Migration sowie Konditionen des Aufenthalts von MigrantInnen. Diese können über die Gesetzgebung ebenso beeinflusst werden, wie der Zugang von MigrantInnen zu sozialen und politischen Rechten.

Akteure

Diverse Akteure können, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, Maßnahmen zur Migrationskontrolle beeinflussen. In vielen Analysen zur Regulation von Migration spielt der Staat, bzw. die staatliche Politik, die Hauptrolle während den MigrantInnen selbst eine eher passive Rolle zugeschrieben wird. In dieser Arbeit steht zwar ebenfalls der Staat bzw. seine Politik im Zentrum des Interesses, doch wird sich zeigen, dass die „Eigensinnigkeit der Migration“ (Benk/Schwenken 2005), also die Bereitschaft der MigrantInnen sich das Recht auf Mobilität nötigenfalls auch illegal zu nehmen, die Genese der Kontrollmechanismen entscheidend beeinflusst. Brochmann nennt neben diesen beiden Akteuren noch historische Gegebenheiten - eine geschichtlich gewachsene „Kontrollkultur“ - und die Zivilgesellschaft

als wichtige Einflussfaktoren auf die realen Ausformungen staatlicher Migrationspolitik. All diese Akteure beeinflussen die staatliche Politik und können so auch auf Migrationskontrolle bzw. Regulierung einwirken. Migrationsregulierung stellt somit ein gesellschaftliches Aushandlungs- und Konfliktfeld dar, auf dem die genannten Akteure agieren. (Brochmann/Hammar 1999, Benz/Schwenken 2005)

Direkte & indirekte Politik

Maßnahmen zur Kontrolle der internen Migration können in direkte und indirekte Politik unterteilt werden. Erstere zielen direkt auf die Beeinflussung der Migrationsbewegungen und der Bevölkerungsverteilung ab, während von indirekter Politik dann die Rede ist, wenn Migration nicht das Primärziel der Maßnahmen darstellt oder diese unintendierte, oftmals unerwünschte, Auswirkungen auf die Binnenmigration haben. (Waddington 2003)

Nationale Regierungen versuchen die Bevölkerungsverteilung durch Migrationskontrolle zu steuern um gegebenen Raum und Ressourcen optimal zu nutzen, oder die Widrigkeiten überbordender Urbanisierung zu reduzieren. “The explicit policies adopted by a government to alter their population distribution are often rationalized by the desire to accomplish overall socio-economic development goals. That is, to make efficient use of national space and resources by, for example, preventing the under-utilization of labor, cultivable land, capital for investment, and entrepreneurial capital, ensuring their optimal allocation between different sectors of the economy, and thereby achieving a satisfactory rate of overall resource growth.” (Ammassari 1994 nach Waddington 2003)

Direkte Kontrollen umfassen etwa polizeiliche Registrierung, Reiseeinschränkungen, Rationierungskarten oder Zwangsumsiedlungen. Diese Art von Kontrollen erfordert eine effiziente Administration und ist deshalb vor allem in starken autoritären Regimen und zentralen Planwirtschaften vorzufinden.

Andere Politiken inkludieren “nativist policies”, welche die ansässige Bevölkerung gegenüber den ZuwandererInnen privilegiert, oder ländliche Wiederansiedlungsprogrammen.

Staatliche Migrationskontrolle wird generell hinsichtlich der Einschränkung der individuellen Freiheit kritisiert und als kostspielig, administrativ aufwendig sowie als ineffektiv angesehen.

Hukou-System

Viele der angeführten Spezifika finden sich auch im chinesischen Fall wieder. Interne Migration wird in China durch das hukou-System kontrolliert.

In der Literatur wird der Begriff „hukou“ sowohl als Bezeichnung für die Haushaltsregistrierung (HR) selbst als auch für den Ort, an dem ein Haushalt registriert ist,

synonym verwendet. Da das Haushaltsregistrierungssystem (HRS) zum Zwecke der räumlichen Festschreibung des permanenten Wohnsitzes eines jeden Einwohners der VR China angelegt ist, wird diese Praxis auch in dieser Arbeit übernommen.

3.2 Innerchinesische Migration vor 1949

Die Mobilität der chinesischen Bevölkerung ist historisch gesehen als gering einzustufen. Die dominierende Agrarwirtschaft band die Bauern an das Land. Land-Stadt Migration war kaum existent. Nichtsdestotrotz fanden in der früheren Geschichte Besiedlungsmigration in Nord-Süd-Richtung und immer wieder durch Naturkatastrophen ausgelöste und deshalb oft nur temporäre Fluchtmigration statt.

In der Zeit vor der Gründung der Volksrepublik genossen Menschen aller Klassen Bewegungsfreiheit, es gab keine Kontrolle bzw. Restriktionen. In der Kaiserzeit und der Republikanischen Periode überwog die privat organisierte Migration.

Die Kaiserzeit

Bevölkerungsbewegungen zwischen der Han und T'ang Zeit sind nicht eindeutig nachzuweisen. Quantitative Angaben über Bevölkerungsverschiebungen jener Zeit sind kaum vorhanden. Große Teile der Bevölkerung aus dem Norden sind, auf Grund hereinbrechender Fremdvölker, wie Wiethoff (1971) schreibt, in den Süden abgewandert.

„Erwähnt werden muß noch einmal, daß Migrationen nur in seltenen Fällen von der Regierung gesteuert und gefördert wurden. Im Gegenteil: für die Herrschenden war die Mobilität der Grundbevölkerung eine Gefahr, die es abzuwenden galt.“ (Wiethoff 1971:75)

Abwanderungen aus dem Norden bargen die Gefahr des Zerfalls der politischen Stabilität, während gleichzeitig die Ausbreitung des chinesischen Elements im Süden einen ethnographischen Ausgleich bewirkte, der sich wiederum für die Einheit des Großraumes positiv auswirkte. (ebd. 1971:75)

Doch der traditionelle Staat war, wenn auch nur in geringem Ausmaß, auch in die Mobilität seiner Bevölkerung involviert. „[...] from the second century b.c. until approximately the seventh century a.d., the government was routinely involved in organizing migration“ (Solinger 1999:29) Mittels Migration sollten diverse Ziele umgesetzt werden. So sollte etwa auf diesem Wege die Besiedelung neuer Gebiete, vor allem an den Grenzen des Reiches, realisiert, Opfer von Naturkatastrophen sowie politischen Gegnern umgesiedelt, sowie die Bevölkerungsdichte in den Ballungsräumen gesenkt werden. Durch Ansiedlung von Han-ChinesInnen in den Grenzregionen sollte die Assimilierung der dort ansässigen Bevölkerung

erreicht werden. Diese Neuansiedelungen überstiegen bisweilen sogar die freiwillige Migration.

Im Zuge einer raschen Bevölkerungszunahme im 18Jh. wurde das Problem der Überbevölkerung, hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Bevölkerungszahl und Produktionskapazitäten, akut. Mit dieser Entwicklung einher gingen der Verfall des Lebensstandards und ein Anstieg der Arbeitslosigkeit. Die Regierung war sich dieser Problematik durchaus bewusst und erkannte die Gefahr für den Bestand der Ordnung. Deshalb wurden, um den Bevölkerungsdruck regional zu mindern, Umsiedlungen durchgeführt. Mit der Mandschurei wurde neues Land für chinesische Siedler freigegeben um der Überbevölkerungsproblematik – und russischen Siedlungsvorposten – zu begegnen. (Wiethoff 1971:78)

Trotz dieser staatlich initiierten Umsiedlungen nahm die Mobilität der Bevölkerung während der Kaiserzeit ein insgesamt überschaubares Ausmaß an.

Republikanische Periode

Ziel der Machthaber dieser Zeit, sei es lokaler Militärmachthaber oder Parteiführer, war es, das Land zu einen. Diese Anstrengungen blieben jedoch ohne Erfolg. Es blieb keine Zeit bzw. mangelte es an Macht, das Migrationsverhalten der Bevölkerung maßgeblich zu beeinflussen. Fluchtbewegungen, ausgelöst durch Naturkatastrophen oder kriegerische Auseinandersetzungen, prägten das Mobilitätsverhalten der chinesischen Bevölkerung.

Neu entstandene Industriebetriebe und anderwärtige ökonomische Aktivitäten in den Vertragshäfen wirkten als Anziehungspunkt. Immigration in diese Regionen passierte sowohl aus Eigeninitiative, als auch über Anwerbungen. Gleichzeitig führte Überbevölkerung der ländlichen Gebiete zu Abwanderung von jungen Menschen in die Städte.

Spontane Migration war auch in dieser Periode vorherrschend und fand hauptsächlich in ländlichen Gebieten und unregistriert statt. (Kojima 1996, Solinger 1999:32)

Nach 1949 sollte staatlich induzierte Bewegungen an Bedeutung gewinnen und spontane Migration schrittweise Einschränkungen erfahren.

3.3 Migration in Frühzeit der Volksrepublik

Innerstaatliche Wanderungsbewegungen größerer Bevölkerungsanteile finden auch nach Gründung der VR 1949 statt. Bereits zu Beginn des ersten Fünfjahresplans, der wie erwähnt die Konsolidierung der chinesischen Wirtschaft, die Kollektivierung der Landwirtschaft, rasche Industrialisierung und Fokussierung auf die städtischen Räume vorsah, ist eine starke

Zuwanderungen vom Land in die Städte zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs zu verzeichnen. „The migrations that took place from the start of the First Five Year Plan (1953-1957) to the end of the Great Leap Forward (1958-1961) are the ones which bear most strongly the imprint of policies of socialist transformation, of the attempts to engineer a new society.” (Lary 1999:34)

Die Migrationsrate Chinas in den 1950er Jahren war im internationalen Vergleich durchaus hoch. Umfangreiche Wanderungsströme in die Grenzregionen finden ab Mitte des Jahrzehnts bis in die 60er Jahre statt. Die Innere Mongolei, Heilongjiang und Xinjiang waren Aufnahmegebiete für MigrantInnen und SiedlerInnen aus den Küstengebieten und bevölkerungsreichen Gegenden. Während der Zeit der Hungersnot ab 1959 verstärkte sich dieser Trend. (Kojima 1996:372)

Migrationsbewegungen, staatlich unterstützt, sollten zur Stärkung der Grenzregionen beitragen. Doch nicht nur militärische Gründe, sondern auch die Erschließung neuen Landes war Triebkraft dieser Bevölkerungsbewegungen. Die Landreform, als zentrales Element der kommunistischen Revolution, resultierte in einer Ausweitung der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte, worauf mit der Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten, sowie durch den Aufruf zur Kultivierung von Brachland und zur Ansiedelung in diesen Gebieten geantwortet wurde. (Kojima 1996:377, Lary 1999:35) Im Rahmen der geplanten Siedlungsmigration in die Nordöstlichen und nordwestlichen Regionen sollte die Arbeitslosigkeit bekämpft werden. Zusätzlich sollten die Ansiedelung von Han-ChinesInnen mögliche Agitationen von ansässigen Minderheiten unterbinden. Erwähnenswert ist auch der Transfer von Kadern innerhalb des Landes.

Die Regierung verfolgte in den 50er Jahren des Weiteren die Strategie der Umsiedlung von Industrieanlagen aus Shanghai, dem Zentrum der Leichtindustrie, in rohstoffproduzierende Inlandgebiete. Diese Maßnahmen waren eine Reaktion auf die amerikanische Blockade der Straße von Formosa und der Gewässer vor dem chinesischen Festland.

Die Städte sahen sich dem Problem gegenüber, wie mit den rund acht Millionen ehemaligen Soldaten und Regierungsvertretern der GMD, verfahren werden sollte, da diese Gruppe zu einem Anstieg der städtischen Arbeitslosigkeit beitrug. Die politische Reaktion auf diese Situation war, dass die Anstellung von ehemaligen Regierungsmitarbeitern, mit Ausnahme hochrangiger Offizieller, weitergeführt und für ehemalige Soldaten die Rückkehr in die Heimat und Integration in die Produktion unter Aufsicht von Bauern bzw. die Ansiedlung in Grenzregionen organisiert wurde. (Kojima 1996:377) Diese Verschickung von Arbeitslosen

und demobilisierten Soldaten, vorzugsweise aufs Land, geschah auch zum Zweck der Privilegierung der städtischen Bevölkerung.

Gleichzeitig fanden auch Zwangsumsiedlungen wie etwa die Verschickung von Prostituierten und Strafgefangenen aufs Land statt.⁷

Indikatoren wie die Beschäftigungsrate im Primärsektor und nichtagrarische Aktivitäten, die Auskunft über die Arbeitskräfteverschiebung vom ländlichen zum städtischen Sektor geben, zeigen, dass in den späten 50er Jahren bis Anfang 1960, während der Zeit des großen Sprungs nach Vorne, eine außergewöhnlich umfangreiche Bevölkerungsbewegung in die großen Städte verzeichnet wurde. (Kojima 1996:374)

Spontane Bevölkerungsbewegungen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts umfassten MigrantInnen aus Shandong und Hebei auf der Suche nach Arbeit in den nordöstlichen Provinzen, sowie Migrationsbewegungen in kleinerem Umfang als Folge von Katastrophen in nordwestliche Regionen, Xinjiang und die Innere Mongolei. (Kojima 1996:378)

Spontane Migrationsbewegungen sollten mit der Etablierung des HRS entscheidend eingeschränkt werden. Die Entwicklung des hukou-Systems nach der Gründung der VR China soll im Folgenden beschrieben werden.

3.4 Die Entwicklung der Regulationsmechanismen in der VR China

Zwei Einflüsse haben die chinesische Strategie zur Kontrolle der internen Migration beeinflusst: Erstens Chinas historische Registrierungssysteme und zweitens das sowjetische Modell.

Bereits in der Xia und der Shang Dynastie, wurden Volkszählungen abgehalten und eine Haushaltsregistrierung eingeführt. Während der Zhou Dynastie, 11. bis 8. vorchristliches Jahrhundert, organisierte das xiangsui- oder Bezirkssystem Familien in den Städten und auf dem Land in zwei hierarchisch strukturierte Netzwerke und stellte die Basis für die Besteuerung dar. Politische Führer auf Distriktebene regelten lokale Angelegenheiten, inklusive der Steuereintreibung und Arbeitskräfterekrutierung. Als Hauptfunktion des Systems kann bereits die Kontrolle der Bevölkerungsbewegungen genannt werden.

Die Ursprünge des hukou-Systems sind jedoch eher im baojia-System der frühen Han-Dynastie zu suchen, in welchem Grundfunktionen, also die Registrierung der Bevölkerung nach deren Wohnsitz und die Kontrolle interner Migration, bereits vorzufinden waren. Diese

⁷ Mündliche Auskunft Weigelin-Schwidrizik

Kontrolle zielte jedoch nicht per se darauf ab Migration zu unterbinden. Im Gegenteil war Migration, wie bereits ausgeführt, historisch gesehen ein Mittel der Besiedlungspolitik.

„Initially created over two thousand years ago for the purpose of taxation and enhancing imperial rule, China’s hukou system evolved to become a thoroughly institutionalized and deeply legitimized tradition of Chinese history.“ (Wang 2005:33) Die Effektivität dieser frühen Registrierungssysteme ist schwer einzuschätzen.

Interessant ist jedoch, dass es in der republikanischen Periode unter der Herrschaft der GMD Versuche gab, das baojia-System wieder einzuführen. Dieses Vorhaben scheiterte aber, da dieses auf Grund von Krieg und Bürgerkrieg seine Wirkung kaum entfalten konnte. (Kojima 1996)

In der Frühphase der Volksrepublik wurden viele Praktiken der Sowjetunion übernommen, wie anhand der Entwicklungsstrategie bereits ausgeführt wurde. So wurden auch die Maßnahmen zur Unterbindung der Land-Stadt-Migration durch ein System der Aufenthaltserlaubnis für die urbanen Zentren übernommen und adaptiert. Das sog. Propiska-System⁸, welches städtische Überbevölkerung verhindern, sowie die Bevölkerung und die Industrie gleichmäßig innerhalb des Landes verteilen sollte, diente als Vorbild für das chinesische hukou-System, dessen Entwicklungsweg nun ausgeführt werden soll. (Solinger 1999:32f, Wang 2005:33f)

Die Vorbereitungsperiode

Im September 1949 fand die Konsultativkonferenz des chinesischen Volkes statt, auf welcher ein Grundsatzprogramm verabschiedet wurde, welches als de facto Verfassung gelten kann. In diesem wurden unter anderem die freie Wahl des Wohnortes sowie die Bewegungsfreiheit festgeschrieben. So heißt es in Artikel 5: „The people of the People’s Republic of China shall have freedom of thought, speech, publication, assembly, association, correspondence, person, *domicile, moving from one place to another*, religious believe and the freedom to hold processions and demonstrations.“ (zit. nach Cheng/Selden 1997:26) Die Niederlassungs- und Bewegungsfreiheit waren bereits in der provisorischen Verfassung der Republik China 1911 festgehalten worden und sollten in Folge auch in die Verfassung der Volksrepublik des Jahres 1954 aufgenommen werden.

Im November 1949 begann die Etablierung eines HRS auf einer Konferenz zur öffentlichen Sicherheit. Zum Zweck der Prävention konterrevolutionärer Bewegungen und zur

⁸ Zum Propiska-System siehe etwa Buckley 1995 bzw. Wang 2005

Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit sollten entsprechende Maßnahmen ergriffen werden. (Kojima 1996:380)

In den Anfangsjahren nach Gründung der Volksrepublik unterstützten Wanderungsbewegungen vom Land in die Städte die wirtschaftliche und soziale Erholung nach den Wirren des Bürgerkrieges und ausländischer Invasionen. Während dieser Zeit wird deutlich, dass die chinesische Führung jeweils unterschiedliche Strategien und Maßnahmen für urbane und ländliche Teile des Landes verfolgt. So widmet sich der Staat dem Problem der städtischen Arbeitslosigkeit, indem dieser die vollständige Verantwortung über die Versorgung der arbeitslosen städtischen Bevölkerung übernahm. Als Parallelmaßnahme wurden nach 1949 mehrere 100.000 Kriegsflüchtlinge und Beschäftigungslose Stadtbewohner in Beijing oder Shanghai dazu gedrängt und dabei unterstützt sich wieder am Land anzusiedeln. (Cheng/Selden 1997:26)

Rao Shushi⁹ stellte in seiner Funktion als Parteisekretär Shanghais fest, dass Shanghai als produzierende Stadt lediglich in der Lage sei, eine Bevölkerung von rund drei Millionen aufzunehmen. (ebd. 1997:26) Bei den Umsiedlungsmaßnahmen wurde auf Militärmachthaber und wohlhabende Bauern, welche vor der Landreform geflohen waren, abgezielt. Zu diesem Zeitpunkt kann also eine Verknüpfung von Belangen der Migrationskontrolle mit jenen des Klassenkampfes beobachtet werden. Rao erwähnt hier bereits Prinzipien, welche in Folge die Ausgestaltung des hukou-Systems prägen sollten: Erstens die Unterscheidung zwischen Produzenten und Konsumenten, sprich zwischen produktiven und unproduktiven Personen. Zweitens die Intention des Staates, Industrie und Personal, im Sinne des Planes, aus den zentralen Ballungsräumen abzuziehen. Drittens die staatliche Kompetenz MigrantInnen an ihren Herkunftsort zurückzuschicken. Sowie die letztlich die grundlegende Ansicht, die Städte des Landes, in diesem Fall Shanghai, wären überbevölkert. (ebd. 1997)

Die Beschränkung der städtischen Population, verbunden mit der Umsetzung von Rückführungsmaßnahmen aufs Land, sollte die Probleme der Arbeitslosigkeit und der Nahrungsmittelversorgung lösen. Die Zustimmung der umzusiedelnden Personen beruhte zu dieser Zeit auf folgenden Faktoren: Die Umsiedlung erfolgte, ausgenommen Klassenfeinde und Kriminelle, im Rahmen der bereits erwähnten „Kampagne gegen Konterrevolutionäre“,

⁹ **Rao Shushi** - 饶漱石 (1903-1975): Nach der Gründung der Volksrepublik China leitete er den Administrativrat für Ostchina. In den frühen 1950er Jahren stieg er zum Leiter der Organisationsabteilung der KP auf. Fiel jedoch späteren Machtkämpfen und Säuberungsaktionen zum Opfer und wurde 1955 aus der Partei ausgeschlossen.

grundsätzlich freiwillig, also ohne Zwang und mit finanzieller Unterstützung. Die Umsiedlung wurde durch staatliche Unterstützung, wie Landzuweisung sowie kostenlosem Transport, erleichtert. Diese Maßnahmen boten der arbeitslosen Bevölkerung und ärmeren StadtbewohnerInnen, sowie ländlichen ZuwandererInnen eine Möglichkeit die Städte (wieder) zu verlassen. Entscheidend für deren Zustimmung war vor allem auch die Abwesenheit von Hindernissen jederzeit in die Stadt zurückkehren zu können. (Cheng/Selden 1997:28)

Im Jahr 1951 verabschiedete das Sicherheitsministerium (MPS) „Bestimmungen zur Steuerung der städtischen Bevölkerung“, um, wie es hieß, die soziale Ordnung zu bewahren, die Sicherheit der Bevölkerung zu gewährleisten und deren Niederlassungs- und Bewegungsfreiheit zu schützen. Paradoxiertweise initiierte dieses Dokument, so Cheng und Selden (1997:28), einen Prozess, welcher der chinesischen Bevölkerung ebendiese Freiheiten in Zukunft entziehen und zu Belangen des Staates machen sollte. Städtische Haushalte wurden im Zuge dieser Bestimmungen in sechs Kategorien unterteilt: „residential households, industrial and commercial households, public residents, ‚floating‘ households (living on boats and ships), temple households, and aliens“

In Artikel 5 besagter Regelungen wird festgeschrieben, dass jede Person, die ihre Haushaltsregistrierung verändern will, dies im Zeitraum von drei Tagen, der jeweiligen Vertretung am Zielort, z.B. einer Polizeistation, zu melden hat. Der Haushaltsvorstand hat am Heimatort die Abreise bekanntzugeben. Besucher müssen sich bereits bei einer Aufenthaltsdauer von über drei Tagen registrieren. Spitalsaufenthalte sowie die Unterkunft in Hotels werden ebenfalls registriert. (Cheng/Selden 1997:28, Kojima 1996:380) Die Verantwortung für die Registrierung und Kontrolle unterlag dem Büro für öffentliche Sicherheit.

Die neuen Maßnahmen stellten für den Großteil der Menschen keine Einschränkung dar, da das neue System Veränderungen des Aufenthaltsortes lediglich aufzeichnete und so der Polizei Informationen zur sozialen Kontrolle lieferte, jedoch nicht das Recht auf Immigration, Arbeit oder Aufenthalt beschnitt. (Cheng/Selden 1997:29) Nichtsdestotrotz wurde so 1951 erstmals ein landesweiter Mechanismus zur Kontrolle der urbanen Bevölkerungsbewegung und des Aufenthalts etabliert.

Einer der ersten Beschlüsse, welche sich direkt dem Problem der unkontrollierten Zuwanderung in die Städte widmete war der „Beschluss über Beschäftigungsprobleme“ im Jahr 1952. Hier hieß es: „Urban and industrial development and the progress of nation

construction will absorb the necessary rural labour, but this must be done gradually, and cannot be accomplished all at once. It is therefore necessary to prevail upon the peasants and check their blind desire to flow into the cities.” (zit. nach Cheng/Selden 1997:29) Registrierung und Kontrolle wurde als kurzfristige Maßnahme propagiert, um Ungleichgewichten entgegenzuwirken, welche in Zukunft durch die fortschreitende Industrialisierung und nationalen Aufbau beseitigt werden sollen. Doch wurden auch in diesem Beschluss noch keine Mechanismen zur Kontrolle des Zustroms etabliert.

Die politische Führung war der Auffassung, dass die ländlichen Regionen nahezu unbegrenzt Arbeitskräfte aufnehmen können und die Versorgung der ansässigen Bevölkerung in den lokalen Verantwortungsbereich fallen soll. (ebd. 1997:29) Die Konsequenz dieses Zugangs war, dass der chinesische Staat nur für die städtische Bevölkerung Verantwortung übernahm. Die Verantwortung umfasste etwa den Arbeitsplatz, subventionierte Nahrungsmittel sowie Unterbringung. Diese Entscheidung wurde in Abstimmung mit den Entwicklungsprioritäten getroffen, welche eine Privilegierung der städtischen über die ländliche Entwicklung, der Industrie über Landwirtschaft, Handel und Dienstleistungssektor und der Schwerindustrie über alles vorsahen. (ebd. 1997:30) Jene Prioritätensetzung ist, angesichts der ländlichen Basis der chinesischen Kommunisten, und deren anfänglichen Fokus auf die ländlichen Probleme, durchaus überraschend.

Die Verschiebung der Arbeitslosen in die ländliche Peripherie, ohne staatliches Sozialsystem, reduzierte die finanzielle Belastung für den Staat und verschob die Last der Versorgung mit Nahrungsmitteln und Beschäftigungsmöglichkeiten auf die ländlichen Regionen. Seit den frühen 1950ern waren in chinesischen Städten keine Anzeichen für Armut zu finden, da deren offensichtliche Manifestationen, wie etwa die Bildung von Slums, so eliminiert wurden.

Das Ergebnis war die Kanalisierung staatlicher Ressourcen primär in die städtischen Ballungszentren, durch den Transfer des Großteils des ländlichen Überschusses in die städtische Industrie, das Militär und andere prioritäre Projekte. (ebd. 1997:30)

Interessant ist in diesem Bezug die ambivalente Ansicht der Partei hinsichtlich der urbanen Zentren des Landes: Zwar wurde die wichtige Rolle der ArbeiterInnen und der Städte im Industrialisierungsprozess, in marxistischer Tradition und nach sowjetischem Vorbild hervorgehoben, doch gleichzeitig wurden die Städte als Horte des Kapitalismus und des Imperialismus gesehen und mit der GMD assoziiert. Im Laufe des Jahrzehnts wurde jedoch auch von Mao, die besondere Rolle der Städte und der Arbeiterklasse hervorgehoben. Dies

findet auch im ersten Fünf-Jahres-Plan Niederschlag, in welchem das Ziel, der Transformation der Arbeiterklasse, der Bauern, des Bürgertums in eine einzige Industriearbeiterklasse titulierte wurde. Doch in der Realität vergrößerte die staatliche Politik, durch das hukou-System, die Kluft zwischen Stadt und Land, sowie zwischen Arbeitern und Bauern, durch Unterbindung des Zugangs letzterer zu städtischer und industrieller Beschäftigung. (Cheng/Selden 1997:31)

Die Einführung des hukou-Systems

Der Zeitraum der Einführung des hukou-Systems war geprägt von fortschreitender sozialer Transformation und beschleunigter Industrialisierung im Zuge des ersten Fünfjahresplans.

