

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Helmuth Dietrich

Das Arbeitssystem der VR China

26. Jg./1993

**1**

## **Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)**

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

### *Hinweise für Autorinnen und Autoren*

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.  
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104  
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter [http://doku.iab.de/mittab/hinweise\\_mittab.pdf](http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf). Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de)).

### **Herausgeber**

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)  
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB  
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim  
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover  
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin  
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.  
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau  
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

### **Begründer und frühere Mitherausgeber**

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

### **Redaktion**

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: [ulrike.kress@iab.de](mailto:ulrike.kress@iab.de): (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: [gerd.peters@iab.de](mailto:gerd.peters@iab.de): (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de): Telefax (09 11) 1 79 59 99.

### **Rechte**

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

### **Herstellung**

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

### **Verlag**

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: [waltraud.metzger@kohlhammer.de](mailto:waltraud.metzger@kohlhammer.de), Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

### **Bezugsbedingungen**

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

### **Zitierweise:**

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)  
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)  
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

**Internet:** <http://www.iab.de>

# Das Arbeitssystem der VR China

## Strukturen und Entwicklungstendenzen

Helmuth Dietrich, Nürnberg\*

Dieser Beitrag gibt eine Einführung in die Grundstrukturen des städtischen Arbeitssystems der VR China. Das Arbeitssystem wird in seiner Einordnung in die Wirtschaftsplanungsverwaltung dargestellt. Es wird auf die spezifisch chinesische Betriebsstruktur Bezug genommen, die sich durch die ganzheitliche Mitgliedschaft der lebenslang Beschäftigten auszeichnet.

Die strukturellen Defizite dieses festgefügt Systems führten zu ökonomischer Ineffektivität der Betriebe und sozialer und regionaler Immobilität der Beschäftigten. Die Dynamik des steigenden Arbeitskräfteangebots konnte durch die nur langsam wachsende, mit Arbeitskräften überbesetzte Wirtschaft Ende der 70er Jahre nicht mehr aufgefangen werden. Es kam zu dem für planwirtschaftlich organisierte Gesellschaften ungewöhnlichen Phänomen offener Arbeitslosigkeit beträchtlichen Ausmaßes.

Die Reformpolitik seit 1978 zielt auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Effektivierung der Betriebe. Das staatliche Planungsmonopol wurde flexibilisiert. Durch die Ausweitung des tertiären Sektors und der Leichtindustrie konnte der Beschäftigungsdruck abgemildert werden. Zudem bildet die entstandene Privatwirtschaft ein durch Marktmechanismen bestimmtes neues Segment des Arbeitssystems. Die betrieblichen Reformen haben dagegen bisher nicht zu einer wesentlichen Effektivierung der staatlichen Wirtschaft geführt.

### Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Die Grundelemente des Arbeitssystems
  - 2.1 Das Planungs- und Verwaltungssystem
  - 2.2 Das Eigentumssystem
  - 2.3 Die betriebliche „Danwei“-Struktur
  - 2.4 Das Prinzip der „Festarbeit“
  - 2.5 Konsequenzen – Strukturelle Probleme des Arbeitssystems
  - 2.6 Segmentationslinien
- 3 Dynamik der Beschäftigungsentwicklung
  - 3.1 Die „Angebotsseite“
  - 3.2 Die „Nachfrageseite“
  - 3.3 Anpassungsprobleme
- 4 Anpassungsleistungen – Die Reform des Arbeitssystems
  - 4.1 Strukturwandel
  - 4.2 Veränderung der Eigentumsstruktur
  - 4.3 Abbau der dirigistischen Arbeitskräfteplanung
  - 4.4 Die Reform des betrieblichen Beschäftigungssystems
  - 4.5 Aktuelle Entwicklung: Wiederbelebung der Arbeitsreformen
  - 4.6 Die neue Segmentstruktur
- 5 Schluß

### Anhang

Literaturverzeichnis

### I Einleitung

Nach der chinesischen Revolution von 1949 war die zentrale Frage der Neugestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft innerhalb der Parteiführung umstritten. Eine der Kontroversen bestand darin, ob der Industrie und damit der städtischen Arbeiterschaft oder der Landwirtschaft und damit den Bauern, den eigentlichen Trägern der Revolution, in der Zukunft Priorität eingeräumt werden sollte.

China hatte nicht nur mit den typischen Problemlagen eines Entwicklungslandes und den Zerstörungen durch Krieg und Bürgerkrieg zu kämpfen, sondern befand sich auch unter den Bedingungen des beginnenden kalten Krieges in einer außenpolitischen Isolation.

Unter diesen Voraussetzungen und in Ermangelung eines eigenen „konsensfähigen Konzeptes für den wirtschaftlichen Aufbau des Landes“<sup>1</sup> setzte sich eine Ausrichtung am sowjetischen Industrialisierungsmodell durch. Dies hatte eine Entscheidung für die Konzentration wirtschaftlicher Anstrengungen zugunsten des industriellen Bereichs zur Folge. Gefördert wurde insbesondere die Schwerindustrie, also ein kapitalintensiver Bereich der Wirtschaft.

Der Landwirtschaft kam zwar ideologisch eine bedeutende Rolle zu, wirtschaftlich blieb ihr jedoch allein die eines Rohstoff- und Nahrungsmittelproduzenten für die städtische Bevölkerung. Ihr flössen kaum nennenswerte Investitionsmittel zu. Diese grundsätzliche politische Entscheidung hatte eine starre Stadt-Land-Hierarchie der chinesischen Gesellschaft zur Folge. Zwischen den beiden Bereichen gab es wenig Durchlässigkeit.

