



Die Hukou-Reform – mehr Mobilität tut Not

Wechselt ein Arbeitnehmer in der Volksrepublik China den Wohnort, kann er einen Teil seiner Sozialleistungen verlieren. Das System der sogenannten Haushaltsregistrierung bedarf dringend einer Reform.

VON RICHARD HOFFMANN :: Nach der Veröffentlichung des 12. Fünfjahresplans im März dieses Jahres wird weiterhin über die Details von dessen Umsetzung diskutiert. Das Land arbeitet hart daran, die vor dem Nationalen Volkskongress verabschiedeten ehrgeizigen Ziele zu erreichen. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf dem System der Haushaltsregistrierung, dem sogenannten Hukou. Die Mobilität der Arbeitnehmer soll erhöht werden, um einem drohenden Arbeitskräftemangel entgegenzuwirken. Dahinter steht das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit chinesischer Unternehmen beziehungsweise der gesamten inländischen Wirtschaft zu erhöhen.

Sämtliche Änderungen des Hukou-Systems werden auch wirken sich entscheidend auf die neue Sozialgesetzgebung aus. Das reformierte Sozialgesetz ist am 1. Juli in Kraft getreten. Das Konzept, auf dem das Hukou-System basiert, stammt aus den 1950er Jahren und trägt der heutigen Dynamik der chinesischen Wirtschaft kaum noch Rechnung. Ist ein Bürger im Besitz der Hukou eines Ortes, so hat er dort

Anspruch auf Sozialwohnungen, Bildung, Leistungen aus dem Gesundheitswesen, Rente und Arbeitslosengeld. Im Falle eines Umzugs kann dieser Anspruch erlöschen. Des Weiteren können Bewohner mancher Städte, die dort nicht im Besitz der Hukou sind, von der Möglichkeit ausgeschlossen werden, eine Immobilie zu erwerben oder ein Kraftfahrzeug anzumelden. Im Frühjahr dieses Jahres etwa verfügte die Stadtregierung von Beijing, dass Bewohner, die nicht nachweisen können, dass sie fünf Jahre lang ohne Unterbrechung Steuern und Sozialabgaben gezahlt haben, im Stadtgebiet keine Wohnimmobilie erwerben dürfen. Durch dieses System wird die Möglichkeit der freien Wahl des Arbeitsortes erheblich eingeschränkt.

Hukou stellt Wanderarbeiter schlechter

Grundsätzlich lässt sich das Hukou-System sich in zwei Kategorien aufteilen: eine für die Stadt, die zweite für das Land. Dies führt dazu, dass Wanderarbeiter gegenüber den Chine-



sen mit einer städtischen Hukou weniger Privilegien genießen. Wanderarbeiter besitzen beispielsweise weniger oder gar keinen Anspruch auf Sozialleistungen, ihre Kinder können am

Vor allem die Wanderarbeiter leiden unter der gegenwärtigen gesetzlichen Regelung. ihre Ansprüche auf Sozialleistungen sind gering.

Arbeitsort nicht am normalen Schulunterricht teilnehmen. Die Hukou und ihr Status werden von den Eltern vererbt und können nur mit Zustimmung der Regierung geändert werden. Das Hukou-System war ursprünglich mit dem Hintergedanken geschaffen worden, ein Instrument zur Eindämmung der Landflucht zu haben. Schnelles Wirtschaftswachstum gab es damals fast ausschließlich in den Städten an der Ostküste oder im Süden des Landes, wie zum Beispiel Shanghai, Beijing oder Guangzhou.

Viele Experten sind der Ansicht, dass dieses System nicht mehr mit den Anforderungen der heutigen Wirtschaft vereinbar ist. Ein Gutachten der US-Handelskammer in China aus dem Monat April kommt zu dem Schluss, dass „eine sich verschiebende Bevölkerung für einen strukturellen Impuls sorgt, der mittelfristig die Gehälter schneller wachsen lässt als das BIP.“ Das Hukou-System und die ungleiche Versorgung der Sozialkassen, die zwischen dem Land und den Städten besteht, Sorge dafür, dass der Arbeitsmarkt nicht flexibel ist.

Schlüssel zu regional ausgewogener Entwicklung

Um im riesigen Flächenstaat China ein gleichmäßiges Wachstum sicherzustellen, müssen gut ausgebildete Arbeitskräfte in den Schlüsselpositionen der Regionen gehalten werden. Die Lösung dieses Problems interessiert Regierung und Arbeitgeber gleichermaßen. Weiterhin konzentriert sich die Regierung darauf, die Wirtschaft in den westlichen Regionen des Landes zu entwickeln. Neueste Erhebungen zeigen jedoch, dass die ländliche Bevölkerung das Leben auf dem Land gegenüber dem Stadtleben bevorzugt. Dies liegt zum einen an den hohen Lebenshaltungskosten in den Städten sowie an der Aussicht, dort ohne Hukou und den damit verbundenen Schwierigkeiten zu leben. Die Nähe zur Familie spielt bei der Entscheidung ebenfalls eine wichtige Rolle.