Die Städtische Bevölkerung stieg von 10.6 Prozent im Jahr 1949 auf 14.6 Prozent 1956.

Die Städte verzeichneten so einen Zuwachs von knapp 35 Mio. im Jahr 1956, davon rund 20 Mio. ländliche MigrantInnen. (Cheng/Selden 1997:33)

Ende 1956 waren beinahe alle ländlichen Haushalte in Kooperativen organisiert und mehr als zwei Drittel der Fabriken verstaatlicht, während der Rest mit staatlicher Beteiligung weiteren Bestand hatte. Somit waren nahezu der gesamte Handel und die Industrie unter staatlicher Kontrolle. Privateigentum war nach jedoch nach wie vor erlaubt. Bei der Überführung des Privateigentums in Staatseigentum wurde an die früheren Besitzer eine Form der Dividende ausbezahlt, die erst mit Beginn der KR abgeschafft wurde.¹⁰

Als integraler Bestandteil der Ausweitung der Planwirtschaft wurden nun Mechanismen etabliert, welche die Kontrolle über die Mobilität der Bevölkerung sicherstellen sollten. Vorrangig sollte die bäuerliche Bevölkerung an das Dorf und die Kollektive gebunden werden und der Zugang zu den Städten erschwert werden.

Die „Direktive zur Vermeidung blinden Zuzugs der bäuerlichen Bevölkerung in die Städte“ des Jahres 1953 ist in diesem Zusammenhang ein weiterer Meilenstein der Entwicklung des hukou-Systems. Diese Richtlinie zwang mehrere hunderttausend Bauern zur Rückkehr aufs Land, ausgenommen jene, die bereits einen Arbeitsplatz nachweisen konnten.

Ebenfalls von großer Bedeutung bei der Implementierung der Registrierungsprozeduren war der Zensus des Jahres 1953. In Shanghai und anderen Großstädten wurde die Volkszählung durch die Ausgabe von Haushaltsregistrierungsbüchern begleitet, in welchen die wesentlichen Daten aller Familienmitglieder verzeichnet wurden. (Cheng/Selden 1997)

¹⁰ Mündliche Auskunft Weigelin-Schwiedrizik.

Staatliche Monopolisierung

Neben Arbeitsmöglichkeit stellen Transport, Wohnen, sowie die Nahrungsmittelversorgung zentrale Faktoren für Migrationsprozesse dar. Aus diesem Grund verstärkte die chinesische Regierung ab Mitte der 1950er Jahre die Kontrolle über jeden dieser Faktoren.

Der Arbeitsmarkt wurde aufgelöst und durch ein System der Jobzuweisung, seitens administrativer staatlicher Organisationen, ersetzt. Gleichsam wurde der Wohnungsmarkt durch ein System der Zuordnung basierend auf dem Arbeitsplatz ersetzt, wodurch keine Wohnmöglichkeiten für die arbeitslose Bevölkerung bestanden. Ohne städtische Haushaltsregistrierung hatte man keinen Zugang zu einem Arbeitsplatz, und in Folge keine Möglichkeit auf die Zuweisung von Wohnraum. Auf Grund des staatlichen Monopols hatten MigrantInnen offiziell keinen Zugang zu Wohnraum. Auch die Unterkunft in Hotels war ohne entsprechende Dokumente nicht möglich. (Cheng/Selden 1997, Kojima 1996:380)

Der Knappheit an Lebensmitteln in den Städten, welche im Zuge des Industrialisierungsprozesses offensichtlicher wurde, sollte mit Rationierungsmaßnahmen begegnet werden. Im November 1953 wurde deshalb ein Lebensmittelrationierungssystem für die städtische Bevölkerung eingeführt. Ab diesem Zeitpunkt waren chinesische Bauern dazu verpflichtet, einen festgelegten Anteil ihrer Getreideproduktion, zu niedrigen Preisen, an den Staat zu verkaufen. Dadurch war ebendieser in der Lage an die städtische Bevölkerung Rationen zu verteilen. Ab 1954 wurden freie Lebensmittelmärkte schrittweise geschlossen und der Staat übernahm gänzlich die Kontrolle über die städtische Nahrungsmittelzuteilung. (Kojima 1996:380)

Es wurden sieben Kategorien der „Grain-Supply Cards“ geschaffen, welche nach Aufenthaltsort, Beruf und Rang unterschieden. So gab es „city and town resident grain supply card“, „industrial and commercial trade grain-supply card“, „city and town animal feed-supply card“, „city and town resident grain transfer card“, „grain ticket for nationwide use“, „local grain card“, sowie „local area animal-feed card“. (Cheng/Selden 1997:37)

Das System der Rationierung unterschied also nach städtischen und ländlichen BewohnerInnen, definiert durch deren hukou. Entlang dieser Unterscheidungen ergaben sich entsprechende Ansprüche, welche die ländliche Bevölkerung neben dem Zugang zu Nahrungsmittelrationen auch von staatlichen Sozialleistungen ausschloss. Diese Maßnahmen wurden bald von Getreide auf alle Nahrungsmittel und landwirtschaftlichen Produkte ausgeweitet. „The dual purpose was to assure ample low-priced food for urban residents and

to channel the agricultural surplus from the countryside toward industry and the cities.“ (ebd. 1997:36)

Obwohl als provisorische Rationierung propagiert, sollte diese Maßnahme für knapp drei Jahrzehnte Bestand haben. Das Rationierungssystem erschwerte den Zugang zu Lebensmitteln für ImmigrantInnen ohne entsprechende Registrierung, doch auch nach der Implementierung der Rationierungsmaßnahmen war es den Bauern anfangs noch gestattet in die Städte zu wandern, wenn sie ihr eigenes Getreide mit sich führten. Erst mit der Nahrungsmittelknappheit während des Großen Sprungs wurden die staatlichen Restriktionen hinsichtlich der Zuwanderung schrittweise verstärkt. (Solinger 1999:44)

Der Anspruch auf Nahrungsmittelrationen und andere staatliche Zuwendungen wie etwa Wohnen, Gesundheitsversorgung, Pensionen verlangten, wie schon erwähnt, städtischen Aufenthaltsstatus und die Mitgliedschaft in einer Arbeitseinheit (danwei). Lediglich Regierungsbeamte, Lehrer sowie Ärzte und Krankenschwestern konnten auf die Vorteile einer Klassifizierung als nichtagrarisches Bevölkerung zurückgreifen, auch wenn diese am Land beschäftigt waren. Registrierung wurde also strikt mit dem Zugang zu Lebensmitteln verknüpft. Während jene mit städtischer Haushaltsregistrierung auf staatliche Leistungen zurückgreifen konnten, waren jene, die in die Städte strömten und keine städtische Registrierung besaßen, von ebendiesen Zuwendungen ausgeschlossen. (Kojima 1996:380, Cheng/Selden 1997:36f)

„In the Communist period, with the regime's takeover of all land, industrial assets, and, in effect, every form of capital and property by 1956, the state become not just another new empire concerned with meeting the basic sustenance of its people; it also became an owner of assets and an employer, bent upon rapid industrial growth.“ (Solinger 1999:28)

Der Besitz der Produktionsmittel usw. ermöglichte die wirkungsvolle Restriktion der Mobilität.

Im November 1955 gab die chinesische Regierung „Kriterien für die Grenzziehung zwischen städtischen und ländlichen Gebieten“ aus, anhand welcher das Land in drei räumliche Kategorien unterteilt wurde. Erstens urbane Gebiete, also große und kleinere Städte, zweitens sog. „Enklaven mit städtischen BewohnerInnen“, Gebiete mit einer großen Zahl an Staatsbediensteten, wie etwa Ölfelder und Forschungseinrichtungen, und drittens Dörfer.

Regierungssitze, sowie Zentren mit einer Einwohnerzahl von über 20.000 oder einem großen Anteil an nicht-agrarischen Produzenten, sowie generell Industrie- und Handelszentren, wurden der ersten Kategorie zugeordnet. (Cheng/Selden 1994)

Mit den oben genannten gesetzlichen Maßnahmen sollte so der Zustrom aus den ländlichen Regionen in die städtischen Ballungsräume gebremst werden. In Kombination mit den strengeren Kontrollen der städtischen Beschäftigung und der Abschaffung des Privatbesitzes an Wohnraum nach 1956, wurde die Möglichkeit zur offiziellen Migration in die Städte jäh unterbrochen. Mit Hilfe dieser Politik war der chinesische Staat in der Lage, seine finanzielle Verantwortung auf lediglich rund zehn Prozent der Bevölkerung einzuschränken, um in weiterer Folge festgelegte Entwicklungsprioritäten verfolgen zu können: “[...] in the 1950s this new state was also prepared, as monopolist employer and owner, to amplify in particular one portion of previous rulers' programs: this was its passion to industrialize ruthlessly.” (Solinger 1999:37)

Die Haushaltsregistrierung im ländlichen Raum fiel bis Februar 1956 unter die Kompetenz des Ministeriums für zivile Angelegenheiten. Nach einem Beschluss des Staatsrates wurden alle Aufgaben der Registrierung, sowie der Erstellung demographischer Statistiken, schließlich dem Ministerium für öffentliche Sicherheit (MPS) übertragen. (Solinger 1999:44, Cheng/Selden 1997:36)

Vollständige Implementierung & Lockerung während des Großen Sprungs

Migrationsbarrieren waren jedoch weiter durchlässig und konnten die Land-Stadt Migration nicht gänzlich verhindern. Der rasche Ausbau der staatlichen Industrie und daraus resultierende neue Erwerbsmöglichkeiten in den Städten waren weiter Anziehungspunkt für ländliche ZuwandererInnen. Während die Staatsbetriebe während der 1950er um ländliche Arbeitskräfte warben, äußerten die staatlichen Planungsbehörden in vermehrtem Maße Bedenken hinsichtlich der Urbanisierungskosten, welche sich aus dem Zuzug von ländlichen Arbeitskräften samt Familienanhang ergaben. Die Kosten für die Errichtung von städtischem Wohnraum für die ArbeitsmigrantInnen und deren Familienmitglieder betragen, die Kosten für Nahrung, Ausbildung, Gesundheitsversorgung usw. noch nicht berücksichtigend, rund 70 bis 80 Prozent der staatlichen Investitionen in die Industrie im Jahr 1956. (Zhang :39)

Durch die Beschränkung der Land-Stadt Migration versuchte der chinesische Staat nun die Kosten der städtischen Entwicklung niedrig zu halten. (Cheng/Selden 1997:40).

Um die Zuwanderung ländlicher Bevölkerung zu verhindern, veröffentlichte der Staatsrat im Jahr 1957 „provisorische Regulationen betreffend die Anstellung temporärer Arbeitskräfte aus

dem ländlichen Sektor“. Unternehmen in den Städten wurde es untersagt, zugewanderte Bauern, ohne Zustimmung der zuständigen Administration, zu beschäftigen. Erst wenn der Bedarf an Arbeitskräften nicht mehr aus der städtischen Bevölkerung zu decken war, sollten Arbeitskräfte aus dem ländlichen Sektor rekrutiert werden. (Kojima 1996:379) Der Druck auf die Unternehmen, die vorgegebenen Produktionsquoten bei gleichzeitiger Minimierung der Kosten zu erfüllen, führte dazu, dass diese dennoch die lokalen Arbeitsbüros umgingen und billige temporäre Arbeitskräfte auf dem Land anwarben. Zudem befanden sich bis ins Jahr 1956 noch viele Unternehmen in Privatbesitz, wodurch diese Anwerbungen fortgesetzt werden konnten. Unternehmen warben aber nicht nur weiterhin selbstständig ländliche Arbeitskräfte an, sondern boten diesen sogar oftmals eine städtische HR an bzw. weigerten sich jene ohne Registrierung zu entlassen. (Solinger 1999:40)

Bis 1957 waren nach offiziellen Angaben, mindestens acht Millionen Bauern in die Städte immigriert. Auf Grund verbotener Anwerbung gehen Schätzungen davon aus, dass seit 1949 rund 20 Millionen ländliche Arbeitskräften in die Städte gewandert waren und so zu einer Verdoppelung der Stadtbevölkerung beitrugen. (ebd. 1999:39)

Um den unerwünschten Zustrom zu stoppen, wurden den Betrieben Strafen angedroht, sollten diese ihre Anwerbepraktiken nicht beenden. Zusätzlich etablierte die chinesische Führung Ende des Jahres 1957 ein formales System der Arbeitskräfteanwerbung. Wodurch die Anwerbung in Zusammenarbeit mit den ländlichen Kooperativen von statten gehen sollte. Zudem mussten städtische Autoritäten eine Berechtigung für die Zuwanderung ausstellen. Diese Entwicklung stellt, so Sollinger (1999:41), die Geburtsstunde des “labor contract systems” bzw. des “worker-peasant systems” dar, welches durch ausbeuterischen Umgang mit den ländlichen Arbeitskräften gekennzeichnet war. Diese Arbeitskräfte erhielten geringere Bezahlung als die städtischen KollegInnen und mussten zudem ein Teil des Gehalts an ihre ländliche Kooperative abgeben.

Nicht nur gegen die Anwerbepaxis der ArbeitgeberInnen, sondern auch gegen die ZuwandererInnen wurden Maßnahmen ergriffen. So wurde ein Gesetz verabschiedet, welches besagt, dass Bauern, die eine falsche Registrierung angeben und Getreiderationskupons kaufen, bestraft und in Folge an ihren Heimatort zurückgeschickt werden sollen. Allen staatlichen Bemühungen zum Trotz gelang es dennoch vielen MigrantInnen bis zur Verschärfung der Kontrollmaßnahmen in den 1960er Jahren in den Städten zu bleiben. (ebd. 1999:41)

Um den Familiennachzug zu unterbinden, wurde zusätzlich ArbeiterInnen und Kadern das Recht gewährt, die Familie jährlich zwei bis drei Wochen auf Staatskosten zu besuchen.

Die Hauptursache der Land-Stadt Migration, nämlich die wachsende Kluft zwischen ländlichen und städtischen Einkommen, fand in der öffentlichen Diskussion jedoch keine Beachtung. (Cheng/Selden 1997:40)

Am 9.Jänner 1958 wurden schließlich in einer Bekanntmachung des Nationalen Parteikongresses (NPC) die „Regulations on Household Registration in the People’s Republic of China“ verkündet. Das HRS sollte diesen Bestimmungen nach den folgenden Zielen dienen: Der Aufrechterhaltung der sozialen Ordnung, dem Schutz der Rechte und Interessen der BürgerInnen sowie dem sozialistischen Aufbau. Durch diese Beschlüsse wurde das hukou-System auch auf die Volksbefreiungsarmee ausgedehnt und somit universal gültig. Jeder Chinese und jede Chinesin waren nun in diesem System erfasst. Als Registrierungseinheit wurde nicht mehr die Familie sondern die Arbeitseinheit herangezogen. In den Städten waren die öffentlichen Sicherheitsorgane und auf dem Land die Kooperative für die Führung eines Registers mit den Namen aller Haushalte und Individuen zuständig. In der Stadt wurde also für jeden einzelnen Haushalt – entspricht der danwei - ein hukou-Buch angelegt, während in ländlichen Gebieten eine kollektive Aufzeichnung praktiziert wurde. (ebd. 1997:41)

Das Gesetz des Jahres 1958 brachte Veränderungen beim tatsächlichen Ablauf der Land-Stadt Migration. Ohne Nachweis einer Anstellung bzw. Aufnahme in einer Bildungseinrichtung, war es notwendig vorab ein Einreisezertifikat, bei der Polizei am Zielort, zu lösen. Mit dieser Bestätigung war es, laut Art.10, in Folge möglich, um eine Erlaubnis zur Ausreise am Heimatort anzusuchen und den hukou-Transfer abzuschließen. Ohne Zusage seitens der städtischen Autoritäten war es somit nicht möglich den Heimatort Richtung Stadt zu verlassen.

Diese Neuerungen erschwerten den Zuzug in die Städte erheblich. Durch die neuen gesetzlichen Regelungen wurden das Recht auf freie Wahl des Aufenthaltsortes und der Migration, wie in der Verfassung von 1954 in Absatz 2 Artikel 90 festgeschrieben, drastisch beschnitten. (Cheng/Selden 1997:42, Kojima 1996:379)

Luo Ruiqing¹¹ rechtfertigte dies folgendermaßen: „Naturally....there are some restrictions affecting the minority of people who think only of themselves and who blindly migrate

¹¹ Luo Ruiqing - 罗瑞卿 (1906-1978): Minister für öffentliche Sicherheit zwischen 1949 und 1959, Mitglied des Zentralkomitees und Vize-Premier des Staatsrates. Bekleidete den höchsten militärischen Rang in der Volksbefreiungsarmee und im Führungsstab der PLA.

without the slightest consideration for what is beneficial to both state and collective interests.“
Wenn es einigen Menschen erlaubt sei, sich ziellos zu bewegen, so kann der Plan zum sozialistischen Aufbau nicht nach Wunsch realisiert werden. „Regulations regarding restrictions of movement in the draft ordinance [...] are all based on the concept that the government should allocate places of residence in an integrated way. These regulations are thus designed to protect the extensive democratic freedom of the people, and not to conflict with it.“ (zit. nach Cheng/Selden 1997:42, Kojima 1996:379)

Mit der Haushaltsregistrierung wurde so Anfang des Jahres 1958 ein Instrument eingeführt, welches durchaus wirksam dazu beigetragen hat, einen Zustand räumlich-demographischer Stabilität in der Volksrepublik aufrechtzuerhalten. Im HRS musste sich von nun an jede Bürgerin und jeder Bürger an ihrem/seinem Wohnort registrieren lassen.

Im Registrierungsbuch wird der Haushalt und damit der permanente Wohnsitz aller Haushaltsangehörigen anhand zweier Registrierungsbestimmungen klassifiziert: Einerseits der Ort der Registrierung, sowie andererseits der Typ der Registrierung, welcher entweder agrarisch oder nicht-agrarisch ausfällt. Der hukou-Status sollte noch bis in die 1970er Jahre von der Mutter vererbt werden. Ein Wechsel des Aufenthaltsortes konnte so strengen Restriktionen unterworfen werden. (Chan/Zhang 1999:819)

Das HRS teilte in Folge die chinesische Bevölkerung dem hukou-Status entsprechend in agrarische und nicht-agrarische Bevölkerung. Der jeweilige Status definierte die Ansprüche die eine Person hinsichtlich der Verteilung staatlicher Ressourcen stellen konnte. Waren Erstere selbst für ihr Auskommen verantwortlich, konnte die Bevölkerung in den Städten auf ein umfangreiches System von Sozialleistungen zurückgreifen. Dieses umfasste u.a. folgende Leistungen: Wohnung, Wasser-, Gas- und Stromversorgung, Abwasserentsorgung, Arbeit, Schulbildung öffentlichen Transport, medizinische Versorgung, Lebensmittel, Einkaufs- und Freizeitmöglichkeiten sowie ein Pensionssystem. (Mallee 2000) All diese Zuwendungen, wurden kostenlos bzw. subventioniert zur Verfügung gestellt und waren an ein nicht-agrarisches hukou gebunden, weshalb MigrantInnen vom Land diese nicht auf legalem Wege in Anspruch nehmen konnten. Dadurch konnte illegale Zuwanderung aus ländlichen Regionen in die Städte drastisch verringert werden.

Doch auch die städtische Bevölkerung war nun an den Ort der Registrierung gebunden, und Migration nur auf staatliches Geheiß möglich. (Davin 1999)

Die Aufrechterhaltung der sozialen Ordnung sollte durch die Überwachung bestimmter Zielpersonen und Gruppen (zhongdian renkou) gewährleistet werden. Diese Überwachung

wird durch hukou-PolizeibeamtInnen exekutiert, welche, mit Hilfe von InformantInnen, Informationen über ansässigen Personen sammeln. Das MPS bestimmt grundsätzlich welche Personen überwacht werden sollen. In den 1950er Jahren sollten folgenden Gruppen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden: Kriminelle, Spione und Angehörige reaktionärer Gruppierungen. (Wang 2005:101f)

Just als der Staat 1958 jene rigorosen Maßnahmen zur Migrationskontrolle einführte, stieg die Anzahl der städtischen MigrantInnen drastisch an. Die Bevölkerungsbewegungen erreichten zeitgleich mit dem Großen Sprung ihren Höhepunkt. Neben dem Rückgang der agrarischen Nutzflächen durch Überlastung der Böden und Ausweitung der Industriegebiete, setzten auch Modernisierungsprozesse in der Landwirtschaft zusätzliche Arbeitskräfte frei. (Li 1998) Für diesen Anstieg der Mobilität sind zwei weitere Faktoren relevant: Zum Ersten war zu dieser Zeit nicht Migrationskontrolle, sondern beschleunigte Entwicklung das primäre Ziel der chinesischen Führung. Demnach wurden Restriktionen zu Gunsten der Unternehmen, welche Arbeitskräfte benötigten, einfach umgangen. Gleichsam von Bedeutung war jedoch auch der Zusammenbruch der administrativen Kontrolle im Zuge der Dezentralisierung und der chaotischen Zustände während des Großen Sprungs. Zwecks Realisierung der geforderten Wachstumsraten, wurde Verantwortung an die Provinz- und Lokalautoritäten abgegeben, wodurch die Implementierung der strikten hukou Regulierungen unmöglich wurde. (Li 1998, Cheng/Selden 1997:42) „The rush of millions of people into the cities in the years 1958 to 1960, in response to the veritable explosion of urban industrial and construction jobs, constituted the most rapid burst of urbanization in the first three decades of the People’s Republic, perhaps in any comparable period in human history.“ (Cheng/Selden 1997:42)

Ab 1958, als Mao Zedong das Programm des Großen Sprungs einleitete, dominierten also neue Prioritäten die Politik. Im Zuge dessen wurden die neuen strengeren Regulierungen zur Kontrolle der Binnenmigration umgangen und somit weitgehend wirkungslos. Massive Investitionen in das städtische industrielle Wachstum und die Ankurbelung der Produktion führten zu umfangreichen Anwerbungen. Während dieser Zeit agierten der Staat und seine lokalen Unternehmen, hinsichtlich der Nutzung der bäuerlichen Bevölkerung als Reservearmee, in Eintracht. Die Staatsbetriebe weiteten ihre Belegschaft, welche sich zu rund 30% aus ländlichen Arbeitskräften zusammensetzte, rasant aus. (Solinger 1999:41)

„This time, it was not villagers who broke through the structure imposed by the hukou system and ‚blindly‘ migrated to urban areas, but the state and many of its enterprises that blindly promoted massive urban migration and super industrialization.“ (Cheng/Selden 1997:44)

Ein Manager einer Stahlfabrik beschreibt die Zeit des Großen Sprungs als „period of jobs scrambling for people“. Migrantische Arbeitskräfte waren willkommen, es war kein Migrationszertifikat erforderlich.

Die städtische Bevölkerung hatte sich so innerhalb von drei Jahren um rund 30 Millionen auf 130 vergrößert, wofür sich beinahe zur Gänze Migrationsbewegungen verantwortlich zeichneten. Gleichzeitig kann ein Anstieg der urbanen Bevölkerung von 15 auf 20 Prozent der Gesamtbevölkerung in nur drei Jahren verzeichnet werden. (ebd. 1997:43, Solinger 1999:41) Bereits Ende der fünfziger Jahre, angesichts der Nahrungsmittelknappheit und einer, auch für die Städte, drohenden Hungersnot revidierte die chinesische Führung diese Maßnahmen. Die limitierte Kapazität der Städte wurde abermals in den Vordergrund gerückt und von Wachstum um jeden Preis Abstand genommen.

Migrationskontrolle & Hungersnot

Angesichts zunehmend knapper Getreidereserven beschloss die Regierung, anstatt den Großen Sprung abubrechen, die Lebensmittelrationen zu beschränken. Gab der chinesische Staat vorher keine Rationierungskarten an die bäuerliche Bevölkerung aus, so definierte dieser nun gar ein Verbrauchsmaximum pro Individuum. „As a result of the decrease in production nationwide, it was believed that the people in the cities, countryside, disaster areas, and bumper harvest areas should eat less.“ (Wemheuer 2010:39) Einsparungsmaßnahmen sollten auch in den städtischen Gebieten umgesetzt werden. Zwar wurden die täglichen Rationen auch für StadtbewohnerInnen reduziert, die Einschränkungen fielen jedoch bedeutend moderater aus als auf dem Land. Personen ohne städtisches hukou waren demnach klar benachteiligt. So sollten sich auch in den suburbanen Gebieten die Rationen mengenmäßig nur unwesentlich von jenen am Land unterscheiden. (ebd. 2010:40)

Die Parteiführung war eher um Versorgungsengpässe in den Städten besorgt als um die sich ausbreitende Hungernot am Land. Höchste Priorität für die Führung war die Vermeidung einer Hungersnot in den Städten des Landes. Diese Prioritätensetzung der Zentralregierung kam für einen Teil der Bevölkerung – der ländlichen - beinahe einem Todesurteil gleich, während das Überleben des städtischen Bevölkerungsanteils gesichert werden konnte.

Anstatt grundlegender Änderungen der Politik, etwa hinsichtlich des Imports von Getreide, der Abschaffung öffentlicher Speisesäle, der Freigabe von Anbauflächen für den privaten Gebrauch oder eine Reduktion der städtischen Bevölkerung, verfolgte die Regierung eine

Strategie der weiteren Einschränkung des Konsums und eine Änderung der Ernährungsgewohnheiten.

Städtische Hungersnot wurde als größere Bedrohung für die Stabilität der chinesischen Gesellschaft angesehen als ländliche Unterversorgung. Um die Stabilität aufrechtzuerhalten, sowie die industrielle Entwicklung nicht zu gefährden entschloss sich die chinesische Führung zuerst die städtische Bevölkerung zu versorgen. Um diese weiterhin ernähren zu können, wurden Reserven herangezogen und Lebensmittel aus den ländlichen Gebieten in urbane Regionen transferiert. Erst als Hungersnöte auch in den Städten auftraten, beendete die chinesische Führung die bislang verfolgte Politik des Großen Sprungs und griff zu drastischen Maßnahmen. (ebd. 2010:40)

3.5 Readjustierungsphase und Kulturrevolution

Die Erfahrungen aus den dramatischen Resultaten des Großen Sprungs sollten auch die kommenden Jahre, die sog. Readjustierungsphase und die Zeit der Kulturrevolution, prägen. Um die Anzahl der städtischen Bevölkerung niedrig zu halten wurde die Urbanisierung für rund ein Jahrzehnt gestoppt: „[...] one large lesson the learned from the famine was to avoid having too many eaters in the urban rationing system. [...] According to the view of the state, it [the hukou system] contributed also to control the burden for the peasantry to feed the urban population on a “reasonable” level.” (Wemheuer 2010:44)

Migrationsbewegungen in der Phase der Erholung nach dem Großen Sprung und in der Zeit der Kulturrevolution setzen sich aus Flucht- und Rückkehrmigrationen, sowie zu einem bedeutenden Teil aus Zwangsumsiedlungen zusammen.

Für die Analyse der Migrationsbewegungen in den 60er und 70er Jahren sind vor allem Umsiedlungsmaßnahmen, insbesondere die Kampagne zur Verschickung von Jugendlichen aufs Land, von zentraler Bedeutung. Millionen Jugendliche wurden in 1960er und 70er Jahren aus den Städten in ländliche Gebiete umgesiedelt um dort zu leben, zu arbeiten und von den Bauern zu lernen werden. Diese Jugendlichen mussten ihren hukou-Status und die damit verbundenen Privilegien aufgeben. Durch die Änderung der Registrierung sollte diese Maßnahme permanent sein. (Malle 1994:141, Wang 2005:48)

Diese jungen ChinesInnen teilten ihr Schicksal mit Millionen von älteren Kadern und Intellektuellen, welche während der Kulturrevolution aufs Land geschickt wurden, um dort in

sog. 4.Mai Kaderschulen, welche jedoch eher Gefängnissen glichen, zu leben. (Day/Xia 1994:204, Lary 1999:42)

Neben diesen Zwangsumsiedlungen, waren staatliche initiiert Bevölkerungsbewegungen zur Stärkung der Grenzregionen, sowie im Rahmen der Dritte Front Strategie, in dieser Periode von großer Bedeutung. Im Zuge dieser organisierten Arbeitskräftetransfers wurden während der Kulturrevolution Millionen von ArbeiterInnen für die Schlüsselregionen rekrutiert. „Hundreds of thousands, possibly millions, of labourers were moved into the interior provinces of the Southwest and Northwest, some to work on capital construction, others to work in factories which were moved lock, stock and barrel from coastal regions.“ (Lary 1999:40) Nach Beendigung dieser Strategie im Jahr 1971 bis Anfang der 1980er nahmen Migrationen dieser Art wieder ab.

Die Zwangsevakuierung städtischer Bevölkerungsteile sowie die Umsiedelung von Fabriken führten in einigen Großstädten, wie etwa Shanghai und Tianjin, zu einer Nettoabwanderung. Mitte der 1960er Jahre stellten vor allem die Innere Mongolei und Xinjiang die Hauptzielgebiete jener Migrationsbewegungen dar. (Kojima 1996:381)

Doch die politisch initiierten Migrationen der 1960er und 70er führten jedoch nicht zu dauerhafter Niederlassung, da die meisten Menschen, sobald es ihnen möglich war, zurückkehrten.

Neben staatlich initiierten Migrationen, fanden auch spontane Migrationsbewegungen in jener Zeit vermehrt auf, wofür die Zustände während der Kulturrevolution verantwortlich waren: „Chaos and confusion made movement easy, because so many other people were moving in China to exchange revolutionary experiences.“ (Lary 1999:44)

Umsiedlungsmaßnahmen

Die Politik der Landverschickungen von Jugendlichen - „up to the mountains and down to the countryside“ - kann, so Bernstein (1977:33), als Antwort auf drei Problembereiche gesehen werden: Erstens städtische Arbeitslosigkeit und urbanes Wachstum. Zweitens Probleme der Beschäftigung der Jugendlichen, welche weder in höheren Schulen, noch in attraktiven Jobs untergebracht werden können. Als dritter Bereich kann die ländliche Entwicklung genannt werden.

Der rasche Anstieg der städtischen Bevölkerung und die Arbeitslosigkeit nach dem Großen Sprung unter der migrantischen Arbeiterschaft in den Städten stellte, ebenso wie die

Nahrungsmittelproduktion, zusehends ein schwerwiegendes Problem dar. (Chan 1994:39)
Um die Versorgungsproblematik zu lösen, wurden einerseits die Getreideimporte nach oben geschraubt und die Kontrolle der Zuwanderung in die Städte verschärft. Auch die Lebensmittelverteilung wurde restriktiver gehandhabt und so der Zugang zu Nahrungsmitteln außerhalb des staatlichen Systems erheblich erschwert. Die Führung war bestrebt den städtischen Konsum einzuschränken und versuchte das Problem der Arbeitslosigkeit mit Umsiedlungsplänen zu lösen.

Aufgrund des Einbruchs in der landwirtschaftlichen Produktion war es der chinesischen Führung nicht möglich die benötigten Lebensmittelrationen für die städtische Bevölkerung aufzubringen, welche im Jahr 1960 verglichen mit 1956 um 30 Millionen gewachsen. (Kojima 1996:383)

Angesichts dieser Umstände beschloss das Zentralkomitee im Juli 1961 die städtische Bevölkerung in den nächsten drei Jahren um rund 20 Millionen zu reduzieren. Die Maßnahmen zur Verschiebung von Millionen von Menschen aufs Land fußt auf den Überlegungen, dass das Auftreten der Hungersnöte auch darauf zurückzuführen wäre, dass die städtische Bevölkerung zu stark angewachsen und so ein Ungleichgewicht zwischen dem Ankauf am Land und dem Verkauf in den Städten entstanden war. Ohne Reduktion der urbanen Bevölkerung müssten beachtliche finanzielle Mittel für den Kauf von Getreide, anstatt für industrielle Güter, verwendet werden. Da die aufs Land verschickten Personen nicht länger vom Staat versorgt werden müssen kann diese Belastung reduziert werden.

Neben Umsiedlungsmaßnahmen hob die Regierung die notwendige Einwohnerzahl für Kleinstädte so weit an, sodass diese unter die ländlichen Gebiete subsummiert werden konnten, deren BewohnerInnen von nun an eine ländliche HR besaßen und so von den staatlichen Leistungen ausgeschlossen wurden.

Der Vorsitzende der staatlichen Wirtschaftskommission hielt 1963 fest: „We have drawn too much manpower from the rural areas to the cities. Natural calamities show that our urban population is greater than our countryside can supply. While our industry has been modernized, agriculture has not yet been mechanized. And until the mechanization of agriculture, our urban population must be reduced from 130.000.000 to 110.000.000.“ (zit nach Bernstein 1977:36)

Ein weiteres Ziel der Planer war die Reduzierung der Urbanisierungskosten. Dieses Ziel führte möglicherweise auch dazu, dass Jugendliche auch dann aufs Land verschickt wurden, wenn für diese Jobs im urbanen Sektor verfügbar gewesen wären.

Stattdessen wurden, neben der Rekrutierung von „brachliegender“ weiblicher Arbeitskraft, also der Hausfrauen, seit den 1960er Jahren auch ländliche Arbeitskräfte auf temporärer Basis von städtischen Betrieben angeworben. „These peasants work for a factory or commercial unit for stipulated periods of time but do not become workers, retaining their homes in the villages and their status as peasants.“ (Bernstein 1977:42) Diese Maßnahmen waren ökonomischen Überlegungen geschuldet. Hausfrauen brauchten keinen zusätzlichen Wohnraum und konnten ebenso wie die migrantischen KollegInnen zu niedrigeren Löhnen angestellt werden. „[...] the transfer has been contributing to China’s development not only by helping to solve the problem of unemployment but also by helping to reduce the costs of the urban infrastructure.“ (ebd. 1977:42) Für die ArbeitsmigrantInnen mussten, im Gegensatz zu den städtischen Jugendlichen, keine Leistungen erbracht werden, womit die finanzielle Belastung verringert werden konnte, ohne einen Mangel an Arbeitskräften zu erleiden.

Die gut ausgebildeten Jugendlichen sollten des Weiteren einen positiven Beitrag zur ländlichen Entwicklung und der Entwicklung der Grenzregionen leisten.

Umsiedlungen wurden jedoch auch zum Zweck der Umerziehung durchgeführt. „The transfer has also been undertaken to change the attitudes of young urbanities. As such the transfer has been part of a wide-ranging effort to reshape the values, attitudes, and aspirations of China’s youth.“ (ebd. 1977:44) Mao Zedong hielt im Dezember 1968 fest, dass für die gebildeten Jugendlichen wichtig sei, aufs Land zu gehen um von der bäuerlichen Bevölkerung zu lernen. Die Bestrebungen der Jugendlichen in der sozialen Hierarchie aufzusteigen, indem diese prestigeträchtigere Jobs auszuüben trachteten, sollten unterbunden werden. Dem Ideal folgend, sollten diese vielmehr das Leben eines gewöhnlichen Arbeiters oder ArbeiterIn anstreben. Die Entfernung von unliebsamen Roten Garden aus den Städten zur Aufrechterhaltung der Ordnung war ein weiteres Motiv für die Umsiedlungen im Zuge der Kulturrevolution.

Chan sieht hier das Hauptmotiv der Umsiedlungsmaßnahmen: „The movement was in response to the urban unrest, although revolutionary rhetoric claimed that it was an effort to narrow rural and urban differences and an opportunity for the urban youth ,to be re-educated by the peasants’.“ (Chan 1994:40)

Verfolgten die Transfers die Ziele Umerziehung und der Wiederherstellung der Ordnung, so war deren Umfang doch durch wirtschaftliche Überlegungen eingeschränkt, wie Bernstein (1977:85) festhält.

Bereits zwischen 1956 und 1966 wurden 1.2 Millionen städtische Jugendliche aufs Land umgesiedelt. Die Jahre 1962 bis 66 bildeten jedoch den Höhepunkt dieser Maßnahmen, als allein in diesem Zeitraum eine Million Menschen aus den Städten verwiesen wurden. Zwischen 1968 und 1970 wurden rund 5.4 Millionen weitere Jugendliche aus dem urbanen Sektor entfernt. Die Zahl der jährlich aufs Land abgeschobenen Menschen stieg in den 70er Jahren sukzessive bis auf zwei Millionen in den Jahren 74-75 an. (Bernstein 1977:35)

Regulation durch das hukou-System

Besonders in den ersten Jahren nach dem Großen Sprung wurden hukou Regelungen strikt umgesetzt. So wurden im Gegensatz zur, hinsichtlich der Zuwanderung in die Städte, eher laschen Umsetzung des hukou-Systems, in den Jahren 1959 und 1960, Maßnahmen zur Aufspürung von ohne legalen Aufenthaltsstatus in den Städten lebenden MigrantInnen, in den Folgejahren 1961/62 strikt durchgeführt. (Wemheuer 2010) Im Jahr 1962 hob die KPCh in den „Zehn Maßnahmen für die öffentliche Sicherheit“ die Bedeutung des hukou-Systems für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit hervor. (Wang 2005:46) In diesem Sinne rief das MPS zu strengeren Kontrollen der HR auf, während gleichzeitig die Abwanderung von Menschen aus den Städten aufs Land gutgeheißen wurde. Kojima (1996:382) spricht von der Etablierung eines „[...] dual population movement system under which no shift in household registration from rural to urban areas was permitted, while intercity movement was permitted, with strict restriction placed on movement into five big cities [Beijing, Shanghai, Tianjin, Wuhan und Guangzhou]. [...] Migration from cities to villages was encouraged.“

Doch wurde die Wirksamkeit des hukou-Systems zu Beginn der Kulturrevolution, durch rebellierende Roten Garden untergraben. Neben massiven Bewegungen der Roten Garden wurden in den chaotischen Zuständen jener Zeit viele hukou–Aufzeichnungen vernichtet.

Die Wirksamkeit des hukou-Systems wurde jedoch nach Zhou Enlais Intervention und der militärischen Machtkonsolidierung durch Maos in den Jahren 1968/69 rasch wiederhergestellt. Die zentralen Funktionen des HRS – soziale Kontrolle und institutionelle Exklusion der ländlichen Bevölkerung– wurden beibehalten und noch rigider umgesetzt. (Wang 2005:47)

Veränderungen und Anpassungen des hukou-Systems wurden in der Zeit der Readjustierungsphase und der Kulturrevolution nicht vorgenommen.

Im Zuge der Readjustierungsbemühungen sollten die Unternehmen die Anzahl ihrer permanenten Beschäftigten zugunsten temporärer Arbeitskräfte reduzieren und so wurde in einem Jahrzehnt von 66-76 knapp 14 Millionen Bauern über die städtischen „Labour Bureaus“ der Zugang zu den Städten gewährt. Viele jener ZuwandererInnen erhielten auch eine permanente Aufenthaltserlaubnis: „Perhaps because peasant workers took the opportunity of the Cultural Revolution to complain loudly and thereby won the sympathy of Mao and his wife, Jiang Qing – and also because Mao’s attack on the worker-peasant system gave him one more charge against his enemy, Liu Shaoqi [...] – at the end of 1971 these peasants were granted the status of permanent employees.” (Solinger 1999:41)

Nach den Verschickungen von Millionen Jugendlichen sollten die Arbeitskräftenachfrage in den Städten durch billigere bäuerliche ArbeiterInnen befriedigt werden. Arbeitskräfte, die außerhalb des staatlichen Plans, jedoch durch Staatsbetriebe, rekrutiert wurden, stellen rund 14 Prozent der gesamten planmäßigen Arbeiterschaft. Knapp die Hälfte dieser außerplanmäßig rekrutierten ArbeiterInnen waren ländlicher Herkunft. Doch sah der Staat hier nicht tatenlos zu, sondern reagierte Ende der 70er Jahre mit einer Reihe von Regelungen, die diese zur Rückkehr zwingen sollten.

Die Volksrepublik verzeichnete durch Umsiedlungsmaßnahmen insgesamt nur geringen Nettozuzug in die Städte. Ende der 1970er Jahre teilte das hukou-System die chinesische Gesellschaft bereits in zwei ungleich große Gruppen: Rund 16 Prozent wurden als „nicht-agrarisch“ titulierte, während die Mehrheit der ChinesInnen der „agrarischen“ Kategorie zugeordnet wurden. (Mallee 2000:141)

Ein Blick auf den Urbanisierungstrend offenbart, dass im Gegensatz zur vorangegangenen Periode die frühen 1960er Jahre eine Zeit der Nettoabwanderung aus den Städten waren. Der Urbanisierungsgrad sank mit rund 17 Prozent auf das Niveau vor dem Großen Sprung.

Trotzdem konnten im Zeitraum von 1966 bis 1977, so Chan (1994:40), rund 11 Millionen Menschen in die Städte zuwandern. Dies war trotz der bereits erwähnten strikteren Migrationskontrollen möglich, da ein Großteil der MigrantInnen jener Zeit, ländliche Arbeitskräfte, welche lediglich auf temporärer Basis Anstellung fanden, bzw. RückkehrerInnen des Landverschickungsprogramms waren. Zudem erholte sich die städtische Industrieproduktion nach den Wirren der Jahre ’67 und ’68 schrittweise und somit stieg auch die Nachfrage nach Arbeitskräften, besonders in den Dritte Front - Regionen, wieder an, worauf mit der Rekrutierung von auswärtigen Arbeitskräften für niedrigqualifizierte Industriebeschäftigte reagiert wurde.

Außerdem wurde dem Gros der ländlichen ZuwandererInnen kein nicht-agrarischer hukou-Status gewährt und somit nicht offiziell als städtische Bevölkerung gezählt. „These migrants thus provided a supply of cheap labour which the urban industrial managers welcomed and which local urban authorities tolerated.“ (Chan 1994:41)

Trotz rigoroser Kontrolle der Migrationsströme gelangten so auch während der 60er und 70er Jahre MigrantInnen auf illegalem Wege in die chinesischen Metropolen.

Mitte der 70er Jahre wurde das Recht der chinesischen Bevölkerung auf Mobilität auch im zentralen Rechtsdokument der Volksrepublik eingeschränkt. Nachdem in der Verfassung von 1954, wie bereits erwähnt, das Recht auf Migration festgeschrieben wurde, sollte dieses im Entwurf von 1974 fehlen. (Wang 2005:59)

3.6 Die Reformära

Institutionelle Transformation und Arbeitskräftemobilität

Mallee (2008) spricht in Zusammenhang mit der Mobilität der chinesischen Bevölkerung nach dem Jahr 1978 von einem „cork out of the bottle“ Phänomen. Tatsächlich kann ab diesem Zeitpunkt ein dramatischer Anstieg der Mobilität verzeichnet werden. Die Richtung und der Umfang der neuen Mobilität wurde grundlegend von der Politik und der institutionellen Umgebung beeinflusst und war somit ständigen Schwankungen und Veränderungen ausgesetzt.

Die chinesische Führung initiierte auf Grund der neuen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Anpassungen des hukou-Systems. Diese Adaptionen waren auch eine Reaktion auf die Millionen ChinesInnen, welche sich über die hukou-Regelungen hinwegsetzten und so den Druck auf das bestehende System erhöhten: „These changes were caused by heated market-oriented economic growth, decentralization of political authority, Deng Xiaoping’s experimental strategies of reform, and strong pressures from the swelling ranks of the excluded rural population.“ (Wang 2005:49)

Zu Beginn der Reformen fanden Migrationsbewegungen nur in geringem Umfang statt. Die Zusammensetzung der MigrantInnen bestand vorrangig aus HandwerkerInnen, die innerhalb des ländlichen Raums wanderten, doch mit der steigenden Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft und anderen Faktoren, welche in Folge angeführt werden sollen, begannen ländliche Arbeitskräfte jedoch in zunehmendem Ausmaß zu emigrieren. (Ding 1999)

„Floating population“

Mit der Entwicklung einer Marktwirtschaft hielten sich immer mehr Menschen fern des Ortes ihrer hukou Registrierung auf. In diesem Zusammenhang wird von einer „floating population“ gesprochen. (Ding 1999:119)

Da Migration erst als solche offiziell erfasst wird, wenn sich der Registrierungsort der Haushaltsregistrierung ändert, werden auch ChinesInnen, die den Ort ihrer Registrierung bereits seit geraumer Zeit verlassen haben, sofern diese noch nicht verändert haben, der „floating population“ zugerechnet. (Fan 2008:70)

Der Umfang der „floating population“ wird unterschiedlich eingeschätzt. Deren Anzahl belief sich Ende der 90er Jahre nach verschiedenen Quellen auf rund 80-100 Millionen Menschen, verglichen mit einigen wenigen Millionen in den späten 1970er Jahren.

Im Jahr 2000 belief sich der Umfang, gemäß der Volkszählung, auf 144,4 Millionen (Fan 2008:71) und im Jahr 2006 rechnet das Nationale Statistik Büro dieser Kategorie rund 150 Millionen Menschen zu. (Fan 2008:1) Cai (2009:3) bezieht sich ebenfalls auf Datenmaterial des NBS und nennt eine Zahl von 136 Millionen für das Jahr 2007.

Angesichts der steigenden Zahlen in die Städte drängender ländlicher Arbeitskräfte, gewährte die Regierung einen jährlichen permanenten hukou-Transfer von ländlicher zu städtischer Registrierung im Umfang von 0.15 Prozent der Gesamtbevölkerung. Mitte der 1980er Jahre wurde diese Quote auf 0.2 Prozent angehoben und hatte bis nach der Jahrtausendwende Bestand. (Wang 2005:50)

Die neue Ausrichtung der staatlichen Investitionspolitik war mitverantwortlich für die Richtung der Migrationsbewegungen. Somit ist eine räumliche Konzentration der MigrantInnen auf die exportorientierten und durch arbeitsintensive Industrien dominierten, Küstenregionen zu erkennen. Im Perfluss- und im Yangtze Delta ist ein klarer Zusammenhang zwischen dem Anstieg der Beschäftigung und dem Anstieg der Exporte festzustellen. Ziele dieser ländlichen MigrantInnen sind vorwiegend die städtischen Gebiete, vor allem die Metropolen des Landes, während deren Herkunftsregionen besonders die Provinzen Sichuan, Hunan, Anhui und Henan umfassen.

Arbeitsmigration war jedoch nicht auf die großen urbanen Zentren beschränkt, sondern konzentrierte sich in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre auch auf die ländliche Industrie. Regionen, in welchen eine Konzentration dieser sog. „township and village enterprises“ (TVE) bestand wurden zu wichtigen Zielregionen für ArbeitsmigrantInnen, als die Arbeitskräftenachfrage dort anstieg. (Mallee 2000:89)

Gründe für die Ausweitung der internen Migrationsbewegungen

Die neu gewonnene Mobilität der Chinesinnen und Chinesen innerhalb der Staatsgrenzen sind auf Veränderungen der Rahmenbedingungen auf dem Land und in den Städten zurückzuführen. Migrationsbewegungen können somit als Nebenprodukt des Reformprogramms erachtet werden, sind jedoch auch den Anpassungen der Regulationsmaßnahmen geschuldet. Der Abbau institutioneller Hürden war mitverantwortlich für die Ausweitung der internen Migrationsbewegungen seit den 1980er Jahren genannt werden. Durch die teilweise Aufhebung dieser Barrieren konnten Stadt-Land Disparitäten ihre Wirkung auf Migrationsströme entfalten.

Die Umsiedlungsmaßnahmen der 60er und 70er Jahre schufen die Voraussetzung für die Zunahme der Mobilität in China. Menschen welche aufs Land verschickt worden waren, kehrten nun nach Möglichkeit in ihre Heimatstadt zurück. Jene Rückkehrmigration stellte in den ersten Reformjahren einen gewichtigen Anteil der internen Wanderungsbewegungen.

Die Rückwanderungsbewegung setzte bereits 1976 mit dem Fall der Viererbande ein und dauerte bis in die 80er Jahre hinein an.

Die Arbeitsmigration stieg nach Abschaffung einer zentralen Institution der Planwirtschaft, der ländlichen Kommune, eklatant an. Die Dekollektivierung in den frühen 80er Jahren führte zur Freisetzung von überschüssiger Arbeitskraft auf dem Land. Das im Jahr 1978 eingeführte HVS bot den Anreiz zu möglichst wirtschaftlichem Einsatz der eigenen Arbeitskraft – bzw. war es nun eine Familienentscheidung wie die Arbeitskraft eingesetzt werden soll - und stellte somit den Hauptgrund für die Reduktion der Arbeitskräftedichte in der Landwirtschaft dar.

Der Produktivitätsanstieg in der Landwirtschaft ist hier ebenfalls von Bedeutung: Der Verkauf der Produkte zu Marktpreisen ermöglichte Produktivitätszugewinne in der Landwirtschaft. Durch diese Entwicklung wurde aus der versteckten Arbeitslosigkeit ein konkreter Überschuss an Arbeitskräften. (Solinger 1999:46)

Diese Entwicklungen stellten einen bedeutenden Push-Faktor für die Land-Stadt Migration und eine große Herausforderung für die Regierung dar: „They must discover where to find jobs for this huge but also less controllable displaced rural labour force and, in relation to that, decide whether rural migrants should be allowed to go to urban centres.“ (Chan 1994:109)

Zudem wirkten sich veränderte Rahmenbedingungen in den Städten, hier vor allem die neu entstandenen Versorgungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten, auf die Bevölkerungsmobilität aus. Von entscheidender Bedeutung für die Zunahme der Migrationsbewegungen war die Zulassung freier Märkte für landwirtschaftliche Produkte in Kleinstädten und Suburbs im Jahr 1977, sowie in Folge auch in 20 Großstädten. Bereits im Jahr 1979 wurden offizielle Bauernmärkte in Vororten Beijings etabliert und ein Jahr später auf die Stadt ausgeweitet. Dies hob einerseits das städtische Konsumniveau, ermöglichte andererseits aber auch längere Aufenthalte für MigrantInnen ohne Zugang zu Rationierungskupons. (Mallee 2000:89)

Diese Marktreformen in den Städten eröffneten den MigrantInnen den Zugang zu überlebensnotwendigen Gütern außerhalb des staatlichen Monopols. Bereits im Jahr 1980 waren rund 3000 freie Märkte entstanden, deren Anzahl zehn Jahre später 13000 betragen sollte. (Chan 1994:101) Diese neuen Rahmenbedingungen eröffneten für die MigrantInnen neue Möglichkeiten fern ihrer Heimat ein Auskommen und Beschäftigung zu finden. (Solinger 1999:47)

Der urbane Sektor war in den späten 70er Jahren mit den Folgewirkungen der vernachlässigten Entwicklung der Infrastruktur und des Dienstleistungssektors konfrontiert. Diese Probleme manifestierten sich anhand ungenügenden Wohnraumes und einer zu geringen Anzahl von Geschäften und waren der Konsumverzichtspolitik der letzten Jahrzehnte geschuldet. Öffentlicher Unmut fokussierte sich bald entlang dieser Thematik. Die Reformer realisierten, dass eine weitere Unterdrückung des Konsums und eine Stagnation des Lebensstandards für das Regime gefährlich werden könnten. (Chan 1994:96) So erfuhr der Infrastruktur- und Dienstleistungssektor verstärkte staatliche Zuwendung, woraus sich wiederum neue Beschäftigungsmöglichkeiten ergaben.

Im Jahr 1981 gestattete die Regierung Privatpersonen die Gründung von kleinen Unternehmen, in welchen bis zu zwei Angestellte und einige Lehrlinge beschäftigt werden durften. Mussten diese anfänglich der städtischen Bevölkerung entstammen, so sollten diese bald auch aus dem Pool der ländlichen Bevölkerung schöpfen können. (ebd. 1994:100)

Die Schaffung neuer Arbeitsplätze zur Lösung des Problems der städtischen Arbeitslosigkeit, bildete den Ausgangspunkt für die Entstehung eines urbanen Arbeitsmarkts und damit für zukünftige Arbeitskräftetransfers aus den ländlichen Gebieten.

Unter dem Einfluss ausländischer Investitionen eröffneten sich neue Beschäftigungsmöglichkeiten für städtische Jugendliche etwa im Tourismus und im Exportsektor. Dies führte zu einer Abwertung der Tätigkeiten im traditionellen Gewerbe z.B.