Paradoxerweise hoffen größere chinesische Städte jetzt darauf, diesen Trend durch eine Erhöhung der Mindestlöhne und durch das Anbieten einer städtischen Hukou an Einzelpersonen umzukehren. Diese Idee ist allerdings nicht neu, denn wohlhabenden Personen war es schon seit 1992 möglich, eine städtische Hukou unter der sogenannten Blue-Stamp-Regelung zu erhalten. Fast 20 Jahre nach deren Einführung, hofft die Stadt Shanghai darauf, junge und fähige Wanderarbeiter im Alter zwischen 25 und 35 Jahren in die Finanzmetropole zu locken. So soll „das Reservoir an Arbeitskräften aufgefüllt werden, das dabei ist zu vertrocknen“, sagt Xie Lingli, die Direktorin der Shanghai Municipal Population and Family Planning Commission. Die rasch alternde Bevölkerung und die niedrigen Geburtsraten bereiten nicht nur ihr Sorgen. Bis zum Jahr 2015 wird erwartet,

dass die Rate an qualifizierten Arbeitskräften in der Stadt um 8% gesunken sein wird.

Die Hukou-Problematik betrifft aber nicht nur die Angestellten, sondern stellt auch deren Arbeitgeber vor Probleme. Diese sind nämlich dafür verantwortlich, ihre Mitarbeiter ordnungsgemäß zu versichern.

Die Berechnung ist kompliziert

Das neue Sozialgesetz wird auf alle Unternehmen angewendet, unabhängig davon, ob sie sich im Staats- oder Privatbesitz befinden, in Form eines Joint Ventures oder als WFOE auftreten. Ein Ziel des neuen Gesetzes ist es schließlich, Sozialleistungen zu vereinheitlichen und sie auf andere Städte oder Provinzen übertragbar zu machen. Einzelpersonen können Arbeitsverhältnisse überall im Land beginnen, dabei ist es dann irrelevant, ob sie der städtischen oder ländlichen Bevölkerung angehören. Das schließt die erbrachten Leistungen in die Rentenversicherung, elementare medizinische Versorgung, Arbeitslosenversicherung, Arbeitsunfallversicherung und Mutterschutz ein. Die Berechnung der verschiedenen Beiträge ist kompliziert. Bei falscher Berechnung können Strafgebühren und Bußgebühren folgen. Arbeitgeber tun also gut daran, einen Spezialisten für die Berechnung hinzuzuziehen, um kostspielige Fehler zu vermeiden.

Auf regionaler Ebene möchte man das Hukou-System und die daraus folgenden Konsequenzen eher heute als morgen abschaffen. Die Stadt Chengdu in Sichuan hat deshalb ein Pilotprogramm gestartet, das die Unterschiede beseitigen soll, die zwischen einer ländlichen und städtischen Hukou herrschen. Zudem gibt es viele Spekulationen, dass die Regierung in Beijing plant, in der Provinz Guangdong im Perlfloss-Delta das weltgrößte Ballungsgebiet zu erschaffen. Nicht weniger als neun Städte sollen dort zusammengeschlossen werden. Das hätte zweifellos große Auswirkungen auf das vorherrschende Hukou-System.

Völlige Abschaffung unwahrscheinlich

Im neuen 12. Fünfjahresplan soll sowohl „die Wohlfahrt der Menschen sichergestellt und verbessert werden“, als auch „ein langfristiges und schnelles Wirtschaftswachstum gewährleistet werden, das soziale Harmonie und Stabilität erhält“. Ein Baustein dafür ist das reformierte Hukou-System. Wenn man jedoch die Komplexität des alten Systems und seine Auswirkungen auf die regionalen Wirtschaften und Verwaltungen in Betracht zieht, erscheint es als unwahrscheinlich, dass das bestehende Konzept vollständig aufgegeben werden wird. Die chinesische Regierung muss allerdings mehr tun, als nur jedes Jahr eine Hukou-Reform auf die Tagesordnung zu bringen. Praktische Veränderungen, die das Leben der Betroffenen einfacher machen, müssen in Kraft treten, damit der Begriff von „zweitklassigen Bürgern“ in den chinesischen Städten endgültig der Vergangenheit angehört. ❧

Richard Hoffmann ist Senior Associate bei der international tätigen Unternehmens- und Steuerberatungsfirma Dezan Shira & Associates in Beijing. Kontakt: richard.hoffmann@dezshira.com.