Textil, Maschinen, Seidenmanufakturen und Baumaterialien, für die städtische Bevölkerung. In Konsequenz ergaben sich hier für die ArbeitsmigrantInnen wiederum neue Möglichkeiten. In den 1980er Jahren waren knapp 70 Prozent aller in Beijing, durch private Unternehmen in Industrie und Handel, angeworbenen Arbeitskräfte MigrantInnen. (Solinger 1999:48)

Die florierende chinesische Wirtschaft verlangte nach mehr und mehr Arbeitskräften. Diese Nachfrage konnte durch das am Land vorhandene Arbeitskräftepotential befriedigt werden. Angesichts der Ausweitung der Migrationsbewegungen ländlicher Arbeitskraft in den urbanen Sektor wurde schon in der Frühzeit der Reformen der Begriff der „Flutwelle“ (mingong chao) geprägt. In den Hauptentsenderegionen unterstützten die Lokalregierungen auch aktiv die Migrationsbestrebungen, indem sie MigrantInnen bei der Arbeitssuche unterstützten. Die Aufnahmeregionen entwickelten ebenfalls neue Mechanismen zum Umgang mit den ZuwandererInnen. Gleichwohl verabschiedete auf der übergeordneten Ebene die Zentralregierung in Beijing eine Reihe von Maßnahmen und Dekreten. „As reform progresses, the rigid system of migration control quickly encounters increasing pressure to accommodate the labour mobility necessary to any market economy, even in a dually structured rural-versus urban society.“ (Wang 2005:50)

Die erhöhte Mobilität der Bevölkerung stellte eine erhebliche Herausforderung für das bestehende HRS dar und zwang die chinesische Regierung ihre Maßnahmen an die neuen Gegebenheiten anzupassen. „The arrival of market economy challenges the wisdom of banning people’s movement.“ (Wong 1998:975) Die vielfältigen Adaptionen der Regulationsmechanismen und Veränderungen in der Gestaltung des hukou-Systems sollen im Folgenden ausgeführt werden.

Veränderungen der Regulationsmechanismen – Reform des HRS

Die partielle Lockerung von Kontrollmaßnahmen in der Reformperiode zeigt sich etwa bei der Rehabilitierung der Jugendlichen, Intellektuellen und Kader, welchen der hukou-Status entzogen und welche aufs Land verschickt worden waren. Deren hukou-Status wurde nun, nachdem viele bereits wieder in die Städte zurückgekehrt waren, wiederhergestellt. Durch diese Lockerungen wuchs die nicht-agrarische Bevölkerung von 1978 bis 1995 durchschnittlich um knapp acht Millionen oder 3.7 Prozent pro Jahr. Dies bedeutete eine Verdoppelung der Wachstumsraten verglichen mit den 60er und 70er Jahren. (Chan/Zhang 1999:835)

Das Wachstum des privaten Sektors, die Nachfrage nach billigen Arbeitskräften für den städtischen Aufbau und im tertiären Sektor, die Ausweitung des Handels sowie ein Rückgang der Arbeitskräfteaufnahme durch die TVEs führten zu einem Anstieg der Arbeitsmigration. Eine Modifikation der Migrationspolitik wurde unvermeidlich. Mit der Umsetzung verschiedener Anpassungen des hukou-Systems trug die chinesische Führung diesen Entwicklungen Rechnung:

„Selbstversorgerhaushalt“

Im Jahr 1983 wurde ländlichen Haushalten gestattet, Unternehmungen in Marktstädten nachzugehen, ohne deren Status ändern zu müssen. Im Folgejahr kam es zur Einführung des „Selbstversorgenden Kleinstadt-Haushalts“- hukous auch „fake hukou“ (zili kouliang) genannt. Im November 1984 beschloss der Staatsrat eine bedingte Öffnung von Marktgemeinden für die bäuerliche Bevölkerung. Auf lokaler Ebene hatte eine Lockerung der Immigrationspolitiken mancherorts bereits davor stattgefunden. Die ländlichen MigrantInnen konnten von nun an diesen neuen städtischen hukou unter bestimmten Voraussetzungen erlangen.

Der „falsche“ hukou erlaubte ländlichen BewohnerInnen legalen Aufenthaltsstatus in kleineren Städten zu erhalten, wenn diese eine Anstellung und einen Wohnsitz vorweisen konnten, sowie sich selbst versorgen konnten. Mit der neuen Registrierungskategorie des „Selbstversorgenden Kleinstadt-Haushalts“, konnte also ein nicht-ländlicher hukou erworben werden. MigrantInnen mit diesem hukou-Typ wurden zwar als nicht-agrarische Bevölkerung gezählt, doch unterschied sich deren Registrierung in einigen Aspekten von jenem hukou-Typ. InhaberInnen jener Registrierung hatten keinen Anspruch auf staatliche Wohlfahrtsleistungen hatten und konnten mit diesem neuen hukou-Status nicht in Städte höheren administrativen Status migrieren.

1988 erreichte die Zahl der InhaberInnen dieses hukou-Typs die vier Millionen Grenze. Verglichen mit den illegal in den Städten lebenden MigrantInnen, war dies jedoch eine äußerst überschaubare Anzahl. Als sich im Laufe der 80er Jahre neue Möglichkeiten des Zugangs zu einem städtischen hukou eröffneten, verlor das „self-supplied food grain hukou“ an Bedeutung und wurde schließlich in den frühen 1990er Jahren aufgelassen. (Chan/Zhang 1999:836, Wong 1998)

Identitätskarte

Im Jahr 1985 erfuhr das hukou-System auch auf technisch-administratorischer Ebene eine Veränderung als eine ID-Karte landesweit eingeführt wurde. Anstatt kollektiv registriert zu

werden, bekam die ländliche Bevölkerung nun eine persönliche Identifikation. Die neue Individualität und Transportfähigkeit durch die Verwendung einer ID-Karte können als Anpassung an die neuen Umstände erhöhter Bevölkerungsmobilität gesehen werden.

(Wong 1998:976) Alle BürgerInnen müssen dieses Ausweisdokument bei sich tragen, da jederzeit von der Polizei kontrollierbar. Die ID-Karte wird benötigt für den Militärdienst, Wahlen, Heirat, Einschulung, Arbeit, notarielle Belange, Reisen in die Grenzregionen oder ins Ausland, Aufenthalt in Hotels, Zugang zu Sozialleistungen, Geldtransfers sowie generell Bewilligungen jeglicher Art. Die permanente Änderung des Ortes der hukou-Registrierung wird auf der Ausweiskarte, welche zusätzlich fälschungssicherer als die ursprünglichen hukou-Bücher ist, verzeichnet.

Mit einem Kontrollcode, einer registrierten Adresse und einem Stempel ausgestellt durch die Polizei auf der ID-Karte können Auswärtige identifiziert werden. Für die ländlichen MigrantInnen sollte die neue ID-Karte das für die Ausreise notwendige Schreiben der örtlichen Behörden ersetzen. (Chan/Zhang 1999:833)

Durch die Digitalisierung der hukou Verzeichnisse hat die Zentralregierung nun Aufzeichnungen aller registrierten BürgerInnen. Diese Neuerung ermöglicht eine effektivere Überwachung und Kontrolle der Bevölkerung. (ebd. 1999:833) Bis ins Jahr 1995 wurden so 900 Millionen Ausweise ausgestellt. (Wong 1998, Solinger 1999)

Temporäre Registrierung

Die wohl bedeutendste Änderung des hukou-Systems stellte jedoch die Einführung einer befristeten Registrierung dar. Um das Überleben des hukou-Systems, auch als Ausdruck der Staatsautorität, zu gewährleisten, wurde im Jahr 1985 landesweit die Kategorie des „temporären hukou“ eingeführt.

Die temporäre Registrierung erfordert nicht mehr die Auflösung des Heimat-hukous und stellt die nachträgliche Legalisierung einer bis dahin längst gängigen Praxis der Erlaubnis zum Anmieten städtischen Wohnraums dar.

Unter den Bestimmungen der „Provisorischen Regelungen betreffend das hukou-Management der temporären städtischen Residenten“ sollten alle MigrantInnen, über dem 16 Lebensjahr, mit der Absicht sich länger als sechs Monate in der Stadt aufzuhalten, um eine temporäre Aufenthaltserlaubnis ansuchen.

Temporäre Registrierungen werden für ein halbes oder ein Jahr ausgestellt und müssen verlängert werden. Der Antrag ist gebührenpflichtig und eine Registrierung erfordert zusätzlich das monatliche Vorsprechen beim örtlichen Büro für öffentliche Sicherheit. In

diesen staatlichen Stellen wird regelmäßig eine Gemeinkostenpauschale als Ausgleich für die Nutzung städtischer Einrichtungen erhoben.

Die temporäre Registrierung verhilft den BinnenmigrantInnen zu einem legalen Aufenthaltsstatus, ohne dass diese jedoch Ansprüche anmelden können, die mit einem permanenten hukou einhergehen würden. Sie ermöglicht auf einfache Weise die Ausweisung von unregistrierten und unerwünschten MigrantInnen, die kein temporäres hukou nachweisen oder keine ausreichenden Gründe für eine Verlängerung ihres temporären hukou geltend machen können. Das Abschiebungsregime war somit in der Lage, MigrantInnen festzuhalten und zu deportieren, sollten diese keine festen Wohnsitz, fixen Arbeitsplatz oder notwendige Dokumente vorweisen können. (Chan/Zhang 1999, Wong 1998)

“[...] the new stipulation differs in an important way from the past in that 'spontaneous' migration to jobs in urban centres was tacitly allowed.” (Chan/Zhang 1999:832) Diese Maßnahme sollte lokalen Behörden ermöglichen Zuwanderungsströme durch die Ausstellung von Aufenthaltserlaubnissen zu regulieren.

Im Jahr 1995 wurde diese Regelung auf ländliche Gebiete ausgeweitet und die relevante Aufenthaltsdauer von sechs auf ein Monat reduziert. Es wird zwischen zwei Typen städtischer Bevölkerung mit einem TCR unterschieden: 1.) konventionelle temporäre Bevölkerung und 2.) arbeitssuchende temporäre Bevölkerung. Ersterer bezieht sich auf Haushaltspersonal, Studierende, Verwandtschafts- und Freundesbesuche, die Inanspruchnahme medizinischer Versorgung, touristischen Aufenthalt sowie Geschäftsreisen. Zweiter Typ umfasst geschäftliche Tätigkeiten sowie Arbeit in der verarbeitenden Industrie und im Dienstleistungssektor.

Provinzstädte und Stadtregierungen stellen eigene Regelungen betreffend die temporäre Bevölkerung auf. ArbeitsmigrantInnen bildeten die Hauptgruppe der AntragstellerInnen für eine befristete Aufenthaltserlaubnis. Um in den städtischen Gebieten arbeiten zu können, müssen diese jedoch noch zusätzliche Formalitäten erledigen, sowie Administrationsgebühren entrichten. (ebd. 1999:832).

Als Zahlen des MPS zufolge die „floating population“ im Jahr 1995 auf insgesamt 80 Millionen geschätzt wurde, war der Aufenthaltsstatus von lediglich 44 Millionen Menschen als temporär registriert. Demnach umgingen viele MigrantInnen die Bestimmungen und ließen sich bei der Ankunft nicht registrieren. (ebd. 1999:832)

Lokalisierung & Kommodifizierung

In den 1980er Jahren übertrug die Zentralregierung fiskale und administrative Kompetenzen auf untergeordnete Regierungsebenen, dies betraf auch das hukou-System. Die Lokalregierungen erfuhren demnach eine Ausweitung ihrer Kompetenzen im Bereich des Migrationsmanagements.

Neben der Möglichkeit einer temporären Registrierung taten sich, als die Reform des HRS mit dem 14. Volkskongress unter dem Vorsitz von Deng Xiaopings und mit der Festschreibung des neuen Ziels der „sozialistischen Marktwirtschaft“ neuen Vorschub erhielt, durch die zunehmende Kommodifizierung des HRS neue Wege für den Erhalt einer städtischen Registrierung auf. Die Praxis des hukou Verkaufs, also die Umwandlung von landwirtschaftlich in nicht-landwirtschaftliche Registrierung gegen monetäre Abgeltung, begann sich Anfang der 1990er in nahezu allen Provinzen durchzusetzen und fand bereits in den späten 1980er Jahren, etwa in Kleinstädten der Provinzen Anhui, Hubei, Henan und Jaingsu statt. Die Zentralregierung bekämpfte erst dieses Verfahren, um später auf Grund des Drucks der Lokalregierungen, welche darauf beharrten nur über diese Praxis die finanziellen Mittel für die Aufnahme der ständig zunehmenden Anzahl von MigrantInnen lukrieren zu können, die bereits gängige Praxis zu legalisieren und einen weiteren hukou-Typ einzuführen. Ein lokal gültiges städtisches hukou war im Jahr 1992 geboren.

Die „Green-Card“, „Blue-Card“ oder „blue chop household registration“ kann zwischen permanenter und temporärer städtischer Registrierung verortet werden. Diese Art der Registrierung ermöglichte wohlhabenden und gebildeten Personen eine städtische Registrierung zu erwerben. „Eligibility is primarily based on the ‚contributions‘ to the individual locales, calculated mostly in terms of dollars (investment) or years of education (and skills).“ (ebd. 1999:837)

ChinesInnen, welche regulären Zugang zu einem nicht-agrarischen hukou hätten, jedoch auf Grund von Quotenbeschränkungen diesen nicht nutzen können, qualifizierten sich ebenfalls für eine Registrierung mit einem blauen – statt eines roten - Stempels. Mitte 1993 hatten bereits 10 Städte dieses Programm adaptiert und 900.000 Menschen hatte es in Anspruch genommen.

Innerhalb bestehender Rahmenregelungen wurde die Ausgestaltung und Umsetzung der neuen Regelungen größtenteils den Lokalregierungen überantwortet. Die Zentralregierung folgte dem Grundsatz: „local need, local benefit, local responsibility, local validity“. (ebd. 1999:835) Durch diese Praxis unterschieden sich die jeweiligen Regelungen oftmals innerhalb ein und derselben Provinz.

Im Gegensatz zum „Selbstversorger“ hukou, welches Anfang der 90er wieder abgeschafft wurde, ermöglichte das „Blue-Stamp“ hukou auch den Aufenthalt in größeren Städten und Metropolen wie Shanghai oder Guangzhou.

Da die Zentralregierung die Quoten und Politik bezüglich der hukou-Transfers nicht zu sehr lockern wollte, stellte der hukou mit dem blauen Stempel eine Möglichkeit dar, einen Teil der de facto städtischen Bevölkerung nachträglich zu „legalisieren“.

Durch die „blue-stamp“ Politik sollten keine zusätzlichen finanziellen Verpflichtungen für die Zentralregierung erwachsen. Dadurch erklären sich auch die Unterschiede zum regulären städtischen hukou, welche sich vor allem im Bereich der Bildung, politischer Partizipation, Zugang zu Sozialleistungen sowie bei der Behandlung am Arbeitsplatz offenbaren. Entscheidend ist, dass „blue-stamp“- hukou BesitzerInnen, im Vergleich mit regulären StadtbewohnerInnen eingeschränkte Rechte haben. Nach Ablauf einer mehrjährigen Frist kann jedoch, unter bestimmten Auflagen, ein reguläres permanentes hukou erworben werden.

(Chan/Zhang 1999, Wong 1998)

Die Gebühr für den Erhalt eines „blue-stamp“ hukous wird für den Aufbau der städtischen Infrastruktur erhoben. Der Preis variiert je nach Ort und beläuft sich nach Chan (1999:828) bzw. Wong (1998:977) auf einige Tausend bis zu 50.000 Yuan. Je höher der administrative Status einer Stadt, desto höher der zu bezahlende Preis. In Shanghai beispielsweise belief sich die Gebühr Ende der 1990er Jahre auf 10 – 40.000 Yuan, abhängig vom Bezirk der Niederlassung. Angesichts hunderttausender Ansuchen jährlich, stellt diese Praxis eine beträchtliche Einkommensquelle für viele Lokalregierungen dar. Reicht in Kleinstädten alleine die Bezahlung des „blue-stamp“ hukous, so gehen die Voraussetzung in Großstädten wie Shanghai, Guangzhou oder Shenzhen über monetäre Bedingungen hinaus. Bevorzugte „blue-stamp“- KandidatInnen jener Städte sind vor allem Investoren und gut ausgebildete Fachkräfte. Wie viele derartige Registrierungen vergeben werden, wird jährlich lokal, je nach Bedarf der Wirtschaft, bestimmt. (Chan/Zhang 1999:840)

Diese Entwicklung stellt eine neue Dimension im Management der internen Migration dar. Während in der Periode vor der Reform nur über Beziehungen – sprich Bestechung – eine urbane Registrierung bezogen werden konnte, kann dies nun zusätzlich zu einem offiziellen Preis erworben werden. Zudem wurde die zentrale Kontrolle der Vergabe städtischer Registrierungen zugunsten der Lokalregierungen zusehends eingeschränkt. Für diese stellen die hukou Verkäufe eine lukrative Einnahmequelle dar: “[...] local governments have been

aggressively exploiting the sales of urban hukou as a revenue-generating means as there is no shortage of demand.“ (ebd. 1999:839)

Um mögliche weitere Reformoptionen des hukou-Systems auszuloten, initiierte die chinesische Führung Mitte der 1990er Jahre Pilotversuche. Im Jahr 1997 wurde 450 Pilotstädten gestattet, urbane Registrierungen für qualifizierte Personen zu vergeben. Die Provinzregierungen konnten wirtschaftlich und infrastrukturell höher entwickelte Städte für das zweijährige Experiment nominieren. Bei Erfolg sollten die Versuche ausgeweitet werden. ChinesInnen, und deren nahe Verwandten, mit ländlicher Registrierung sollte bei fixer Anstellung und gesicherten Lebensverhältnissen nach zwei Jahren regulären städtischen Status erlangen dürfen. Im Gegensatz zum „blue-stamp“ hukou mussten hier keine Gebühren entrichtet werden, doch wurde die Zahl der Genehmigungen durch ein von höherer Ebene vorgegebenes Quotensystem geregelt. Die Akzeptanz dieser Politik bei den Lokalregierungen ist jedoch begrenzt, weil diese keine Gebühren erheben dürfen, jedoch die Kosten der Zuwanderung zu tragen haben. (ebd. 1999:841)

In den vergangenen Jahren setzte sich die Tendenz zur Lokalisierung des hukou-Managements fort und so wurden den Lokalregierungen immer mehr Freiheiten bei der Festlegung der jährlichen Immigrationsquoten gewährt. (Chan 2008:29) Die Lokalregierungen bestimmen zudem die Bedingungen für den Erhalt eines lokalen städtischen hukous. Entsprechend dem „blue-stamp“- hukou werden diese Freiheiten von Ort zu Ort unterschiedlich genutzt, wodurch Städten mit umfangreichen Sozialleistungen strengere Zuzugsbedingungen aufstellen.

Auf Grund dieser Entwicklungen besteht zwar nun die Möglichkeit einen hukou nicht agrarischen Typs in kleinen Städten zu erhalten, doch sind diese Städte, auf Grund mangelnder Einkommensmöglichkeiten und staatlicher Leistungen, nicht das primäre Ziel chinesischer BinnenmigrantInnen. Der angesprochene Verlust des Anspruchs auf Land bei Änderung des hukous ist ein weiterer Grund für die mangelnde Attraktivität dieser Option. „Moreover, those accepting a hukou in small towns are required to give up their entitlement to land in their home village, a potentially huge financial loss in some areas.“ (Chan 2008:596) So wurden bis 2002 nach offiziellen Angaben nur etwa 1.4 Millionen hukous in jenen Kleinstädten vergeben. (Chan 2008:596, Wang 2002)

In den Großstädten stellt sich die Situation anders dar. In den Auflagen der des Jahres 2005 für den Erhalt einer permanenten Registrierung, erachtete beispielsweise die Administration

Shenzhens, nur bestimmte Gruppen, wie etwa UniversitätsabgängerInnen und Investoren, als geeignet. (Chan 2008:293)

Für den Erhalt einer Registrierung in Shenzhen wurde die Altersobergrenze für qualifizierte Arbeitskräfte durch die lokale Regierung Anfang 2008 von 35 auf 45 Jahre angehoben. Diese Initiative wurde auf Grund von Knappheit an gut ausgebildeten Arbeitskräften, etwa in einigen Berufsfeldern gestartet. Parallel dazu wurden weitere Maßnahmen, wie z.B. die Verpflichtung für ArbeitgeberInnen eine Arbeitsunfallversicherung, mindestens sechs Monate vor möglichen hukou Antragsstellung, für alle ArbeiterInnen abzuschließen. ArbeiterInnen, welche innerhalb der Sonderwirtschaftszone (SEZ) wohnhaft sind, jedoch seit mindestens fünf Jahren in angrenzenden Distrikten außerhalb dieser registriert sind, sollen Zugang zu einem hukou für die SEZ haben. Qualifizierte Arbeitskräfte müssen Eignungstest bei den zuständigen lokalen Behörden bestehen, bevor diese ihr hukou erhalten. Im Jahr 2007 vergab die Stadt Shenzhen rund 30.000 hukou-Registrierungen an höher qualifizierte Arbeitskräfte. (Xinhua 22.02.2008)

Die unterschiedliche Ausgestaltung der hukou Reformen auf lokaler Ebene zeigt sich auch am Beispiel der Hauptstadt Hebeis Shijiazhuangs, deren Maßnahmen ein potentielles Modell für weitere Städte darstellt. Hier wurde eine einheitliche Kategorie der Arbeiterin/des Arbeiters geschaffen, welche für die Erlangung eines lokalen hukous berechtigt. Doch gilt dies auch nur für ArbeiterInnen mit Vertrag, welche bereits über zwei Jahre in der Stadt gearbeitet hatten. „[...] significant leeway in manipulating the directives to suit local needs, and prospective low-skilled migrant candidates often cannot prove the required continuous employment (two years in Shijiazhuang) and housing/residency because of the high turnover of their temporary or semi-legal employment and changing abodes in the city.” (Chan 2008:602) Die Wirkung dieser Reform ist, angesichts der Anzahl der ArbeitsmigrantInnen, also limitiert. Das als revolutionär angekündigte Modell Shijiazhuangs zielt also auch nicht auf die vollständige Abschaffung der Zuwanderungsbarrieren für ArbeitsmigrantInnen.

Auflagen für den permanenten Aufenthalt in Shanghai, der bevölkerungsreichsten Stadt Chinas, stellen sich im Jahr 2009 folgendermaßen dar: „To qualify for permanent residency, applicants must have held a Shanghai residency certificate and have been in the city's social security system for at least seven years. They must also be taxpayers, have obtained a vocational qualification at medium or high levels, have never violated family planning policies, and have clean credit and no criminal record.” (Xinhua 18.06.2009)

Angesichts dieser, auf lokaler Ebene festgelegten, Zuwanderungskriterien, ist die Änderung des hukou-Status für die Mehrheit der ländlichen MigrantInnen nicht von Bedeutung, zudem diese ihr ländliches hukou, auf Grund des damit verbundenen Verlusts ihres Anspruchs auf Land in ihren Heimatdörfern, oftmals nicht aufgeben wollen.

Die Vergabe lokaler städtischer Registrierungen stellt jedoch ein Selektionswerkzeug für die Städte dar, um Human- wie finanzielles Kapital aus der Masse der potentiellen Zuwanderer abzuschöpfen. So wird die lokal gültige Registrierung hauptsächlich an Menschen vergeben, die nach Ansicht der lokalen Regierung einen positiven Einfluss auf die Entwicklung der Stadt haben.

Trotz des größeren Einflussbereiches der Lokalregierungen bei der Ausstellung von Registrierungen, wird die hukou-Migration nach wie vor durch die Zentralregierung gelenkt. Der Umfang der hukou-Migrationen ist seit den frühen 1980er Jahren stabil und beläuft sich auf 17 bis 20 Millionen pro Jahr. (Chan 1999:54)

Für den Erhalt einer permanenten Registrierung bzw. der Veränderung des hukou-Status galten, einem MPS Dokument entnommen, zu Beginn des 21. Jahrhunderts in Beijing folgende Richtlinien: Hukou-Transfers aus ländlichen in städtische Gebiete oder aus anderen Städten nach Beijing, Shanghai und Tianjin müssen möglichst restriktiv gehandhabt werden. Hukou Verlagerung aus von Klein- in Großstadt, aus Dörfern in die Vororte der Städte, in staatliche Farmen oder in „Cash-Crop“ Anbaugelände sollen „angemessener“ Kontrolle unterliegen. Hukou Migration aus Städten in Dörfer, aus größeren in kleinere Städte, zwischen zwei gleichwertigen Städten oder Dörfern, soll bei entsprechendem Grund gestattet werden. Gutgebildete Personen und Fachkräfte sollen zu hukou Migration aus den Städten in townships oder Dörfer, in Grenzregionen oder in Gebiete mit einem Mangel an qualifizierten Personal ermutigt werden.

Zudem sollte es weiterhin Aufgabe der Regierung sein, ungezügelte Migrationsbewegungen von „Personen minderer Qualität“ zu verhindern. (Wang 2005:91)

Diese Richtlinien zeigen keine wesentliche Veränderung des staatlichen Zugangs zur internen Migration und deren Regulation. Im Bereich der hukou-Migration folgt die chinesische Regierung seit 1949 der Vorgabe die großen Städte des Landes vor Zuzug zu schützen. Migrationen außerhalb staatlicher Kanäle soll weiterhin unterbunden, also die Mobilität der „floating population“ möglichst eingeschränkt werden. Andernorts sind jedoch mitunter neue Töne zu vernehmen, wie in Kapitel V ausgeführt werden soll.

4. REGULATION DER BINNENMIGRATION & ENTWICKLUNG –

EIN RESÜMEE

Nach einem Überblick über die Entwicklungsschwerpunkte der Volksrepublik, sowie die Entwicklung des Haushaltsregistrierungssystems, soll nun, im abschließenden Teil dieser Arbeit, die einleitend aufgeworfene Frage nach der Funktionalität der Kontrollmaßnahmen für die chinesische Entwicklung beantwortet werden.

Maßnahmen zur Kontrolle der internen Migration seitens des chinesischen Staates, orientierten sich seit der Gründung der Volksrepublik bis zum heutigen Tag an generellen Entwicklungszielen und waren der Erreichung ebendieser dienlich. Wie anhand der Änderungen des hukou-Systems gezeigt wurde, veränderte sich die Gestaltung der Kontrollmaßnahmen in einigen Gesichtspunkten seit deren Implementierung. Im Analysezeitraum wurden und werden immer wieder neue Schwerpunkte der nationalen Entwicklung gesetzt. Diese wirkten sich auch auf die konkrete Politikgestaltung hinsichtlich der Regulation der Binnenmigration aus.

4.1 Umsiedlungsmaßnahmen

Bevor in diesem Zusammenhang den Funktionen des hukou-Systems Aufmerksamkeit geschenkt wird, sollen Bevölkerungsverschiebungen, als Bestandteil der staatlichen Eingriffe in die Mobilität der Bevölkerung, betrachtet werden, da auch diese im Sinne der jeweiligen Entwicklungsstrategie interpretiert werden können.

Die Umsiedlungsmaßnahmen von Millionen von Menschen, etwa im Rahmen der Ansiedlung von Industrien im Landesinneren während des ersten FJP, im Rahmen der Dritte Front Strategie oder der Landverschiebungen in den 60er und 70er Jahren, dienten auch der Konzentration auf die Entwicklung bestimmter Regionen des Landes und sollten den Ausgleich zwischen Land und Stadt fördern. Zudem wurde durch diese Maßnahmen versucht, Versorgungsengpässen in den urbanen Zentren entgegenzuwirken sowie die finanzielle Belastung für den Staat zu minimieren.

Umsiedlungen größerer Bevölkerungsteile, die dazu dienten, für Bauvorhaben Platz zu schaffen, finden seit der Gründung der Volksrepublik, aber auch in jüngerer Vergangenheit, statt. So wurden beispielsweise für das bekannte Drei-Schluchten-Staudamm-Projekt Millionen Menschen, im Sinne der nationalen Entwicklungspläne, umgesiedelt. Seit Gründung der Volksrepublik waren in China rund 45 Mio. Menschen von derartigen Umsiedlungen betroffen. (Gransow 2003, SZ 12.10.2007)

4.2 Hukou-System

Umsiedlungsmaßnahmen betrafen, verglichen mit den Einschränkungen des hukou-Systems, dennoch nur einen verhältnismäßig kleinen Teil der chinesischen Bevölkerung. Die Auswirkungen des HRS waren somit auch für die Entwicklung des Landes von weit größerer Bedeutung. Hervorzuheben ist die Tatsache, dass die Wirkungsweise des hukou-Systems, im Kontext der Funktionalität für die wirtschaftliche Entwicklung Chinas, sich seit seiner Einführung in den 1950er Jahren veränderte. Grundsätzliche Funktionen des HRS hatten jedoch über den gesamten Zeitraum Bestand.

Ordnung & Kontrolle

Das hukou-System hat so etwa zur Erhaltung der politischen Ordnung, also zum Machterhalt der KP, beigetragen und ermöglichte der chinesischen Regierung gleichzeitig die Bevölkerung effektiver zu organisieren und zu regieren.

So diente die Kontrolle der internen Migration in der Geburtsstunde der VR China der Machtkonsolidierung des neuen sozialistischen Staates. Besonders zu Zeiten politischer Krisen war und ist diese Funktion für den Machterhalt der KPCh von Bedeutung.

Gerade die Überwachung von bestimmten Zielgruppen kann als wichtiger Bestandteil zur Aufrechterhaltung der Ordnung im Sinne KPCh genannt werden. Die Liste der Zielpersonen wurde bei Bedarf, etwa während der Kulturrevolution um politische Dissidenten, Kritiker und andere subversive Elemente – kurz Feinde der KPCh - erweitert. Potentielle Konterrevolutionäre, Kriminelle oder generell Menschen, die als Bedrohung für die öffentliche Sicherheit eingestuft wurden, wurden und werden unter besondere Überwachung und Kontrolle gestellt. Auch angesichts der Unruhen im Jahr 1989 und der Zunahme der Kriminalität in der Reformära, wurden die Überwachungsmaßnahmen verstärkt. Heute werden beispielsweise Mitglieder der Falongong und Separatisten in Xinjinag durch die hukou-Polizei streng überwacht. Doch ist im Bezug auf diese Überwachungen generell eine zunehmende Rationalisierung und Ausrichtung auf Bekämpfung gewöhnlicher Kriminalität, anstatt politisch motivierter Verfolgung, sowie die vermehrte Achtung der individuellen Rechte, festzustellen. (Wang 2005)

Diese Kontrolle bestimmter Teile der Bevölkerung, im Sinne einer Überwachung politischer Gegner, ermöglicht durch das hukou-System, kann über den gesamten Analysezeitraum beobachtet werden und blieb, im Gegensatz zu anderen Funktionen des hukou-Systems, bis heute weitgehend unangetastet. Durch die beschriebenen technischen Neuerungen, wie die

Ausgabe einer Identitätskarte oder der Digitalisierung von hukou-Datenbanken, gewann die Überwachungsfunktion an Effektivität. Die Überwachung von politischen Gegnern festigt bis heute die Machtposition der KPCh.

Das hukou-System war zudem essentiell für das Funktionieren der Planwirtschaft, da durch das Registrierungssystem die Allokation von Arbeitskräften realisiert werden konnte. Planung ist nur mit genauen Aufzeichnungen und Daten über die Bevölkerung möglich. Der Planungsprozess und die Koordinierung durch die chinesische Bürokratie, sollte demnach durch Einschränkung der Mobilität erleichtert, diese in weiterer Konsequenz nur im Sinne des Planes ermöglicht werden. Durch die Stabilisierung des Aufenthalts trug das Registrierungssystem zur Erleichterung der gesamtwirtschaftlichen Produktion bei.

Zu Zeiten der Planwirtschaft konnte das Registrierungssystem, in Kombination mit der staatlichen Monopolisierung lebenswichtiger Güter und der gesteuerten Arbeitskräftezuteilung, die Zuwanderung in die Städte weitgehend unterbinden. Die ländliche Bevölkerung konnte de facto nicht, oder nur unter äußerst widrigen Umständen, ohne nicht-agrarische Registrierung in den städtischen Zentren leben. Der Transfer des hukous diente in dieser Periode staatlichen Plänen, betraf lediglich ausgewählte Personen und war somit für das Gros der ländlichen Bevölkerung keine Option. In der Literatur wird, aufgrund der daraus resultierenden, im Vergleich mit der Nachreformära, geringen Bevölkerungsmobilität, von „statischen Dekaden“ gesprochen. Die kommunistische Führung war der Auffassung, dass Migration, gleich allen anderen Aspekten des Lebens, nur unter offizieller Zustimmung erfolgen dürfe. „Only those, whom the state needed to be away from their homes, should migrate; everyone else should stay at home.“ (Lary 1999:32)

Fokussierte Entwicklung & Institutionelle Exklusion

Im Rahmen der sozialistischen Modernisierungsstrategie, welche die VR verfolgte, sollten die knappen Ressourcen vom Staat requiriert werden, um sie gezielt in bestimmte Bereiche zu lenken. Die Mobilität der Bevölkerung ist in einem klassischen sozialistischen System in hohem Maße durch staatliche Eingriffe reguliert und in Abstimmung mit der wirtschaftlichen Entwicklung gestaltet. Die Arbeitskräftemobilität ist auf vielfältige Weise, etwa mittels Aufenthaltstiteln, eingeschränkt. Städtische Beschäftigung und Rekrutierung sind in einer komplett verstaatlichten Wirtschaft unter völliger Kontrolle des Staates. Das Ausmaß der

internen Mobilität unterscheidet sich dadurch von jenem in Marktwirtschaften. Geplante und staatlich initiierte Prozesse auf der einen Seite, stehen freiwilliger und ungeplanter Migrationsbewegungen gegenüber. (Chan 1994:54)

Diese Eingriffe in die Bevölkerungsmobilität dienen dem gewählten Entwicklungsmodell. In dessen Rahmen soll der Konsum eingeschränkt werden, um hohe Akkumulations- und Wachstumsraten erzielen zu können. Zweitens verfolgt die Führung eine Strategie des „unbalanced growth“ basierend auf der (Schwer-)Industrie zulasten anderer Wirtschaftssektoren - der Dienstleistungssektor wird etwa als unproduktiv und konsumorientiert negativ gesehen. Drittens wird auch die Landwirtschaft benachteiligt: „[...] massive ‚tribute‘ from the agricultural sector is designed to finance rapid industrial growth through collectivization and setting odd commodity prices.“ (ebd. 1994:55) Diese Entwicklungsstrategie nach sowjetischem Vorbild ist eine extreme Form – höhere Wachstumsziele und Investitionsraten sowie das Mittel des Zwangs – des klassischen Wachstumsmodells, welches auf industriellem Wachstum basiert. (ebd. 1994:54)

Die Volksrepublik verfolgte ebendiese Strategie und trachtete danach, interne Migrationsbewegungen nach diesen Zielsetzungen zu regulieren. Die Kontrolle über die Mobilität der Bevölkerung, hinsichtlich einer Verhinderung der Land-Stadt Migration, ermöglichte rasches wirtschaftliches Wachstum in den urbanen Gebieten. So konnte der industrielle Sektor auf Kosten der ausgeschlossenen Bevölkerungsteile hohe Wachstumsraten und die Unternehmen raschen technologischen Fortschritt erzielen. Die für viele Entwicklungsländer problematische Situation einer dualen Wirtschaftsstruktur, konnte durch das hukou-System entschärft werden. Das hukou System „[...] emerged as a critical state response to dilemmas inherent in China's development strategy under conditions of high population density, labour surplus and capital shortage in a predominantly agrarian society.“ (Cheng 1994:645)

Lösung des Problems überschüssiger Arbeitskräfte

Entsprechend der „dual sector“ – Theorie weist die Wirtschaftsstruktur rückständiger Länder sowohl einen traditionellen als auch einen modernen Sektors auf. Im traditionellen landwirtschaftlichen Sektor besteht ein Überangebot an un- bzw. niedrigqualifizierten Arbeitskräften, welche dazu tendieren in den modernen städtischen Sektor abzuwandern. Dort verdienen zugewanderte Arbeitskräfte nur Subsistenzlöhne, senken gleichzeitig die Löhne der originär städtischen Arbeitskräfte und verringern die Profite der Investoren, weil zusätzliche öffentliche Ausgaben über höhere Steuern finanziert werden müssen. Knappe Ressourcen an

Kapital wie Gütern, welche eigentlich für die Industrialisierung benötigt würden, müssen in Folge zur Aufnahme des Zustroms an ländlichen Arbeitskräften verwendet werden. Die Absorption dieser überschüssigen Arbeitskräfte durch den modernen Sektor, kann so die für die Industrialisierungsvorhaben notwendige Akkumulation von Kapital erschweren. Durch die Exklusion der überschüssigen ländlichen Arbeitskräfte aus dem modernen urbanen Sektor durch deren Bindung an die Herkunftsregionen, kann das Kapitalakkumulationsproblem umgangen werden. (Todaro 2008:116f, Wang 2005:16)

Durch Verhinderung dieser sog. „Lewis-Transition“ bleibt die duale Wirtschaftsstruktur zwar weiter bestehen, der unterentwickelte Sektor soll sich jedoch mit zunehmendem Entwicklungsniveau, durch „trickle-down“ und „spill-over“ - Effekte, zusehends verkleinern. Nachholdende wirtschaftliche Entwicklung soll so ermöglicht werden. In der VR war das hukou-System für diese Zwecke funktionell. (Todaro 2008:116f, Wang 2005:20) Der Ausschluss der ländlichen Bevölkerung aus den Städten des Landes reduzierte die Urbanisierungskosten und band diese im ländlichen Sektor. Ebendieser sollte zusätzlich die Überschüsse für die Industrialisierung liefern: “To accommodate this industrialisation imperative, the new registration system's rationale became to ensure that peasants remained on the land producing the food that would enable the cities' residents to industrialize and modernize urban China.” (Solinger 1999:37) Die Industrialisierungserfolge in den ersten Jahrzehnten der kommunistischen Herrschaft wurden so auf dem Rücken der ländlichen Bevölkerung errungen.

Bis heute dient das hukou-System dazu, Staatsausgaben zu limitieren. Ländliche MigrantInnen werden, wie beschrieben, nach wie vor von staatlichen Zuwendungen ausgeschlossen. Die Gestalt der jeweiligen Hukou-Reformen, wie etwa im Falle des „Selbstversorger Haushaltes“, der temporären Registrierung u.a., ist auch vor diesem Hintergrund zu sehen.

Durch institutionelle Exklusion großer Bevölkerungsteile auf Basis des hukou-Systems, konnte somit rasches Wachstum der chinesischen Wirtschaft in ausgewählten Regionen und Sektoren realisiert werden. Zudem konnten beachtliche Leistungen im Bereich der bemannten Raumfahrt und der Nukleartechnologie erbracht werden, wie Wang (2005) anführt.

Die chinesischen Städte stellen, nicht zuletzt auf Grund dieses Ausschlusses der Bevölkerungsmehrheit und der so ermöglichten Fokussierung auf die urbanen Gebiete, zudem profitable Investitionsorte, sowohl für einheimische als auch für ausländische Investoren dar.

Der beschriebene Erfolg Chinas bei Anziehung von ausländischem Kapital - im Jahr 2003 flossen knapp 450 Mrd. US-Dollar, also bereits rund die Hälfte aller ausländischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländer, und im Jahr 2007 knapp 1.4 Billionen (OECD), in die VR - ist nicht zuletzt auf die Auswirkungen des hukou-Systems zurückzuführen. Der Großteil dieser Zuflüsse konzentrierte sich auf den städtischen Sektor: „It is no exaggeration to argue that, without hukou-based institutional exclusion, Chinese cities would be less attractive to native and foreign investors, and China might indeed quickly have developed a so-called Latin-Americanization [...].“ (ebd. 2005:123)

Fluktuationen in der Umsetzung der Kontrollmaßnahmen

Bestrebungen die Land-Stadt Migration zu unterbinden wurden jedoch im Untersuchungszeitraum stets hintangestellt, wenn akute wirtschaftliche Erfordernisse dies verlangten. Die Umsetzung von Kontrollmaßnahmen wird also auch entscheidend von der wirtschaftlichen Konjunktur bestimmt. So sind hinsichtlich der Eindämmung der Zuwanderung in die Städte, Phasen der Restriktion und der Lockerung zu erkennen: Im ersten Jahrzehnt der VR wurde das hukou-Systems schrittweise aufgebaut. Arbeitsmarkt, Transport, Wohnen, sowie die Nahrungsmittelversorgung wurden durch den Staat monopolisiert, das Rationierungssystem eingeführt. In Kombination mit diesen Maßnahmen sollte die ländliche Zuwanderung in die städtischen Ballungsräume gestoppt werden. Strengere Kontrollen der Arbeitskräfteanwerbung und die Abschaffung des Privatbesitzes an Wohnraum nach 1956 verunmöglichten den Zuzug in die Städte, abseits legaler Kanäle, beinahe zur Gänze.

Als im Jahr 1958 das hukou-System vollständig implementiert war, wurden angesichts des Großen Sprungs die strikten Migrationskontrollen nur halbherzig umgesetzt. Verantwortlich hierfür waren die hochtrabenden Industrialisierungspläne der chinesischen Führung und die damit einhergehende enorme Nachfrage der Betriebe nach ländlichen Arbeitskräften, um eben jenes angestrebte Wachstum realisieren zu können.

Das Pendel sollte jedoch bald wieder in die entgegengesetzte Richtung ausschlagen, als in Folge der verheerenden Hungersnöte, nach dem Scheitern des Großen Sprungs, die kommunistische Führung die Strategie verfolgte, die städtische Bevölkerung zu reduzieren, zu diesem Zweck Millionen Menschen aufs Land umzusiedeln und die Migrationskontrollen dahingehend zu verschärfen, illegal in den Städten lebende ZuwandererInnen aufzuspüren.

Während der 1950er Jahre wechseln sich also Perioden der Restriktion und der aktiven Anwerbung von migrantischen Arbeitskräften ab.

Die Eindrücke der Hungersnöte resultierten in den 1960er Jahren wiederum in der strikten Umsetzung der hukou-Regelungen, im Sinne der Beschränkung der städtischen Bevölkerung. Lediglich während der Wirren der Kulturrevolution war die Wirksamkeit des hukou-Systems anfänglich begrenzt, doch wurde auch in den 70er Jahren generell eine rigide Migrationspolitik verfolgt. Zudem wurde durch Umsiedlungsmaßnahmen, im Rahmen der Landverschickungen von Jugendlichen und der „Dritten Front“ – Strategie, in diesem Zeitraum drastisch in die Mobilität der Bevölkerung eingegriffen.

In der Vorreformära hatte das hukou-System, durch die gegebenen Rahmenbedingungen, grundsätzlich das Potential unerwünschte Land-Stadt Migration weitgehend zu verhindern. Durch die Ausdehnung marktwirtschaftlicher Elemente verlor das hukou-System jedoch in diesem Zusammenhang zunehmend seine Wirksamkeit.

In den drei Dekaden der Reformen hat die chinesische Regierung dazu beigetragen, die Mobilität des Faktors Arbeit zu erhöhen, indem sie Barrieren zwischen dem ländlichen und dem städtischen Arbeitsmarkt abgebaut hat. Das HVS ermöglichte der bäuerlichen Bevölkerung in anderen Sektoren und Regionen zu arbeiten, die Liberalisierung der Lebensmittelverteilung und die Preisreform der Konsumgüter in den urbanen Gebieten ermöglichten den MigrantInnen leichteren Zugang, die Kommerzialisierung städtischen Wohnraums und anderer Sozialleistungen reduzierten die Lebenskosten für MigrantInnen in den Städten. Die Zulassung freier Märkte betraf sowohl die städtische Bevölkerung, als auch die MigrantInnen, welche nun nicht mehr ausschließlich von der staatlichen Versorgung abhängig waren. Neue Überlebensemöglichkeiten in den chinesischen Städten taten sich auf. Die rasche Expansion des privaten Sektors schuf zudem neue Beschäftigungsmöglichkeiten für MigrantInnen. Lockerungen des hukou-Systems resultieren darin, dass die Zuwanderung in die Städte ohne Wechsel des hukou-Status nicht länger per se illegal sein musste. Ein Regierungsbericht beschreibt die neue Mobilitätssituation folgendermaßen: „Unlike the organized movement of population that characterized the first 30 years [of the People’s Republic], now it is self-selected and motivated by the state’s economic development strategy....People go where there are employment opportunities and high wages.” (Solinger 1999:45)

In den ersten Reformjahren nach 1978 wurde die Arbeitskräftemobilität noch eingeschränkt, die Planer versuchten die Abwanderungsbewegungen überschüssiger ländlicher Arbeitskräfte

zu kontrollieren, da die Nahrungsmittelversorgung der urbanen Gebiete als unzureichend angesehen wurde. Angesichts der in die Städte zurückkehrenden Jugendlichen und der bestehenden städtischen Arbeitslosigkeit wurde die Zuwanderung strikter Kontrolle unterworfen. Die Regierung versuchte die Rekrutierung von ländlichen Arbeitskräften zu limitieren und Maßnahmen wie Wohnsitzkontrolle und Nahrungsmittelverteilung basierend auf dem HRS wurden ebenfalls verschärft. (Cai 2009:16)

Da die chinesische Führung die Zuwanderung in die Städte in diesem neuen Umfeld bald nicht mehr unterbinden konnte, rückten nun Maßnahmen des Migrationsmanagements in den Vordergrund. Die angeführten Reformen des HRS waren Anpassungen an die neuen ökonomischen Rahmenbedingungen und dem daraus resultierenden Druck der ländlichen MigrantInnen geschuldet.

Verschiebung in der Funktionalität

Mit der Einführung von marktwirtschaftlichen Elementen ändert sich, wie eingangs erwähnt, die Wirkung des hukou-Systems hinsichtlich seiner Relevanz für die nationale Entwicklung. Fungierte in den Jahrzehnten vor dem 3.Plenum des 11.ZK die konkrete Beeinflussung der Migrationsbewegungen, im Sinne des Versuchs diese zu unterbinden, als Instrument um Entwicklungsziele zu erreichen, so besteht dieses nach dem Beschluss zu Reform und Öffnung zunehmend im spezifischen Umgang mit der neu entstandenen „floating population“ im Kontext einer veränderten Beschäftigungsstruktur.

Wandel der Beschäftigungsstrukturen & Migrant Labor Regime

Die staatlich gelenkte Einführung von Marktelementen hatte bedeutende Auswirkungen für die Beschäftigungsstrukturen in der Volksrepublik. Im Vorreformchina war die Arbeitskräfteverteilung hoch zentralisiert und strenger staatlicher Kontrolle unterworfen. Die Arbeitskräfte wurden über staatliche Agenturen einer Beschäftigung, je nach den wirtschaftlichen Erfordernissen, zugewiesen. (Fan 2000:286)

In den 1980er Jahren stellten sich die, auf größere Effizienz und Produktivität abzielenden, wirtschaftlichen Reformbemühungen als unvereinbar mit diesem Modell dar, woraufhin schrittweise Elemente eines Arbeitsmarktes in den Städten implementiert wurden. Unternehmensreformen ersetzten das System der „Eisernen Reisschüssel“ durch leistungsorientierte Anwerbung, Kündigung und Entlohnung. Der chinesische Staat gab also im Verlauf der Reformen das Monopol der Arbeitskräftezuteilung und -verwaltung sukzessive ab, ohne jedoch Eingriffsmöglichkeiten gänzlich aufzugeben. Gleichzeitig erfuhren durch

Angebot und Nachfrage gesteuerte Bereiche eine Ausweitung. (Fan 2002:107) „Mit dem Übergang von der Arbeitsplanung zur Arbeitsmarktpolitik wandelte sich der Staat vom monopolistischen Organisator der Zuweisung von Arbeitsplätzen zum Gestalter wirtschaftlicher, rechtlicher und sozialer Rahmenbedingungen.“ (Hebel/Schucher 2007:291)

Aus dem Strukturwandel, von Agrar- zu moderner Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft, sowie aus dem Systemwandel in der Wirtschaftslenkung, resultierte ein starker Veränderungsdruck auf die Beschäftigung, welche sich in neue Sektoren verlagert hat und zunehmend von ökonomischen Kriterien dominiert wird. Es fand eine Kommodifizierung und Informalisierung, sowie eine Industrialisierung und Urbanisierung von Arbeit statt. Städtische und ländliche Arbeitsmärkte entstanden und der nicht-staatliche Sektor der Wirtschaft fungierte bald als Jobmotor und wichtigster Beschäftigungsbereich. Diese Arbeitsmarktformen und die Ausweitung des nicht-staatlichen Sektors ermöglichten zudem eine flexiblere Zuordnung der Arbeitskräfte und erleichterten die Anwerbung auswärtiger Arbeitskraft. (Fan 2002:107, Hebel/Schucher 2007)

Für die Position der ländlichen MigrantInnen auf den neuen Arbeitsmarkt ist der rechtliche Status derselben bestimmend. Dieser wird durch das HRS definiert. Durch die in den 80ern eingeführte temporäre Registrierung konnten ländliche ArbeitsmigrantInnen nun einen legalen Aufenthaltstitel in den Städten erwerben. Doch auf Grund der Tatsache, dass diese Registrierung immer wieder erneuert werden muss und die MigrantInnen hier auf die Verlängerung derselben durch die Bürokratie angewiesen sind, ist die Lebenssituation der ZuwandererInnen von Unsicherheit bezüglich des Aufenthalts geprägt. Wird deren befristete Registrierung nicht verlängert, weil die MigrantInnen keinen festen Wohnsitz, fixen Arbeitsplatz oder notwendige Dokumente vorweisen können, so können diese festgenommen und ausgewiesen werden. So bedeutet Arbeitsplatzverlust den Verlust der legalen Aufenthaltsberechtigung in der Stadt. Wie bereits beschrieben, umgeht der Großteil der MigrantInnen jedoch die Bestimmungen sich bei der Ankunft registrieren zu lassen, da eine temporäre Registrierung mit ständigen, nicht unerheblichen, Kosten und mühsamen bürokratischen Prozeduren verbunden ist. Ohne temporäre Registrierung halten sich MigrantInnen ländlicher Herkunft illegal in den Städten auf und haben keinen legalen Zugang zum Arbeitsmarkt.

Ökonomie der Illegalität

Diese Illegalität bzw. unsichere Situation der MigrantInnen erfüllt jedoch einen bestimmten Zweck, den Karakayali und Tsianos (2005) mit „Ökonomie der Illegalität“ bezeichnen. Die Adaption dieses Konzepts bietet sich an, da die Situation interner Migration in China ähnliche Muster wie internationale Migration aufweist.

Die wachsende Bedeutung "illegaler" Migration auf internationaler Ebene wird mit einer nicht zu befriedigenden Nachfrage nach regulären Arbeitskräften erklärt. Diese Migrationsbewegungen seien deswegen illegalisiert, weil Staaten ihre Grenzen aus diversen Gründen nicht öffnen können. Doch scheint, wie Morice (1997:12) behauptet, gerade der rechtlose Status den Erfordernissen einer nach neoliberalen Prinzipien restrukturierten Arbeitswelt zu entsprechen, wonach Fremde mit gesetzlichen Mitteln zurückgewiesen und gleichzeitig aus wirtschaftlichen Gründen angeworben werden. In weiterer Folge toleriert der Staatsapparat die illegalen Arbeitsmärkte. Oder wie Morice es ausdrückt, existiert "in dieser Frage eine zweckdienliche, wenn auch nicht unbedingt beabsichtigte Komplizenschaft zwischen Staat und Arbeitgebern" (ebd. 1997:12). Illegalisierte Arbeitskräfte entsprechen der, auch in China zu beobachtenden, zunehmenden Flexibilisierung und Deregulierung der Arbeitswelt. Sie bilden flexible Arbeitskräfte, die je nach Auftragslage angeworben und entlassen werden können. Neben dieser Flexibilität steht vor allem der Aspekt der Ausbeutung der ArbeitsmigrantInnen im Zentrum der „Ökonomie der Illegalität“. Prekäre Beschäftigungsformen sind jedoch nicht das Spezifikum illegalisierter, sondern migrantischer Arbeit überhaupt. „Weil die Übergänge zwischen legalen und illegalisierten Formen der Beschäftigung fließend sind, SaisonarbeiterInnen [...] für eine kurze Zeitspanne über legale Arbeitstitel verfügen [...], um dann illegalisiert zu werden, ist das Charakteristikum illegalisierter migrantischer Arbeit nicht die Lohnhöhe, sondern liegt auf der Ebene ihrer Verfügbarkeit. Die Flexibilität besteht genau in jenem transitorischen Moment zwischen Aufenthaltsstatus und Statuslosigkeit.“ (Karakayali/Tsianos 2005:9)

Der Staat, bzw. dessen Politik, wird in diesem Zusammenhang entweder als unmittelbarer Agent wirtschaftlicher Interessen oder als Instrument, das Illegalisierung verhindern müsse, verstanden. Jedenfalls jedoch stellt der Staat die entscheidende Institution dar, „[...] die – durch Grenzen oder interne Kontrollen – die "Illegalen" erzeugt, abwehrt oder duldet.“ (ebd. 2005:9)

Auch der chinesische Staat duldet entsprechende Entwicklungen, wie Fan beschreibt: “The state not only disengages itself from peasants’ livelihood in rural areas but also does not

address labor interests in migrants' destinations. The silence of the state is not an accident but is rather a prescribed attribute of the migrant labor regime." (Fan 2004:300)

Mit dem Begriff des Migrationsregimes wird, so (Karakayali/Tsianos 2005:12), das Verhältnis zwischen den Handlungen der MigrantInnen und den Agenturen der Kontrolle nicht als einfaches Subjekt-Objekt Verhältnis gedacht. In einem Migrationsregime treffen Akteure aufeinander, die ein asymmetrisches Macht-Verhältnis eingehen. Doch resultiert diese Überlegenheit nicht in der proklamierten Immobilität. Der Regimebegriff verweist vor allem darauf, dass Grenzen nicht als statisch zu betrachten sind, sondern sozialen Dynamiken und Kräfteverhältnissen unterliegen, wobei die Migration selbst eine das Grenzgeschehen bestimmende Kraft darstellt.

Die Produktivität eines Grenzregimes besteht in der Regulation der grenzüberschreitenden Arbeitsmobilität. Die Spezifik der Regulation transnationaler - im chinesischen Fall interner Land-Stadt -Migration, besteht in der „[...] flexiblen Abkopplung der Arbeit von ihren Reproduktionsorten, Ressourcen und Rechten.“ (ebd. 2005:14)

Diese Perspektive rückt statt des Prozesses der Abschottung, das Moment der Entrechtung als zentrale Funktionsweise des Grenzregimes in den Mittelpunkt der Analyse. „Es ist offensichtlich, dass ein solches Migrationsregime – auch wenn zu seinen eher unmittelbaren Auswirkungen die Befestigung der Grenzen und die Verfeinerung der Internierungs- und Abschiebemaschinerie gehören – nicht auf die Exklusion der Migrantinnen und Migranten zielt, sondern darauf, die Momente des Überschusses (also der Autonomie), die für die Migrationsbewegungen heute charakteristisch sind, zu verwerten, auf ihre ökonomische Dimension zurückzuführen und so auszubeuten.“ (Mezzadra zit. nach Karakayali/Tsianos 2005:14)

Staatliche Politiken der Kontrolle von Migration scheitern überall auf der Welt und sie scheitern notwendigerweise, so auch die zentrale These Schwenkens (2007), die in diesem Zusammenhang von „staatlichen Illegalisierungspolitiken“ spricht. Die Rationalität von Migrationspolitiken besteht demnach darin, Migrationsbewegungen nicht per se zu unterbinden, sondern „vielmehr tragen ausdifferenzierte Migrations- und Grenzregime dazu bei, MigrantInnen zu hierarchisieren und eben einen Teil von ihnen auch zu illegalisieren.“ Diese Illegalisierung in zweierlei Hinsicht funktional: Erstens, diese MigrantInnen stellen billige Arbeitskräfte dar und zweitens können die vorherrschenden Verhältnisse abschreckende Wirkung auf weitere MigrantInnen haben.

Auch Sassen (2006) beschreibt, anhand der Grenze zwischen den Vereinigten Staaten und Mexiko, die Wirkungslosigkeit von Kontrollmaßnahmen hinsichtlich der quantitativen

Einschränkung der Immigration, hebt jedoch deren Funktionalität für die Nachfrage nach billigen Arbeitskräften und die negativen Auswirkungen für die MigrantInnen selbst hervor.

Diesen theoretischen Konzepten folgend, scheitern staatliche Politiken der Migrationskontrolle, hinsichtlich der Unterbindung von Migration, also, auf Grund von verschiedenen Interessen und deren Möglichkeit zur Einflussnahme auf den Politikformulierungsprozess, durchaus gewollt. Hintertürchen werden bewusst geöffnet bzw. nicht geschlossen. Castles spricht hier von „versteckten Zielsetzungen“ (hidden agendas) in Migrationspolitiken.

Zentral ist, dass die Mechanismen zur Kontrolle der Migration bzw. der grenzüberschreitenden Mobilität verantwortlich für die Klandestinisierung sind und damit die Bedingungen zur Ausbeutung der MigrantInnen schaffen. Wirken zumeist nationale Grenzen als der Ort an dem der Status der Illegalität entsteht, so passiert dies im Falle Chinas an den Grenzen zwischen Land und Stadt.

Die Aufenthaltssituation temporär- sowie nichtregistrierter MigrantInnen in Chinas Städten ist eine äußerst unsichere. Diese Unsicherheit kann von ArbeitgeberInnen in Folge ausgenützt werden um Löhne niedrig zu halten, diese verspätet bzw. gar nicht auszuzahlen oder arbeitsrechtlich gültige Standards zu missachten, um die Produktionskosten niedrig zu halten. Das Zurückhalten bzw. nur teilweise Auszahlen von Löhnen und Bonuszahlungen an ArbeitsmigrantInnen ist eine in Chinas Unternehmen weitverbreitete Praxis. Wie eine Erhebung des Nationalen Statistik Büros im Jahr 2006 ergab, erhielten 20 Prozent der Befragten ArbeiterInnen ihre Löhne nicht zeitgerecht oder nur einen Teil derselben. Im Durchschnitt mussten die ArbeiterInnen rund vier Monate auf die Auszahlung ihrer Löhne warten. (China Daily 27.10.2006). Andere Erkenntnisse zeigen, dass sogar drei von vier WanderarbeiterInnen Probleme haben ihren vollen Lohn zu erhalten. Löhne werden oft monate- oder gar jahrelang nicht ausgezahlt. (Lee 2007:164) So geschehen während der Krise 2009, als viele ArbeiterInnen ihren Lohn nicht erhalten haben, weil die ArbeitgeberInnen einfach mit deren Löhnen verschwanden.

Ohne Zugang zum regulären Arbeitsmarkt, finden sich ländliche ArbeitsmigrantInnen in informellen Arbeitsverhältnissen. Informelle Arbeitsverhältnisse, sprich Arbeitsverhältnisse ohne Vertrag und soziale Sicherung, bestehen sowohl im staatlichen als auch im privaten Sektor. Da keine offiziellen Zahlen zum Umfang des informellen Sektors existieren, können nur Schätzungen zu dessen Ausdehnung angestellt werden. Einige Studien gehen von einem Anteil der informellen Beschäftigung am gesamten städtischen Arbeitsmarkt zwischen 30 und

40 Prozent aus. MigrantInnen wiederum bilden die größte Gruppe der informell Beschäftigten. Gemäß einer Studie in fünf chinesischen Großstädten stieg deren Anteil von 73 Prozent im Jahr 2001 auf 84 Prozent im Jahr 2005. (Cai 2009:7) Nur knapp 30 Prozent der migrantischen Arbeitskräfte in privaten Unternehmen haben einen Arbeitsvertrag, wie etwa Lee (2007: 42) berichtet. Die „China Daily“ spricht hier von einem Anteil von 40 Prozent, erhoben bei 30.000 Befragungen. (China Daily 27.10.2006)

Aufgrund des ländlichen hukou Status haben WanderarbeiterInnen keinen Anspruch auf Wohnraum in den Städten. Da privat vermittelter Wohnraum oftmals zu teuer ist, sind Schlafsäle und Wohnheime, welche von den lokalen Administrationen erbaut und an Unternehmen vermietet werden, oft die einzige Wohnmöglichkeit. Unternehmen bieten ihren Angestellten jedoch auch eigene Unterbringungen: „Foreign and domestic investors that target migrants for labor build dormitories in addition to production spaces.“ (Fan 2004:299) Bis zu 80 Prozent der migrantischen Arbeitskräfte leben in derlei Einrichtungen. (Lee 2007: 57).

Diese Form der Unterbringung der MigrantInnen ist durchaus funktionell: Neben der Reduktion der Reproduktionskosten für Essen und Miete – und damit der Löhne - können ArbeitgeberInnen ihre Belegschaft effektiv kontrollieren und die Arbeitszeit bei Bedarf ausdehnen, da die ArbeiterInnen ständig verfügbar sind.¹² (Pun 2007)

Die Einführung des temporären hukous ermöglichte die Befriedigung der gestiegenen Arbeitskräftenachfrage in den Städten, ohne dass diese durch die Versorgung der MigrantInnen zusätzliche finanzielle Belastungen durch die Ausweitung der städtischen Bevölkerung auf sich nehmen mussten. Diese Strategie gab zudem den Unternehmen größere Flexibilität, da temporäre Arbeitskräfte in Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs einfach zu entlassen waren. In Zeiten wirtschaftlicher Krisen, nehmen die migrantischen Arbeitskräfte eine Pufferfunktion ein – so auch während der jüngsten Wirtschaftskrise 2008/09.

Die spezifischen hukou-Regulationen bzw. deren Auswirkungen waren, nach der Einführung marktwirtschaftlicher Elemente und der Konzentration auf die Außenwirtschaft, zentral für die exportorientierte Entwicklungsstrategie hinsichtlich der Wahrung des Vorteils niedriger Lohnkosten. Durch die Aufrechterhaltung der institutionellen Ordnung, in welcher ländliche MigrantInnen benachteiligt werden, bei gleichzeitiger Ermöglichung der Land-Stadt Migration, jedoch ohne städtischen hukou-Status zu vergeben, schuf der Staat somit ein

¹² Pun prägte hierfür den Begriff "dormitory labor regime" (Wohnheim-Arbeitsregime)

Arbeitsregime, welches die Kosten für arbeitsintensive Industrialisierung und städtische Entwicklung reduzierte.

Entsprechend der „Ökonomie der Illegalisierung“, funktioniert das hukou-System, welches Barrieren bei der Zuwanderung in die Städte schafft, als entscheidende Institution zur Aufrechterhaltung des Lohnkostenvorteils der chinesischen Wirtschaft. Die unsichere Aufenthaltssituation der ländlichen ArbeitsmigrantInnen bzw. die zweitklassige institutionelle Position der ländlichen MigrantInnen legitimiert und ermöglicht deren Ausbeutung als Arbeitskraft kann als wichtiger Bestandteil der Entwicklungsstrategie Chinas gesehen werden. Als Werkbank der Welt ist China vor allem durch niedrige Lohnkosten für internationale Investoren interessant und konnte durch diesen Vorteil seine Position als Major Player im Welthandel erreichen und bislang behaupten.

4.3 Fazit

Vergleichbar mit dem Charakter der wirtschaftlichen Reformen, vollzieht sich die Reform des hukou-Systems ebenfalls schrittweise. Gleich dem Feld der Ökonomie, ist die Koexistenz von aus der Zeit der Planwirtschaft stammenden, sowie an marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen angepassten, Regulationsmechanismen festzustellen. Ist die chinesische Regierung oftmals nicht die treibende Kraft hinter entsprechenden Veränderungen, so bleibt der Staat dennoch der zentrale Akteur bei der Gestaltung der internen Migrationsbewegungen. Maßnahmen zur Kontrolle der internen Migration in der VR waren zwar nicht expliziter – das Thema Migration bzw. deren Regulation wird weder in Schriften und Reden Maos oder Dengs noch in Jahresplänen ausdrücklich erwähnt - aber impliziter Bestandteil der Entwicklungsstrategie. Maßnahmen zur Regulation der Binnenmigration sowie Umsiedlungen wurden auch zur Korrektur missglückter Entwicklungskonzepte, wie etwa nach dem Großen Sprung und den daraus resultierenden Hungersnöten herangezogen.

Veränderungen dieser Maßnahmen zu späteren Zeiten, in Folge der Einführung von Marktmechanismen, stellen sich als Anpassungen an die neue Bedingungen dar. Diese wiederum hatten wichtige Funktionen.

Waren Regulationsmechanismen anfänglich Bestandteil der sozialistischen Modernisierungsstrategie, welche die forcierte einseitige Entwicklung zugunsten des Aufbaus einer industriellen Basis verfolgte, offenbart sich deren Funktionalität in Folge im Bereich der neuen Entwicklungsstrategie, basierend auf dem Außenhandel.

Begleiterscheinungen

Die Regulation der Binnenmigration erfüllte wichtige Zwecke für die wirtschaftliche Entwicklung Chinas, brachte jedoch auch negative Begleiterscheinungen mit sich. Neben den beschriebenen Funktionen tangierte die Beeinflussung der Bevölkerungsmobilität in der VR China die sozioökonomische Entwicklung des Landes auch in diversen anderen Bereichen.

Langsame Urbanisierung und eine duale Wirtschaftsstruktur

Laut Wang (2005:121) verlief die Urbanisierung Chinas halb so schnell wie der Durchschnitt anderer Entwicklungsländer nach dem 2. Weltkrieg. Die chinesische Urbanisierungsrate war im weltweiten Durchschnitt bereits seit Mitte des 19. Jahrhunderts durchwegs niedrig. Im China Mao Zedongs stagnierte die Urbanisierung für rund zwei Jahrzehnte und auch während der Reformära war diese hinter den wirtschaftlichen Wachstums- und der Industrialisierungsrate zurückgeblieben, obwohl Reformen des hukou-

Systems seit den 1980er Jahren Urbanisierungstendenzen beschleunigten. So betrug die Chinas Urbanisierungsrate zur Jahrtausendwende knapp 30 Prozent, während Länder mit vergleichbaren Pro-Kopf-Einkommen eine 40-50 Prozentrate aufweisen. (ebd. 2005:124) Konsequenz der langsamen Urbanisierung ist der Fortbestand der dualen Wirtschaft, welche durch eine ländliche Bevölkerungsmehrheit und eine immerzu wachsende Kluft zwischen Stadt und Land hinsichtlich der Einkommens- und Ressourcenverteilung gekennzeichnet ist. Offizielle Angaben zu den Einkommensunterschieden zwischen Stadt und

Land zeigen eine Zunahme zwischen 1964 (Faktor 2.2) und dem Jahr 2000 (2.8). (ebd. 2005:124) Andere Zahlen sprechen gar von einem Faktor 4 im Jahr 1993 bzw. von 5-6 im Jahr 2001, unter Berücksichtigung der staatlichen Unterstützungen. Das Pro-Kopf-Einkommen der StadtbewohnerInnen wuchs um die Jahrtausendwende, in den Jahren 1999-2001, rascher als jenes der ländlichen Bevölkerung. Aktuelle Zahlen, welche ein dreimal so hohes Pro-Kopf-Einkommen der städtischen Bevölkerung ausweisen, illustrieren diesen Trend. (german.china.org.cn)

Diese duale Wirtschaft und die Exklusion der ländlichen Bevölkerung wirkt sich negativ auf das Wachstumspotential der chinesischen Wirtschaft aus, da die Binnennachfrage nicht in ausreichendem Maße gegeben ist: „A rigid and stable dual economy based on the exclusion of the rural population has systematically and artificially suppressed the rural Chinese market and may have severely limited the growth potential for the Chinese economy as a whole, which needs domestic demand to increase continually.“ (Wang 2005:125)

Die Konsumausgaben pro Kopf in den Städten übersteigen jene der ländlichen Gebiete ums

Dreifelhälfte. Die ländliche Bevölkerung Chinas – knapp zwei Drittel der Gesamtbevölkerung – konsumieren lediglich ein Drittel der in der Volksrepublik produzierten Produkte und Dienstleistungen. Hier existiert also ein enormes Potential, welches nun langsam angetastet wird. (ebd. 2005:126)

Regionale Entwicklungsdisparitäten und Räumliche Ungleichheit

Die Regierung unterteilte das Land in den späten 1990ern offiziell in drei Regionen: die entwickelte Region der zwölf östlichen Küstenprovinzen und die Metropolen, die weniger entwickelte Region der neun zentralen Provinzen sowie die unterentwickelte Region der neun westlichen Provinzen. (ebd. 2005:127) Trotz Anstrengungen für eine ausgeglichene Entwicklung, etwa in Form der „Kampagne zur Entwicklung des Westens“, vergrößerte sich die Kluft zwischen den Regionen bei den Investitionen, Wachstum und Technologie zusehends. Vor allem die Metropolen des Landes, wie die Hauptstadt Beijing oder Shanghai, erfahren bevorzugte Behandlung, sowohl hinsichtlich nationale wie internationaler Investitionen. Auch im Bezug auf die Wachstumsraten bleiben die westlichen und zentralen Provinzen hinter den boomenden Küstenregionen zurück. Ende der 1990er Jahre überstieg das jährliche Pro-Kopf-Einkommen Shanghais jenes der Provinz Guizhou ums Zwölffache. Das Lohnniveau weist demnach ein beträchtliches Ost-West Gefälle auf. So kommt Wang zu folgender Einschätzung: „[...] the Chinese economy is not just a dual economy of rural and urban sectors but more a collection of several regional economies that are at various stages of development, with hugely different degrees of economic property, separated chiefly by the PRC hukou system.“ (ebd. 2005:133)

Es ist paradox, dass hukou-System die regionale Ungleichheit, vor allem zwischen Land und Stadt, verstärkte und so den Migrationsbewegungen Vorschub leistete, welche einzudämmen es vorgeblich konzipiert ist.

Nach den bisherigen Ausführungen ist klar, dass auch der Gini-Koeffizient, welcher auf einer Skala zwischen Null - größte Gleichheit- und Eins - größte Ungleichheit- die Einkommensverteilung angibt, entsprechend hoch ausfallen wird. So hat dieser in China im Jahr 2009 den Wert von 0.4 überschritten.¹³ (HDRP 2009) Die Volksrepublik wird im Jahr 2007 im „Human Development Index“ der UN auf Rang 92 von 182 Ländern und somit als „medium human development“ - Land eingestuft.

¹³ Die VR China befindet sich hier etwa auf dem Niveau der Türkei oder Thailands. Brasilien, als Beispiel für ein Land mit ausgesprochen großer Ungleichheit, weist hier einen Wert von über 0.5 auf.

Das hukou-System hat in den Bereichen Bildung und Gesundheit, für die UN zentrale Maßeinheiten der Entwicklung, zu Herausbildung und Verfestigung von Ungleichheiten zwischen Land- und StadtbewohnerInnen beigetragen.

Ungleichgewichte in der Entwicklung verschiedener Regionen wurden in der Frühphase des Reform- und Öffnungsprozesses hingenommen. Für das Wirtschaftswachstum des Landes, welches stets im Mittelpunkt der Entwicklungsstrategien stand, waren die Kontrolle der internen Migrationsbewegungen und die institutionelle Exklusion von großen Teilen der Bevölkerung über weite Strecken durchaus von Nutzen.

Nichtsdestotrotz werden nun auch in der öffentlichen politischen Diskussion bestimmte Auswirkungen des Hukou-Systems zunehmend als für die Entwicklung in der VR abträglich beurteilt. Selbst im Bezug auf die Nationalökonomie wird der Nutzen des Systems in jüngster Vergangenheit mitunter in Frage gestellt, wie auch im abschließenden Kapitel ausgeführt wird.

Problemhafte sozio-ökonomische Entwicklungen im Zusammenhang mit dem HRS, zu welchen nebst oben genannten vor allem auch soziale Spannungen und Unruhen in der Bevölkerung zu zählen sind, wurden von der politischen Führung bereits erkannt und weitere Reformen bzw. die Abschaffung des hukou-Systems diskutiert. (siehe Kapitel 5)

Im neuen Jahrtausend wird interne Migration und deren Regulation seitens der chinesischen Führung zunehmend in direktem Zusammenhang mit der nationalen Entwicklung öffentlich thematisiert. Dieser neuer Zugang zu Migration und MigrantInnen, in welchem diese, zumindest auf verbaler Ebene, als positive Faktoren im Entwicklungsprozess dargestellt werden, stellt eine Trendwende dar.

4.4 Neues Jahrtausend – Neue Perspektiven?

Im 11. Fünfjahres Plan für 2006-2010 wurde Migration von der chinesischen Regierung als entscheidender Faktor für die nationale Entwicklung identifiziert. Unter den richtigen Rahmenbedingungen sollen Migrationsbewegungen Chinas Urbanisierungsprozess beschleunigen, die ländlichen Einkommen erhöhen und generell zum Überwinden der Land-Stadt Disparitäten und so zum Erreichen des neuen Ziels einer „balanced society“ beitragen.

Dies markiert einen Wendepunkt im Zugang zu Migration, wurde Binnenmigration bislang doch stets im Zusammenhang mit negativen Aspekten gedacht. "Improving conditions for migrant workers has now been promoted to the top of the national agenda, following the Central Government's prioritization of 'people-centred' and 'balanced' development." (Tuñón 2006:5) Diese neuen Ansätze finden sich in den folgenden Dokumenten wieder:

Die Dokumente Nr.1 & 5

Am 8. Februar 2004 publizierten chinesische Zeitungen in allen Regionen des Landes das Dokument Nr. 1 unter dem Titel „Einige politische Vorschläge der Zentralkomitees der KPCh und des Staatsrates betreffend die Frage, wie die Einkommen der Bauern erhöht werden könne.“ (Weigelin-Schwiedrzik 2008:217)

Erster wichtiger Punkt war der Aufruf zu Reform der Einkommensverteilung und des Regierungsbudgets. So sollen die Steuern für die Landbevölkerung schrittweise auf null reduziert werden, um dem Ziel der Regierung, die Kluft zwischen der städtischen und der ländlichen Bevölkerung zu verringern, näher zu kommen.

Zum ersten Mal in der Geschichte der Volksrepublik wurde das Problem der urbanen Privilegien, welche auf der Ausbeutung des ländlichen Raums beruhen, öffentlich thematisiert. Das Dokument unterstreicht die positiven Effekte der Land-Stadt Migration und verurteilt die weitverbreitete negative Einstellung gegenüber MigrantInnen, welche auf der Suche nach Arbeit ihre Dörfer Richtung der urbanen Zentren verlassen. "We have to get rid of all regulations discriminative against migrating peasants looking for jobs in towns and cities Migrating peasants are already an important part of the industrial labour force." (ebd. 2008:217)

Als zentralen Schritt hinsichtlich der Verbesserung der Situation von MigrantInnen ruft das Dokument dazu auf, das Haushaltsregistrierungssystem zu reformieren. „Document No 1 [...] makes clear that the Chinese leadership has finally come to the conclusion that the continuation of the household registration system is less advantageous than its abolition.“ (ebd. 2008:222) Dieser Ruf nach Veränderung dieses Politikfeldes seitens der Regierung kommt einer fundamentalen Kehrtwende in der Politik gegenüber der ländlichen Bevölkerung gleich.

Die Vergrößerung der Kluft zwischen ländlichen und städtischen Einkommen seit Mitte der 1990er Jahre, während gleichzeitig Steuern und andere Abgaben anstiegen, sowie infolge

die Ausweitung von Migrationsbewegungen und Unruhen alarmierten die Führung: „Through their hidden as well as open forms of protest, the peasants have succeeded in forcing the CCP and the state into revising their fundamental principles of dealing with the peasant population and the situation in the countryside.“ (ebd. 2008:217) Die Interessen der MigrantInnen sollen Beachtung finden, deren Status legalisiert und Vorurteile abgebaut werden. „They should be regarded as part of the ‘urban proletariat’ and thus integrated into the municipal social security system. Migrant workers and their families should have the chance to get registered under a new registration system as legal inhabitants of the cities.“ (ebd. 2008:217) Die Stadtregierungen sollen die migrantischen Arbeitskräfte als wichtigen Faktor für das wirtschaftliche Wachstum ihrer Städte anerkennen. Zudem wurde das Entstehen ländlicher Subkultur in den Städten, welche sich weitgehend dem Einflussbereich der Regierung und der Sicherheitskräfte entzieht, thematisiert. Diese Entwicklung wurde im Zuge der SARS-Krise als besonders problematisch wahrgenommen, da die Regierung die Bewegungen der unregistrierten MigrantInnen nicht nachvollziehen konnte. Diese Probleme können ebenfalls als ausschlaggebend für den politischen Kurswechsel bezeichnet werden.

Das Dokument Nr. 1 beruft sich des Weiteren auf in einigen Städten durchgeführte Experimente, betreffend die Legalisierung des Status der MigrantInnen und ruft zu einer landesweiten Ausweitung eines neuen Registrierungssystems auf.

Im Dokument No.5, welches im Jahr 2006 unter dem Titel “Vorschläge des Staatsrates zur Lösung bestimmter Probleme im Bezug auf Arbeitsmigranten“ präsentiert wurde, wurde die Bedeutung der internen Migration für die Industrialisierungs- und Urbanisierungsziele, sowie das Leitprinzip der Nicht-Diskriminierung und Gleichbehandlung der MigrantInnen, abermals hervorgehoben. (Cai 2009:20)

Bildung, Beschäftigung & Rechte für MigrantInnen

Im Bezug auf die internen MigrantInnen wurden und werden verschiedene Problembereiche öffentlich, auch über staatliche Medien, identifiziert und thematisiert. Etwa im Bereich der Bildung für Kinder von MigrantInnen, wo versucht wird MigrantInnenkinder in öffentlichen, anstatt in unautorisierten von und für MigrantInnen betriebene, Schulen unterzubringen. Breit thematisiert wird zudem der Zugang migrantischer Arbeitskräfte zu soziale Sicherungssystemen, welches sich bislang als äußerst schwierig gestaltet und die Teilnahme an Versicherungs- und Pensionssystemen somit gering ist.

Besondere Aufmerksamkeit erfährt das Thema Beschäftigung und die Rechte für die ländlichen ArbeitsmigrantInnen. Hier wurden etwa im Jahr 2006 wurden die hukou Anforderungen für Staatsbedienstete aufgehoben, wodurch nun jegliche Positionen innerhalb des Staatsapparates für alle BürgerInnen, unabhängig von hukou-Status, zugänglich sind. Im Juni 2007 verabschiedete der NPC ein Gesetz, welches eine Reihe von Verbesserungen für ArbeitsmigrantInnen bringen soll und die Gleichbehandlung von migrantischen und regulären Arbeitskräften fordert. Auch eine größere Rolle für die staatliche Gewerkschaft bei Lohnverhandlungen wurde beschlossen. Des Weiteren sollen schriftliche Arbeitsverträge die Möglichkeit einer langfristigen und sicheren Anstellung bieten. (Chan 2008:601) Der Schutz der Rechte und Wahrung der Interessen der ArbeiterInnen wurden im „Labor Contract Law“ des Jahres 2007 verankert und im „Employment Promotion Act“ desselben Jahres, Zugangsbarrieren für Arbeitsmigrantinnen direkt thematisiert und die Einstellung dieser diskriminierenden Praktiken gefordert. (Cai 2009:20) Die Verabschiedung des Gesetzes im Jahr 2008 ist in Zusammenhang mit der zunehmenden Unzufriedenheit der chinesischen ArbeitsmigrantInnen mit unsicheren Arbeitsbedingungen und nicht ausgezahlten Löhnen zu sehen. (Kahn/Borboza 2007)

Die Effektivität dieser Gesetzesänderungen wird jedoch von deren konsequenter Umsetzung und Kontrolle und somit von den lokalen Behörden abhängen. In diesem Zusammenhang ebenfalls erwähnenswert ist die Tatsache, dass China mehr als 12 Millionen ArbeitsmigrantInnen im Bausektor ausbildet um deren Chancen auf einen Arbeitsplatz zu erhöhen. Diese Ausbildungsmaßnahmen sollen zusätzlich einen wertvollen Beitrag zur Entwicklung der Industrie leisten, so ein Artikel der nationalen Nachrichtenagentur Xinhua. (Wang 2009, Chan 2008:600)

Im Kontext der Verbesserung der Lebenssituation der MigrantInnen sollen diese nun auch in politischen Gremien vertreten sein. Demnach wurden im Februar 2008 erstmals drei ländliche ArbeitsmigrantInnen in den NPC gewählt. "China's migrant laborer population has become larger and is growing into one of the mainstays of the country's working force. They should have a number of lawmakers to represent their rights and interests," so Sheng Huaren, Vizevorsitzender des Ständigen Ausschusses des NPC. Die neuen Abgeordneten, allesamt in Hauptdestinationen für ArbeitsmigrantInnen, namentlich Shanghai, Guangdong und Chongqing, gewählt, sollten die VertreterInnen für die Millionen ArbeitsmigrantInnen des Landes sein. Problematisch ist jedoch, dass ArbeitsmigrantInnen, mangels städtischem hukou, in den Städten nicht wählen können und meist nicht gewillt sind, aus Angst vor Problemen am Arbeitsplatz oder auf Grund der Kosten, in ihre Heimat zurückzukehren um dies zu tun.

Dennoch kann die Vertretung im NPC als wichtiger Schritt bezeichnet werden, welcher der großen Gruppe der ArbeitsmigrantInnen Gehör auf höchster politischer Ebene verschaffen soll. (Wang 2007, Du 2008)

Im Jahr 2006 wurde ein „Joint committee on Migrant Workers“ ins Leben gerufen, welches sich umfassend, in enger Zusammenarbeit mit den relevanten Ministerien und Institutionen, mit der Migrationsthematik beschäftigen sollte. Zudem sollen zukünftig weitergehende Reformen, beispielsweise bei der Gesetzgebung oder über Ausbildungsmöglichkeiten und Serviceeinrichtungen für BinnenmigrantInnen, forciert werden. (Tuñón 2006)

Die Zentralregierung setzt nun Schritte zur Nutzung des Migrationspotentials bei gleichzeitiger Minimierung der negativen Begleiterscheinungen. So lancierte der Staatsrat ein 40 Punkte Dokument mit dem Titel „Several opinions of the State Council on the question of rural migrant labour.“ Diese Direktive forderte die Lokalregierungen unter anderem dazu auf, die Konditionen für den Zuzug von ArbeitsmigrantInnen in die Städte zu lockern. Höher qualifizierte Arbeitskräfte sollten bevorzugt behandelt werden. In diesem Dokument wurde weiters festgehalten, dass die Situation der Zuwanderung von Arbeitskräften in die Städte des Landes andauern werde und das das hukou-System noch einige Jahre bzw. Jahrzehnte bestehen werde. (Chan 2008:601)

Die WanderarbeiterInnenthematik wird auch aktuell als eines der Hauptthemen auf der Homepage zum diesjährigen NPC angeführt. Premier Wen Jiabao wiederholt hier die oft formulierten Ankündigungen und Aufforderungen, dass das „employment services system“ und Ausbildungsmaßnahmen für ländliche ArbeiterInnenschaft verstärkt werden sollen. Abermals wird zu verbesserter Koordination zwischen Sende- und Aufnahmeregionen aufgerufen, ein „geregelter Fluss“ der Migrationsbewegungen angestrebt und Gleichbehandlung von ZuwandererInnen in allen Bereichen des Lebens gefordert. Diese Forderungen sollen schrittweise umgesetzt werden: „in a ‚planned and step-by-step‘ manner“, wie Wen festhält. (China Daily 08.03.2010)

5. DIE ZUKUNFT DES HUKOU-SYSTEMS - EIN AUSBLICK

5.1 Stimmen für die Abschaffung des hukou-Systems

In den 2000ern fanden intensive, auch öffentlich ausgetragene, Diskussionen über die Zukunft des Haushaltsregistrierungssystems statt, wie auch die oben genannten Dokumente illustrieren. Im Jahr 2007 wurde eine Konferenz zur nationalen Sicherheit einberufen, auf welcher die Abschaffung des HRS und freizügigerer Umgang mit der internen Migration vorgeschlagen wurde. Festgehalten wurde, dass das System für die Diskriminierung der migrantischen Arbeitskräfte hauptverantwortlich ist. Migrantenfamilien müssen oftmals, trotz offiziellen Verbots, zusätzliche Schulgebühren entrichten. Jede/r ArbeitsmigrantIn muss so enorm hohe Gebühren für die Aufnahme des Kindes in eine lokale Grund- oder Mittelschule bezahlen. "As migrant labourers have made their contribution to urban development, they should also be given fair treatment when it comes to social benefits and justice", wird ein Teilnehmer zitiert. Neben der Ungleichbehandlung, stelle das hukou-System auch ein Hindernis für die Marktwirtschaft dar. Zwar konnte es die Zuwanderung in die Städte nicht unterbinden, jedoch die Integration der Zugewanderten erfolgreich verhindern. Größere Gleichheit beim Zugang zu staatlichen Leistungen in den Städten und die Ausweitung derselben in den ländlichen Gebieten zur Eindämmung der Migrationsbewegungen wurde auf der Konferenz eingefordert. Nichtsdestotrotz wird mangelnde Kontrolle über die ArbeitsmigrantInnen sowie die Überlastung der städtischen Infrastruktur, weiterhin als problematisch angesehen. (China Daily 21.05.2007)

Anfang 2008 wurde in einem Artikel der staatlichen Nachrichtenagentur „Xinhua“ der Vorschlag einer Expertengruppe bezüglich der Abschaffung des HRS in drei bis fünf Jahren thematisiert. Die ländliche sollte dann denselben Status wie die urbane Bevölkerung des Landes innehaben, mit der Konsequenz, dass Millionen MigrantInnen in den Städten dieselben Leistungen in Anspruch nehmen können. Die nationale Entwicklungs- und Reformkommission (NDRC) kommentierte den Zeitplan der Experten nicht, sicherte aber Unterstützung für Reformen zu. "By 2020, farmers will have equal rights and development opportunities as urban residents," so Ma Liqiang stellvertretender Sekretär der NDRC. Politversuche in 12 Provinzen und autonomen Regionen sollten unternommen werden. Die Stadt-Land Disparitäten sozialer und ökonomischer Natur stellen, so der Xinhua Artikel weiter, eine Bedrohung für die weitere Entwicklung und die soziale Stabilität des Landes dar.

Offiziellen Statistiken zur Folge hat sich das Einkommensgefälle zwischen Land- und StadtbewohnerInnen seit 1978 sogar ausgeweitet. (Gao 2008)

Im März 2008 war ein Bericht mit dem Titel "China considers household registration system reform" in der online-Ausgabe der „China Daily“ zu lesen. In diesem Artikel wird das Bestreben nach einer Reform des HRS zur Erleichterung der Land-Stadt Migration aufgegriffen. Wu Heping, Sprecher des MPS formulierte dies folgendermaßen: „The goal is to establish a unified household registration system, ease the restrictions on migration to eventually lead to a rational and orderly flow of the population [...]“. Unter der Schirmherrschaft des Staatsrates werden Beratungen mit der Beteiligung von 14 Ministerien, etwa des Arbeits- und Sicherheitsministeriums, sowie der NDRC, abgehalten und Vorschläge eingebracht. Ergebnisse diverser Pilotversuche sollen in die Diskussion einfließen. Kritische Äußerungen zur Aufrechterhaltung des hukou-Systems finden sich auch in diesem Artikel: "The system, once playing an important role as a basic data provider and for identification registration, has become neither scientific nor rational given the irresistible trend of migration," so etwa ein Vertreter des "Research Center for Population and Development" der Renmin Universität. Das HRS stellt ein Hindernis für die Urbanisierung des Landes dar, welche jedoch für die Modernisierung der VR von essentieller Bedeutung sei. Doch die Experten warnen vor einer gänzlichen Abschaffung des Systems aus Angst vor sozialen Unruhen und raten der Regierung demnach graduelle Anpassungen vorzunehmen um ein einheitliches hukou-System zu erreichen. Wu blieb konkrete zeitliche Angaben bezüglich dem Beginn der angekündigten Maßnahmen schuldig: „The rural-urban division cannot be expected to be eliminated at one stroke, and that's where the difficulty of the registration system reform lies." (China Daily 04.03.2008)

Jedoch ist, wie auch in der Literatur beschrieben (vgl. Wang 2005, Davies 2008), eine deutliche Kluft zwischen angekündigten bzw. angedachten und real umgesetzten Veränderungen bezüglich des HRS festzustellen. Die grundsätzliche Notwendigkeit des Systems wird nur teilweise angezweifelt. Die soziopolitische Kontrollfunktion des hukou-Systems hinsichtlich der Überwachung bestimmter Zielpersonen („targeted people“) wurde bis dato noch gar nicht öffentlich thematisiert.

5.2 Vielfältige Widerstände & neue Konzepte

Diese Kluft erklärt sich unter anderem auch durch Widerstände auf lokaler Ebene, welche auch die zukünftige Entwicklung des hukou-Systems prägen werden.

Die regulären StadtbewohnerInnen stehen einer Abschaffung des hukou-Systems äußerst skeptisch gegenüber. Deren Einstellung liegt in der Angst vor einem Statusverlust begründet: “[...] urban residents had advantages over rural people in various aspects and thus became beneficiaries of that system. Fears of losing their relative position in the vested interest structure urged them to further strengthen the old system.” (Cai 2001:14) Im Kontext umfangreicher Entlassungen in den 1990er Jahren hat sich die Haltung der StadtbewohnerInnen gegenüber den ländlichen ArbeitsmigrantInnen verändert, da diese nun als KonkurrentInnen auf dem städtischen Arbeitsmarkt wahrgenommen werden. Im Rahmen einer online-Abstimmung der Webseite sina.com und dem „China Youth Daily social survey centre“ im März 2007, waren zwar 92 Prozent der rund 11.000 TeilnehmerInnen der Meinung, dass eine Reform des hukou-Systems notwendig sei- mehr als die Hälfte der Befragten befürworteten des Weiteren eine Eliminierung der mit dem hukou-Status verbundenen vielfältigen Einschränkungen – jedoch sprachen sich nur knapp 40 Prozent für die gänzliche Abschaffung des hukou-Systems aus. (Rong 2007)

Die Administrationen auf lokaler Ebene leisten, auch im Interesse der regulären StadtbewohnerInnen, ebenfalls Widerstand gegen die Abschaffung diskriminierender Regelungen, denn diese würden nicht nur zusätzliche Einkünfte durch die erhobenen Abgaben verlieren, sondern durch die Gewährung von Sozialleistungen und steigender Arbeitslosigkeit der städtischen Bevölkerung eine zusätzliche finanzielle Belastung erfahren. Lokalregierungen stimmten demnach zwar in den Chor der gutgemeinten Ankündigungen durch die Zentralregierung ein, doch auf Grund unzureichender Überwachung durch die übergeordnete Ebene, konnten diese bislang die entsprechenden Politiken fortführen und ihre Interessen wahren. Der Ausspruch „die Zentralregierung lädt die Gäste ein und die Lokalregierungen zahlen die Rechnung“ illustriert die Einstellung der Lokalregierungen gegenüber den Forderungen der Zentrale. (Davis 2008:47)

Obwohl die Zentralregierung diskriminierende Regelungen auf lokaler Ebene nicht explizit befürwortete, so nahm sie diese Politik bislang, vor allem um Unruhen in den Städten zu vermeiden, hin ohne zu intervenieren. In diesem lokalen Widerstand kann ein Mitgrund für den Fortbestand des Systems gesehen werden.

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang auch, dass das hukou-System zur Herausbildung einer durch StadtbewohnerInnen dominierten politischen Struktur beigetragen hat, obwohl diese nur knapp über ein Viertel der Gesamtbevölkerung ausmachen. Mitte der 1990er Jahre waren zehn Prozent der städtischen hukou BesitzerInnen Mitglieder der KPCh. Bereits seit den 1960er Jahre besaßen alle Parteikader über Marktgemeindeebene ein städtisches hukou.

Demgegenüber ist die ländliche Bevölkerung in der Zentralregierung und der politischen Hierarchie stark unterrepräsentiert. (Wang 2005:115) Die Konzentration von Entscheidungsgewalt in den Händen jener mit städtischer Registrierung, ist für die spezifische Entwicklung der hukou-Regulationen sicherlich mitverantwortlich, da Profiteure eines Systems wohl nur ungern zu dessen Abschaffung beitragen wollen. Politische Entscheidungsträger müssen diesen verschiedenen Interessen bei weiteren Reformbestrebungen Rechnung tragen.

Neben diesen Widerständen wird die Zukunft des HRS davon abhängig sein, wie konsequent die chinesische Führung ihr Vorhaben des Aufbaus einer „harmonischen Gesellschaft“ und einer ausgewogenen Entwicklung umsetzt. Ab den 1990er Jahren gibt es immer mehr Proteste unzufriedener ArbeiterInnen, gegen Entlassungen oder nicht gezahlte Löhne. Diese ArbeiterInnenproteste konzentrierten sich in den letzten Jahren hauptsächlich auf private Unternehmen, in welchen viele WanderarbeiterInnen beschäftigt sind. Dieser mittlerweile beträchtliche Teil der chinesischen ArbeiterInnenschaft legt ein neues Selbstbewusstsein an den Tag, welches auch nach außen transportiert wird. In den letzten Jahren hat sich so eine neue Arbeiterklasse formiert, die versucht ihre Ansprüche geltend zu machen. Die steigende Zahl der Massenproteste stellt eine große Gefahr für die Stabilität des Landes dar, derer sich die chinesische Führung durchaus bewusst ist. (Hansen 2007, Pun 2008, Soligner 1999) Die VR China muss auf Grund von Entlassungen in wirtschaftlichen Krisenzeiten mit zusätzlichen Unruhen unter den ArbeitsmigrantInnen rechnen. Die chinesischen WanderarbeiterInnen werden in diesem Kontext bereits als „politische Zeitbombe beschrieben“. (Die Presse 03.02.2009)

Dem Ziel der „harmonischen Gesellschaft“ folgend, könnten deshalb in Zukunft weitere Zugeständnisse an die WanderarbeiterInnen gemacht und deren Lebensbedingungen durch weitere Reformen des Hukou-Systems verbessert werden.

Hinsichtlich einer ausgewogenen Entwicklung kann zudem die Verringerung der regionalen Disparitäten durch erhöhte Arbeitskräftemobilität dienlich sein. Johnson (zit. nach Cai/Wang 2008) geht davon aus, dass der sektorübergreifende Transfer von Arbeitskräften in den nächsten drei Jahrzehnten jährlich rund zwei bis drei Prozent zum Wirtschaftswachstum beitragen kann, falls die Barrieren für die interne Migration weiter aufgehoben werden. Simulationen der Weltbank mit Zahlen des Jahres 2001 zeigen, dass die Verschiebung eines Prozents der Arbeitskräfte aus dem primären Sektor in einem BIP-Wachstum von 0.7 Prozent

resultiert. Eine zusätzliche Erhöhung der Arbeitskräftemobilität würde jedoch nicht nur die ökonomische Effizienz steigern, sondern auch zu mehr Gleichheit führen. Gemäß der neoklassischen Theorie führt verstärkte Mobilität von Arbeitskräften und Land-Stadt Migration zu einem Ausgleich zwischen ruralen und urbanen Räumen. (Cai/Wang 2008:255) Die Zunahme der Mobilität führte bislang, aufgrund der unvollständigen Reform des hukou-Systems, nicht zu einer Reduktion der Einkommensunterschiede. Erst die Abschaffung aller Migrationsbarrieren würde regionale Einkommensunterschiede weitgehend verschwinden lassen, deren Verringerung im aktuellen FJP festgeschrieben ist. Das Konzept der harmonischen Gesellschaft erkennt, dass es ergänzender Maßnahmen bedarf um Fehlentwicklungen, wie etwa soziale Probleme, zu korrigieren. Dies würde eine Abkehr vom Neoliberalismus als Entwicklungskonzept, welches etwa Wang Hui (2006) gegeben sieht, und so von der Auffassung Wirtschaftswachstum über alles andere zu stellen, bedeuten.

5.3 Neue Rahmenbedingungen?

Neben möglichen Maximen staatlicher Politik können auch neue Rahmenbedingungen, mit welchen die Volksrepublik konfrontiert wird, zu einer Neugestaltung der Migrationspolitik führen. Veränderungen auf dem Feld der Beschäftigung, im speziellen des Arbeitskräfteangebots, könnten für ebendiese veränderten Rahmenbedingungen verantwortlich zeichnen.

Seit dem Frühjahr 2004 wird der Arbeitskräftemangel in den südöstlichen Küstenprovinzen medial thematisiert. So berichtete etwa der „Economist“, dass die Provinz Guangdong einen Mangel an rund zwei Millionen ländlichen Arbeitskräften aufweist. Die Situation verschlimmerte sich im Jahr 2005 und breitete sich auch auf das Yangzi Delta und nördliche Küstenregionen aus. Sogar in den Hauptensenderegionen ländlicher Arbeitskraft, wie in den Provinzen Hunan und Jiangxi, sahen sich Unternehmen zunehmend Schwierigkeiten bei der Anwerbung gegenüber. Das MLS beschreibt die Situation folgendermaßen: “Enterprises that are labor-intensive with low wage, heavy workload, and bad working conditions have the most difficulties in hiring young female workers aged 18-25, and technicians with certain skills [...]” (Wang 2005:2) Ein Drittel der Unternehmen in Guangdong, so eine Studie des Statistischen Büros der Provinz, reagierte auf diese Entwicklungen mit Lohnerhöhungen, doch konnte die Nachfrage auch auf diesem Weg nicht gänzlich befriedigt werden.

Das rasche Exportwachstum und die wirtschaftliche Dynamik, vor allem in den Küstenregionen, sind ausschlaggebend für das Auftreten des Mangels an ländlichen

Arbeitskräften. Die boomende Wirtschaft bedarf einer immer größeren Anzahl an jungen Arbeitskräften in der verarbeitenden Industrie. Zudem trug der stetig wachsende Bedarf des Dienstleistungssektors zu einer Verknappung des Angebots für die verarbeitende Industrie bei. Begehrte junge Arbeitskräfte ziehen eine Beschäftigung im tertiären Sektor den schlechten Arbeitsbedingungen und niedrigen Löhnen vor. (ebd. 2005:6)

Das aktuelle Konjunkturprogramm zur Bekämpfung der Auswirkungen der Wirtschaftskrise, wirkt sich positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung der Inlandsprovinzen aus, sodass es für viele Chinesinnen und Chinesen aus dem Landesinneren weniger attraktiv ist, ihren Heimatort zu Arbeitszwecken zu verlassen. Der Arbeitskräftemangel ist in den Städten im Süden und Osten, mit traditionell bedeutender Konsumgüterproduktion für den Weltmarkt, besonders ausgeprägt. In der Stadt Wenzhou beispielsweise versuchen die Fabriken nach Behördenangaben bereits, „[...] die Arbeiter mit freien Mahlzeiten, klimatisieren Schlafsälen oder Sonderurlaub aus dem ganzen Land anzulocken.“ (Die Presse 05.10.2009)

Die Ein-Kind-Politik beeinflusst die Altersstruktur der chinesischen Gesellschaft dahingehend, dass das Wachstum der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter bereits in den vergangenen Jahren zurückging. Ab 2011 soll die Zahl der Erwerbsfähigen gar rückläufig sein. Der relativ geringe Anteil der 20-30 Jährigen an der Gesamtbevölkerung verstärkt das Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften in zusätzlichem Maße. (Hansen 2007, Wang 2005) „As a result of this demographic transition, if labor transfers from rural areas to urban areas fail to speed up in the next decade or so, there will be a labor shortage in China’s urban sectors that would cause a slowdown in economic growth.“ (Cai/Wang 2008:267)

Nach der Ansicht Wangs (2005) ist die Knappheit an Arbeitskräften für die produzierende Industrie ein Anzeichen für das Ende des unbegrenzten ländlichen Arbeitskräftereservoirs. Das bereits angeführte Lewis Modell beschreibt zwei Wendepunkte für die Migration in einer dualen Wirtschaft: Der Erste beschreibt den Übergang von unbegrenztem Angebot („unlimited supply“) an ländlichen Arbeitskräften zu limitiertem Überschuss („limited surplus“). Der zweite Punkt ist dann erreicht, wenn sich die Lohndifferenzen zwischen Land und Stadt ausgeglichen haben, da die überschüssigen ländlichen Arbeitskräfte durch die Expansion des städtischen nicht-agrarischen Sektors gänzlich aufgenommen wurden. Vor dem Erreichen des ersten Wendepunkts kann das Angebot an ländlicher Arbeitskraft als unbegrenzt gesehen werden. Die Arbeitskräftenachfrage, ausgelöst durch die Ausweitung der städtischen Industrie, kann adäquat befriedigt werden. Wird jener Punkt überschritten, ist dieses Angebot limitiert („limited with certain elasticity“). Ohne eine Anpassung der Löhne

werden die Unternehmen zu diesem Zeitpunkt mit Schwierigkeiten bei der Anwerbung von ländlichen Arbeitskräften konfrontiert werden.

Der Aufbau eines integrierten Arbeitsmarktes und die Vertiefung der hukou-Reform, hinsichtlich der Lösung von Ansprüchen und Rechten vom hukou-Status, würde eine institutionellen Hürde für die Arbeitskräftemobilität beseitigen. Die Implementierung von Arbeitsmarktinstitutionen, die Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen und verstärkte Umsetzung bestehender Gesetze für den Schutz der ArbeitnehmerInnen, die Ausweitung sozialer Sicherungssysteme für ArbeitsmigrantInnen oder eine Reform der Gewerkschaften würden ebenfalls eine Ausweitung des Arbeitskräfteangebots bewirken. (Yang 2005, Wang 2005:18) Die Knappheit an Arbeitskräften, mit ihren Implikationen, könnte so zu einer weiteren Demontage des hukou-Systems beitragen.

Wirtschaftliche Krisen können den Trend der zunehmenden Verknappung des Arbeitskräfteangebots jedoch unterbrechen, wie auch die Auswirkungen der jüngsten globalen Wirtschafts- und Finanzkrise zeigen. Auf Grund der Abhängigkeit vom Außenhandel ist China durch den Einbruch globaler Handelsströme besonders gefährdet. So traf die Krise ab dem Herbst 2008 besonders die exportorientierten Sektoren der chinesischen Wirtschaft. Der Außenhandel und die ADI gingen dramatisch zurück und führten zu einer Verlangsamung des chinesischen Wirtschaftswachstums. Die Schließung vieler Fabriken in Südchina dürfte, so die Einschätzung Schmidts (ebd. 2009), die Arbeitslosigkeit, vor allem unter den WanderarbeiterInnen, innerhalb kurzer Zeit rapide nach oben getrieben haben, auch wenn dies in den offiziellen Statistiken nicht zum Ausdruck kommt, da diese nur die registrierten städtischen Arbeitslosen erfassen. So hätten Anfang 2009 bereits rund 20 Millionen WanderarbeiterInnen ihre Arbeitsplätze verloren, so wird ein ranghoher Beamter für ländliche Entwicklung in Peking zitiert. (SZ 02.02.2009)

Allen genannten Faktoren stehen jedoch die oben angeführten Funktionen des hukou-Systems gegenüber, welche eine Abschaffung des hukou-Systems unrealistisch erscheinen lassen. Die ländlichen ArbeitsmigrantInnen werden auch in Zukunft der wichtigste Rekrutierungspool für die Industrie und für die Aufrechterhaltung des Lohnkostenvorteils, und damit für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung des Landes, von entscheidender Bedeutung sein.

Die spezifische Funktion des hukou-Systems, im Bezug auf die Aufrechterhaltung der Grenzen zwischen dem als ländlich und dem als städtisch definierten Teilen des Landes, im Sinne der beschriebenen Entrechtung und Illegalisierung der ArbeitsmigrantInnen, zum

Zwecke der Konservierung des niedrigen Lohnniveaus und des damit verbundenen internationalen Wettbewerbsvorteils, wird somit weiterhin eine völlige Abschaffung dieses Systems verhindern.

Lediglich eine langfristige Änderung bzw. Diversifizierung der ökonomischen Entwicklungsstrategie, im Sinne einer Abkehr von der dominierenden Exportorientierung in den Billiglohnsegmenten, hin zu einer vermehrt auf den Binnenmarkt ausgerichteten und technologisch höher stehenden Ökonomie, sowie eine damit verbundene Veränderung der Position Chinas innerhalb des globalen Produktionsprozesses, könnte sich auch auf die Regulation der Binnenmigration und den Umgang mit den MigrantInnen auswirken, da in diesem Fall das Augenmerk nicht mehr auf niedrige Löhne, sondern vermehrt auf die Qualifikation der Arbeitskräfte gelegt werden müsste.

Eine völlige Abschaffung aller Regulationen und Kontrollen ist auch aus einem weiteren Grund nicht zu erwarten: Das autoritäre Regime in Beijing wird nicht auf ein wesentliches Instrument zur Kontrolle und Überwachung der Bevölkerung und damit zur Festigung der eigenen Machtposition verzichten wollen. Die Aufrechterhaltung staatlicher Regulationsmaßnahmen stellt auch ein Instrument zur Kontrolle des wirtschaftlichen Reformprozesses dar: “The hukou system has enabled the seemingly puzzling coexistence of a rapidly developing, fairly diverse, dynamic market economy and a stable communist one-party authoritarian regime in an era of revolutionary information technology.” (Wang 2005:148)

Die politische Legitimität der Führung in Beijing hängt, wie im ersten Teil dieser Arbeit ausgeführt, vor allem von ihrer Fähigkeit ab, wirtschaftliche Erfolge sicherzustellen. Die Abschaffung des hukou-Systems ist nur dann zu erwarten, wenn dessen aktuelle ökonomische Funktionalität nicht mehr von Relevanz ist.

Solange die Volksrepublik ein derartig hohes Wohlstandsgefälle zwischen den unterschiedlichen Regionen des Landes aufweist, werden auch interne Migrationsbewegungen nicht verebben. Die urbanen Zentren des Landes müssen allein auf Grund finanzieller, arbeitsmarktrelevanter und sicherheitsspezifischer Aspekte den Zustrom an MigrantInnen in gewissem Maße regulieren. Da die jeweiligen lokalen Administrationen mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet sind, können diese Liberalisierungen der Migrationskontrollen auch effektiv blockieren und werden dies auch weiterhin tun. So werden mittlerweile auch bereits umgesetzte Reformen des hukou-Systems, auf Grund ansteigender Kriminalität, wieder rückgängig gemacht. (CLB 2008)

Mit dem Entwicklungsziel des Erreichens eines „kleinen Wohlstands“ (xiaokang), ist das chinesische BIP pro Kopf bereits im Jahr 2010 auf über 3000 US-Dollar angewachsen und somit in die Gruppe der „middle-income“ Länder aufgestiegen. In diesen Staaten beläuft sich der Anteil der ländlichen Bevölkerung nur mehr auf rund ein Viertel der Gesamtpopulation. Folgt Chinas Entwicklung diesem Trend, so ist ein weiterer Zustrom von Millionen Menschen in die Städte des Landes zu erwarten. So soll das Ausmaß der „floating population“, Schätzungen zufolge in fünf Jahren bei etwa 200 Millionen und im Jahr 2025 bei rund 250 Millionen liegen. (Fan 2008:71) Dieser Bevölkerungstransfer und dessen spezifische Regulation wird die sozio-ökonomische Entwicklung der Volksrepublik China auch in den kommenden Jahrzehnten entscheidend prägen.

LITERATURVERZEICHNIS

BENZ, Martina / SCHWENKEN, Helen (2005): Jenseits von Autonomie und Kontrolle: Migration als eigensinnige Praxis. PROKLA, Heft 140.

BERNSTEIN, Thomas P. (1977): Up to the Mountains and Down to the Villages: The Transfer of Youth from Urban to Rural China. New Haven and London: Yale University Press.

BROCHMANN, Grete/HAMMAR, Thomas (1999): Mechanisms of Immigration Control: A comparative Analysis of European Regulation Policies. Oxford International Publishers Ltd., Oxford.

BUCKLEY, Cynthia (1995): The Myth of Managed Migration: Migration Control and Market in the Soviet Period. In: Slavic Review, 54, 4, 896-916.

CAI, Fang / Wang, Dewen / Du, Yang (2001): Labor Market Distortions and Economic Growth: Examining Institutional Components of Regional Disparity in China. Working Paper No.10. Beijing: Center for Human Resource Studies, Chinese Academy of Social Sciences.

CAI, Fang / DU, Yang / WANG, Meiyan (2009): Migration and Labor Mobility in China. Human Development Research Paper. April 2009. UNDP.

CAI, Fang (2001): Institutional Barriers in Two Processes of Rural Labor Migration in China. Working Paper Series No. 9. Beijing: Institute of Population Studies.

CAI, Fang / WANG, Dewen (2008): Impacts of Internal Migration on Economic Growth and Urban Development in China. International Organization for Migration (IOM) & Social Science Research Council (SSRC).

CASTLES, Stephen (2005): Warum Migrationspolitiken scheitern. In: Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt. 25, 97/97, 10-34.

CHAN, Kam Wing (1994): Urbanization and Rural-Urban Migration in China since 1982: A New Baseline. In: Modern China, 20, 3. <http://www.jstor.org/stable/189200>

CHAN, Kam Wing/ ZHANG, Li (1999): The Hukou System and Rural-Urban Migration in China: Processes and Changes. In: The China Quarterly, 160.

CHAN, Kam Wing (1999): Hukou and Non-hukou Migrations in China: Comparisons and Contrasts. In: International Journal of Population Geography.

CHAN, Kam Wing (2003): Chinese census 2000: new opportunities and challenges. In: The China Review, 2, 1-12.

CHAN, Kam Wing / BUCKINGHAM, Will (2008): Is China Abolishing the Hukou System? In: The China Quarterly, 195, 582–606.

CHAN, Kam Wing (2008): Internal labour migration in China: Trends, geographical Distribution and policies. Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat. New York.

CHENG, Tiejun / SELDEN, Mark (1994): The Origins and Social Consequences of China's Hukou System. In: The China Quarterly, 139, 644-668. <http://www.jstor.org/stable/655134>

Chinability.com (2009): GDP growth in China 1952-2009. <http://www.chinability.com/GDP.htm> [Zugriff: 12.3.2010]

China Daily (27.10.2006): No more wage defaulting. http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2006-10/27/content_718241.htm

China Daily (21.05.2007): Hukou - Obstacle to Market Economy. http://www.china.org.cn/china/features/content_1211422.htm [Zugriff: 12.9.2009]

China Daily (04.03.2008): China considers household registration system reform. http://www.chinadaily.com.cn/china/2008-03/04/content_6506914.htm [Zugriff: 12.9.2009]

China Daily (08.03.2010): Young migrant workers reshape society. http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-03/08/content_9555451.htm [Zugriff: 12.3.2010]

CLB - Chinese Labour Bulletin (2008): Migrant workers in China. <http://www.china-labour.org.hk/en/node/100259>. [Zugriff: 29.4.2010]

DAVIN, Delia (1999): Internal Migration in Contemporary China. Basingtoke/New York: Macmillan/St. Martin's Press.

DAVIES, Gloria / RAMIA, Gaby (2008): Governance Reform towards "Serving Migrant Workers": The Local Implementation of Central Government Regulations. In: The China Quarterly.

DAVIS, Gloria / GRANT, Scott (2008): Righting Wrongs: The Language of Policy Reform and China's Migrant Workers. In: Nielsen, Ingrid / Smyth, Russell: Migration and social protection in china. Singapore/London: World scientific publishing Co.Pte.Ltd.

DAY, Lincoln / XIA, Ma (1994): Migration and Urbanization in China. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

DU, Guodong (2008): Three rural migrant workers enter China's top legislature. Xinhua. http://news.xinhuanet.com/english/2008-02/28/content_7687361.htm [Zugriff: 10.9.2009]

Die Presse (03.02.2009): China: Wanderarbeiter als politische Zeitbombe. <http://diepresse.com/home/wirtschaft/international/449224/index.do> [Zugriff: 10.10.2009]

Die Presse (05.10.2009): China fehlen Millionen Arbeiter für Weihnachtsgeschäft. <http://diepresse.com/home/wirtschaft/international/512820/index.do?from=suche.extern.google.at> [Zugriff: 10.10.2009]

DING, Jinhong / STOCKMAN, Norman (1999): The floating population and the integration of the city community: A survey on the attitudes of Shanghai residents to recent migrants. In:

Pieke, Frank / Mallee, Hein (Hg.): Internal and international Migration. Chinese Perspectives. Richmond, Surrey : Curzon Press.

DeWIND, Josh / HOLDAWY, Jennifer (2005): Internal and international migration in economic development. Population Division Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat.

FAIRBANK, John King / GOLDMAN, Merle (2006): China: A New History. Cambridge: Belknap Press.

FAN, C.Cindy (1999): Migration in a Socialist Transitional Economy: Heterogeneity, Socioeconomic and Spatial Characteristics of Migrants in China and Guangdong Province. In: International Migration Review, 33, 4, 954-987. <http://www.jstor.org/stable/2547359>

FAN, C.Cindy (2004): The state, the migrant labor regime, and maiden workers in China. In: Political Geography 23, 283–305.

FAN, C.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, 92, 103 – 124.

FAN, C. Cindy (2003): Rural-Urban Migration and Gender Division of Labor. In: China International Journal of Urban and Regional Research, 27, 1, 24-47.

FAN, C.Cindy (2008): China on the Move: Migration, the state, and the household. London/New York: Routledge.

FAN, C. Cindy (2008a): Migration, Hukou, and the City. In: Yusuf, Shahid/Saich, Tony (Hg.) (2008): China Urbanizes. Consequences, Strategies, and Policies. Washington DC: World Bank.

FISCHER, Doris / LACKNER, Michael (2007): Länderbericht China. Geschichte - Politik - Wirtschaft - Gesellschaft. Bonn: BpB.

FISCHER, Doris / SCHÜLLER, Margot (2007): Wandel der ordnungspolitischen Konzeptionen seit 1949. In: Fischer, Doris / Lackner, Michael (Hrsg.) (2007): Länderbericht China. Geschichte - Politik - Wirtschaft - Gesellschaft. Bonn: BpB.

FISCHER, Doris (2005): Chinas soziale Marktwirtschaft. In: Informationen zur politischen Bildung. 289, 9-14.

FRANK, Rüdiger (2007): Der Sozialismus als alternative Modernisierungsstrategie in der VR China und in Nordkorea. In: Linhart, Sepp / Weigelin-Schwiedrzik, Susanne (Hg.): Ostasien im 20. Jahrhundert: Geschichte und Gesellschaft. Wien: Promedia.

GAO, Ying (2008): Experts: Hukou should be scrapped. Xinhua. http://news.xinhuanet.com/english/2008-01/23/content_7478775.htm [Zugriff: 24.11.2009]

German.china.org.cn: Einkommensgefälle zwischen Stadt und Land hat sich verschärft. 03. 03. 2010. China Daily. http://german.china.org.cn/fokus/2010-03/03/content_19512174.htm [Zugriff: 14.05.2010]

GRANSOW, Bettina (2003): Das Drei-Schluchten-Projekt. BPB. <http://www.bpb.de/files/C92NE5.pdf> [Zugriff: 14.01.2010]

HDR (2010): Human Development Report: Overcoming barriers: Human mobility and development. New York: Palgrave Macmillan.

HANSEN, Sven (2007): Das 4-2-1-Problem. Die demographische Zeitbombe tickt: Noch bevor Chinas Bevölkerung wohlhabend wird, droht die Überalterung. In: *Le Monde Diplomatique*. Edition Nr.1, 2007, 93.

KAHN, Joseph / BARBOZA, David (2007): As Unrest Rises, China Broadens Workers' Rights. NY Times online. 30.6.2007. www.nytimes.com/2007/06/30/world/asia/30china.html [Zugriff: 14.10.2009]

KARAKAYALI, Serhat / TSIANOS, Vassilis (2005): Mapping the Order of New Migration. Undokumentierte Arbeit und die Autonomie der Migration. In: *Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt*, 97/98, 35–64.

KLASCHKA, Siegfried (2007): Die politische Geschichte im 20. Jahrhundert. In: *Fischer, Doris / Lackner, Michael (Hg.): Länderbericht China. Geschichte - Politik - Wirtschaft - Gesellschaft*. Bonn: BpB.

KLEIN, Thoralf (2007): Geschichte Chinas. Von 1800 bis zur Gegenwart. Schöningh UTB.

KOJIMA, Reetsu (1996): Breakdown of China's policy of restricting population movement. In: *The Developing Economies*, 34, 4, 370-401.

KORNAI, János (1992): *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Oxford University Press.

LARDY, Nicolas (1987): The Chinese economy under stress. 1958-1965. In: MacFarquhar, Roderick / Fairbank, John K.: *The Cambridge history of China: People's Republic, Part 1: The emergence of revolutionary China*. Band 14, Teil 1.

LARY, Diana (1999): The ‚static‘ decades: Inter-provincial migration in pre-reform China. In: *Pieke, Frank / Mallee, Hein (Hg.): Internal and international Migration. Chinese Perspectives*. Richmond, Surrey: Curzon Press.

LEE, Ching Kwan (1999): From Organized Dependence to Disorganized Despotism: Changing Labour Regimes in Chinese Factories. In: *The China Quarterly*, 157, 44-71. <http://www.jstor.org/stable/655865>

LI, Cheng (1998): Surplus Rural Labourers and Internal Migration in China. Current Status and Future Prospects. In: *Migration in China*. Hrsg: Bakken, Borge. NIAS Press.

LI, Fangchao (2007): Nation may face labor shortage in 2010. China Daily. http://www.chinadaily.com.cn/china/2007-05/12/content_870971.htm [Zugriff: 15.11.09]

LI, Shi (1999): Effects of labor out-migration on income growth and inequality in rural China. In: *Development and Society* 28, 1, 93-114.

MACFARQUHAR, Roderick/SCHOENHALS, Michael (2006): *Mao's Last Revolution*. London: Cambridge.

MALLEE, Hein (1995): *Rural Population Mobility in Seven Chinese Provinces*. Paper 4. Manchester: European Conference on Agriculture and Rural Development in China.

MALLEE, Hein (2000): *Migration, hukou and resistance in reform China*. In: Perry, E. / Selden, M. (Hg.): *Chinese Society: Change, Conflict and Resistance*. London: Routledge.

MALLEE, Hein (2008): *China's Household Registration System under Reform*. In: *Development and Change*, 26, 1 – 29.

MEVENKAMP, Nils (2002): *Methodische Überlegungen zur Beschreibung des Migrationsgeschehens in China anhand von Daten der Volkszählung 2000*. Deutsche Gesellschaft für Asienkunde. www.asienkunde.de/nachwuchs/noah2002/Mevenkamp.pdf [Zugriff:10.11.09]

MORICE, Alain (1997): *Schöne neue Welt der Marktwirtschaft. Lohndrücker, Fremdenfeinde und Nomaden des Liberalismus*. In: *Le Monde diplomatique* Nr. 5130, 12-13.

OBERAI, A.S. (1983): *State Policies and Internal Migration: Studies in market and planned Economies*. London and Canberra: Croom Helm.

OECD: *Country statistical profiles 2009: China*. <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?queryname=18182&querytype=view&lang=en>

PAN, Letian (2005): *New thoughts and moves of 11th Five-Year Plan*. *People's Daily*. http://www.gov.cn/english/2005-10/11/content_247216.htm [Zugriff:10.11.09]

PARNREITER, Christof (2000): *Theorien und Forschungsansätze zu Migration*. In: Husa, Kar/Parnreiter, Christof/Stacher, Irene (Hg.) (2000): *Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts?* Frankfurt a.M.: Brandes und Aspel.

PERKINS, Dwight (1991): *China's economic policy and performance*. In: MacFarquhar, Roderick / Fairbank, John (Hg.): *The Cambridge History of China: Volume 15, The People's Republic, Part 2, Revolutions within the Chinese Revolution 1966-1982*.

PIEKE, Frank / MALLEE, Hein (Hg.) (1999): *Internal and international Migration. Chinese Perspectives*. Richmond, Surrey: Curzon Press.

PUN, Ngai (2007): *Putting transnational labour process in its place: the dormitory labour regime in post-socialist China*. In: *Work, employment and society*, 21, 27–45.

RONG, Jiaojiao (2007): *Hukou 'an obstacle to market economy'*. *China Daily* 21.05.2007. http://www.chinadaily.com.cn/china/2007-05/21/content_876699.htm [Zugriff:10.11.09]

- SASSEN, Saskia (2006): Migration policy: from control to governance. London: openDemocracy Ltd. http://www.opendemocracy.net/people-migrationeurope/militarising_borders_3735.jsp [Zugriff:10.08.09]
- SAICH, Tony (2004): Governance and politics of China. New York: Palgrave Macmillan.
- SELDEN, Mark (1988): The political economy of Chinese socialism. Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe.
- SCHMIDT, Dirk (2009): China und die internationale Finanzkrise. BpB. http://www.bpb.de/themen/80N33L,0,China_und_die_internationale_Finanzkrise.html [Zugriff:18.04.2010]
- SCHARPING, Thomas (1995): Die Industrialisierung des modernen China 1843-1993. Versuch einer Bilanz. In: Feldbauer, Peter u.a. (Hg.): Industrialisierung. Entwicklungsprozesse in Afrika, Asien und Lateinamerika. Wien: Südwind/Brandes & Aspel.
- SCHWENKEN, Helen (2007): Die Herstellung von Illegalität - Das Scheitern von Migrationskontrollen ist kein Zufall. In: DOSSIER Leben in der Illegalität.
- SOLINGER, Dorothy J. (1999): Citizenship Issues in China's Internal Migration: Comparisons with Germany and Japan. In: Political Science Quarterly, 114, 3, 455-478 <http://www.jstor.org/stable/2658206>
- STRAUSS, Julia (1998): Strong Institutions in Weak Polities: State Building in Republican China, 1927-1940. Oxford: University Press.
- STRAUSS, Julia (2006): Morality, Coercion and State Building by Campaign in the Early PRC: Regime Consolidation and After, 1949-1956. In: The China Quarterly, 188 (1), 891-912.
- SCHÜLLER, Margot (2000): Wirtschaft: Das chinesische Wirtschaftssystem. In: Staiger , Brunhild (Hg.) : Länderbericht China. Darmstadt: PRIMUS Verlag.
- SZ – Süddeutsche Zeitung (02.02.2009): 20 Millionen Wanderarbeiter arbeitslos. <http://www.sueddeutsche.de/politik/213/456876/text/> [Zugriff:10.11.09]
- SZ – Süddeutsche Zeitung (12.10.2007): Drei-Schluchten-Damm: Millionen Menschen müssen umsiedeln. <http://www.sueddeutsche.de/panorama/437/421199/text/> [Zugriff:10.11.09]
- TAUBE, Markus (2007): Wirtschaftliche Entwicklung und struktureller Wandel seit 1949. In:
- TEIWES, Frederick / Sun, Warren (1999): China's Road to disaster. New York: M.E.Sharpe.
- TODARO, Michael P. / SMITH, Stephen C. (2008): Economic Development. Harlow: Pearson Education Limited.
- TUNON, Max (2006): Internal Labour Migration in China: Features and Responses. ILO Office, Beijing April 2006. www.ilo.ch/public/english/region/asro/beijing/download/training/lab_migra.pdf. [Zugriff: 09.12.08]

HDRP (2009): Human Development Report 2009: Gini index.
<http://hdrstats.undp.org/en/indicators/161.html> [Zugriff: 10.03.2010]

WADDINGTON, Clare (2003): National Policy and Internal Migration. Development and Pro-Poor Policy Choices in Asia.

WANG, Dewen / Cai, Fang / Gao, Weshu (2005): Globalization and internal labor mobility in China: new trend and policy implications. Beijing: Chinese Academy of Social Sciences.

WANG, Mark Yaolin (2002): Small City, Big Solution? China's Hukou System Reform and Its Potential Impacts.

WANG, Fei-Ling (2004): Reformed Migration Control and New Targeted People: China's Hukou System in the 2000s. In: The China Quarterly.

WANG, Fei-Ling (2005): Brewing tensions while maintaining stabilities: The dual role of the hukou system in contemporary china. In: Asian Perspectives, Vol.29.

WANG, Hui (2007): Postmaoistischer Staat und Neoliberalismus in China. Stark sein an zwei Fronten. In: Edition Le Monde diplomatique, No1., 56-60.

WANG, Hui / HUTERS, Theodore (Hg.) (2006): China's New Order: Society, Politics, and Economy in Transition. Harvard Univ. Press.

WANG, Guanqun (2009): China trains more than 12 mln construction migrant workers. Xinhua. http://news.xinhuanet.com/english/2009-06/28/content_11613977.htm
[Zugriff:10.11.09]

WANG, Yan (2007): Rural migrant workers to enter China's top legislature. Xinhua. http://news.xinhuanet.com/english/2007-03/08/content_5817504.htm [Zugriff:10.11.09]

WEMHEUER, Felix (2004): Chinas 'Großer Sprung nach vorne' (1958-1961). Münster: Lit-Verlag.

WEMHEUER, Felix (2010): The Politicization of Hunger: Food and peasant-state relation in China (1949-1962). Universität Wien/Harvard University.

WEIGELIN-SCHWIDRZIK, Susanne (2005): Einführung in die Politik und Ökonomie der VR China seit 1978. Vorlesungsskriptum.

WEIGELIN-SCHWIDRZIK, Susanne (2007): Die Kulturrevolution als Auseinandersetzung über das Projekt der Moderne in der Volksrepublik China. In: Linhart, Sepp / Weigelin-Schwiedrzik, Susanne (Hg.): Ostasien im 20. Jahrhundert: Geschichte und Gesellschaft. Wien: Promedia.

WEIGELIN-SCHWIDRZIK, Susanne (2008): The distance between state and rural society in the PRC. Reading Document No 1 (February 2004). In: Journal of Environmental Management 87, 216–225.

WEIGELIN-SCHWIDRZIK, Susanne (2008): The distance between state and rural society in the PRC. Reading Document No 1. In: Journal of Environmental Management, 87, 216-225.

- WIETHOFF, Bodo (1971): Grundzüge Der Älteren Chinesischen Geschichte. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- WONG, Linda (1994): China's Urban Migrants-The Public Policy Challenge. In: Pacific Affairs, 67, 3, 335-355. <http://www.jstor.org/stable/2760415>
- WONG, Linda (1998): Reforming the Household Registration System: A Preliminary Glimpse of the Blue Chop Household Registration System in Shanghai and Shenzhen. International Migration Review, 32, 4, 974-994. <http://www.jstor.org/stable/2547668>
- WONG, Linda (1998): Reforming the Household Registration System: A Preliminary Glimpse of the Blue Chop Household Registration System in Shanghai and Shenzhen. In: International Migration Review, 32, 4.
- World Factbook (2010): CIA – The world factbook: China. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook//geos/ch.html> [Zugriff:18.04.2010]
- WU, Harry Xiaoying (1994): Rural to Urban Migration in the People's Republic of China. In: The China Quarterly, 139.
- WU, Qi (2008): Changes and challenges with 30 years reform and opening up. Xinhua. http://news.xinhuanet.com/english/2008-10/06/content_10155776.htm [Zugriff:10.11.09]
- XIAO, Jie (2007): Premier Wen visits children of rural migrant workers. China Daily. http://www.chinadaily.com.cn/china/2007-07/17/content_5438064.htm [Zugriff: 15.11.09]
- Xinhua (22.02.2008): Age limit raised for hukou applicants. http://news.xinhuanet.com/english/2008-02/22/content_7647569.htm. [Zugriff: 15.11.09]
- Xinhua (18.06.2009): Shanghai residency rules draw criticism for discrimination. http://news.xinhuanet.com/english/2009-06/18/content_11558737.htm [Zugriff: 15.11.09]
- YANG, Dali L. (1996): Calamity and Reform in China: State, Rural Society, and Institutional Change Since the Great Leap Famine. Stanford University Press.
- YANG, Dali L. (2005): China's Looming Labor Shortage. In: Far Eastern Economic Review. Jan/Feb 2005, 168, 2.
- YANG, Xiushi (1993): Household Registration, Economic Reform and Migration. In: International Migration Review, 27, 4, 796-818. <http://www.jstor.org/stable/2546913>
- YANG, Xiushi (1993): Household Registration, Economic Reform and Migration. In: International Migration Review, 27.
- ZHAN, Shaohua (2005): Rural Labour Migration in China: Challenges for Policies. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation.
- ZHANG, Rui / WANG, Zhiyong (2006): Key Points of the 11th Five-Year Guidelines. China.org.cn. <http://www.china.org.cn/english/2006/Mar/160397.htm> [Zugriff:18.04.2010]

ABSTRACT (deutsch)

Nach Gründung der VR China implementierte die Führung schrittweise Regelungen und Gesetze um die Mobilität der chinesischen Bevölkerung zu können. Der sozialistische Entwicklungsstaat bildete zu diesem Zweck ein Registrierungssystem heraus, welches die Land-Stadt Migration limitieren sollte und bis heute wirksam ist.

Das hukou-System sollte nicht nur die Land-Stadt-Migration verhindern, sondern war in vielerlei Hinsicht wichtig für die Entwicklung der Volksrepublik.

Durch institutionelle Exklusion großer Bevölkerungsteile auf Basis des hukou-Systems, konnte rasches Wachstum der chinesischen Wirtschaft in ausgewählten Regionen und Sektoren realisiert werden und das Problem überschüssiger Arbeitskräfte gelöst werden.

Mechanismen zur Kontrolle der Migration schaffen zudem die Bedingungen zur Ausbeutung der ArbeitsmigrantInnen. Das hukou-System, welches Barrieren bei der Zuwanderung in die Städte schafft, funktioniert als entscheidende Institution zur Aufrechterhaltung des Lohnkostenvorteils der chinesischen Wirtschaft. Die unsichere Aufenthaltssituation der ländlichen ArbeitsmigrantInnen ermöglicht deren Ausbeutung als Arbeitskraft und ist ein wichtiger Bestandteil der exportorientierten Entwicklungsstrategie Chinas gesehen werden.

Die Regulation der Binnenmigration erfüllte wichtige Zwecke für die wirtschaftliche Entwicklung Chinas, brachte jedoch auch negative Begleiterscheinungen, wie eine wachsende Kluft zwischen ländlichen und städtischen Gebieten, mit sich.

Die chinesische Führung versucht mittlerweile die Lebenssituation der WanderarbeiterInnen zu verbessern und weist mitunter einen veränderten Zugang zum Thema Migration auf. So werden weitergehende Reformen des hukou-Systems zwar bereits angedacht, eine Abschaffung dieser Institution ist jedoch in naher Zukunft nicht zu erwarten.

ABSTRACT (English)

After the foundation of the PR of China the communist party implemented regulations and laws to control population mobility. Therefore the socialist developmental state created a system of registration, which should limit the rural-urban migration.

The so called hukou-system not only prevented rural-urban migration, but also was in various ways important for the development of the People's Republic.

Institutional exclusion through the hukou system allowed rapid growth of specific regions and economic sectors. Furthermore the problem of the unlimited supplies of labor could be solved. Mechanisms of control create the conditions for the exploitation of the migrant workers. The hukou-system, which works as a barrier regarding the immigration to the cities, works as the crucial institution of maintaining the labor cost advantage for the Chinese economy.

The precarious residential situation of the rural migrant workers makes them vulnerable for exploitative employment practices and is therefore an important component of the current export-oriented developmental strategy.

The regulation of the internal migration served some crucial purpose for the economic development, but also resulted in some negative effects, for example an increasing gap between rural and urban regions.

Meanwhile the Chinese leadership is making some efforts to improve the living and working conditions of the migrant workers. Additionally new perspectives regarding the issue of internal migration and further reforms of the hukou system can be observed. Nevertheless the abolition of the hukou system couldn't be expected in the near future.

LEBENS LAUF

Stefan Schauhuber

Geboren am 26. März 1985 in Stockerau (NÖ)

Kontakt: stefan.schau@gmx.at

Ausbildung

2009 – Juni 2010	Abschluss 2. Abschnitt – Verfassen der Diplomarbeit
Seit WS 2007/08	Beginn Zweitstudium <i>Sinologie</i> an der Universität Wien
Seit SS 2006	2. Abschnitt <i>Internationale Entwicklung</i>
SS 2006	1. Diplomprüfung Internationale Entwicklung mit Ausgezeichnetem Erfolg
WS 2004/05	Beginn Studium <i>Internationale Entwicklung</i> Universität Wien
Okt.2003 - Okt.04	Absolvierung <i>Zivildienst</i> – FF Stockerau
Juni 2003	<i>Matura</i> : Informatik, Geografie & Wirtschaftskunde, Mathematik, Deutsch, Englisch, Religion
1995 – 2003	Gymnasium Stockerau - 6 Jahre <i>Schwerpunkt Informatik</i>
1991 – 1995	Volksschule in Stockerau

Berufspraxis

Seit Juli 2009	Ehrenamtlicher Redakteur „Süd-News“: Verfassen von Beiträgen zu entwicklungspolitisch relevanten Themen für oneworld.at
Sept. – Nov. 2006	Südwind NÖ Süd – Praktikant Bildungsbereich & Öffentlichkeitsarbeit Aufgaben: Recherche und Büroassistentz, Verfassen von Presstexten, Sichtung von Bildungsmaterialien, Seminarvorbereitung.