\* Helmuth Dietrich, Soziologe M. A., ist Nachwuchskraft im Vorbereitungsdienst beim Zentralamt der Bundesanstalt für Arbeit. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

<sup>1</sup> Vgl. Hebel/Schucher, 1992, S. 63.

Die folgende Arbeit beschränkt sich im wesentlichen auf die Darstellung des städtischen Arbeitssystems.

In Kap. 2 wird das Beschäftigungssystem vor der 1978 beginnenden Reformpolitik beschrieben, wie es in seinen Grundzügen für einen großen Teil der städtischen Bevölkerung auch heute noch Gültigkeit hat.

Im dritten Kapitel wird die Dynamik des Arbeitskräfteangebots und des -bedarfs sowie deren problematische Folgen behandelt.

Danach werden die Anpassungsleistungen der Reformpolitik in bezug auf das Arbeitssystem thematisiert. Mit Hilfe des Segmentationsansatzes wird schließlich versucht, den Wandel im chinesischen Arbeitssystem theoretisch einzuordnen.

Es ist notwendig, offizielle chinesische statistische Daten heranzuziehen. In der Literatur wird immer wieder auf die Problematik der geschönten, zum Teil inkonsistenten amtlichen planwirtschaftlichen Statistik hingewiesen<sup>2</sup>. Dennoch erscheint es mir (in Ermangelung anderen Materials) vertretbar, mit solchen Daten zu arbeiten, da dadurch zumindest Tendenzen und Entwicklungsrichtungen aufgezeigt werden können.

Im Rahmen dieser Arbeit kann keine umfassende Darstellung und Analyse der chinesischen Wirtschaftsreformen erfolgen. Aufgrund des einführenden Charakters nimmt die Darstellung der Grundzüge des chinesischen Arbeitssystems relativ breiten Raum ein. Darüberhinaus sollen wesentliche Aspekte der Reform des Arbeitssystems, die Schaffung von Arbeitsplätzen für ein steigendes Potential an Arbeitskräften und die Maßnahmen zur Effektivierung der betrieblichen Strukturen aufgezeigt und diskutiert werden. Nicht systematisch behandelt werden die das Arbeitssystem beeinflussenden Reformen im System der sozialen Sicherung, wie etwa die Versuche zur Einführung eines überbetrieblichen Rentensystems.

## 2 Die Grundelemente des Arbeitssystems

### 2.1 Das Planungs- und Verwaltungssystem

#### 2.1.7 Die Grundzüge der Wirtschaftsplanung

Gemäß den Lehren des Marxismus-Leninismus wurde auch in China nach der Revolution von 1949 die „kapitalistische Anarchie der Produktion“ durch „planmäßige Leitung der Volkswirtschaft“ ersetzt<sup>3</sup>.

Die Planung erfolgt auf verschiedenen Ebenen durch eine streng gegliederte Planungsadministration. Die oberste Ebene, die „staatliche Planungskommission“ ist eine Art Stabsorgan der Führungsspitze des Landes. Die hier aufge-

stellten Planziele, in Form der 5-Jahrespläne, sind Ausdruck des politischen Willens der Partei- und Staatsführung.

Den Fachministerien und zentralen Ämtern obliegt im wesentlichen der Vollzug der verbindlichen Pläne.

Das gesamte Wirtschaftssystem ist geprägt durch diese Planungs- und Verwaltungsstrukturen. Die Betriebe bilden in diesem System die unterste Ebene eines Instanzenzuges. Je nach Eigentumsform, Größe und Bedeutung sind sie verschiedenen Ebenen der Verwaltungshierarchie zugeordnet. So haben jene Betriebe, die den einzelnen Ministerien direkt unterstehen, den höchsten Status in der Betriebs-hierarchie. Sie werden großzügig mit Ressourcen<sup>4</sup> versorgt und haben durch ihren direkten Kontakt zu den Ministerien sowohl den leichtesten Zugang zu Informationen als auch am ehesten die Möglichkeit, Einfluß auf Sachfragen zu nehmen. Die Betriebe auf der untersten Stufe, die den Straßenkomitees und Dorfgemeinden zugeordnet sind, sind in jeder Hinsicht am schlechtesten ausgestattet.

Das Planungssystem ist in sich streng hierarchisch zweistufig gestaltet. Untere Instanzen erarbeiten für die jeweils höhere Instanz Detailplanungsentwürfe. Obere Instanzen geben Plansollvorgaben, untere Instanzen melden Ist-Ergebnisse. Jedes Nichteinhalten des Plans wird wie ein Gesetzesverstoß betrachtet. Oberstes Ziel allen wirtschaftlichen Handelns ist folglich die Planerfüllung.

#### 2.1.2 Der Arbeitsplan als Teil des Gesamtplans

Das Grundproblem der Anpassung, d. h. die Verknüpfung von Arbeitskräften mit vorhandenen Arbeitsplätzen stellt sich für alle Volkswirtschaften in gleicher Weise.

In westlichen Marktwirtschaften erfolgt diese Anpassung über den „Arbeitsmarkt“, also über das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage nach Arbeitsleistung<sup>5</sup>.

Diese Verknüpfungsfunktion soll nach der planwirtschaftlichen Theorie nicht willkürlichen, Einzelinteressen untergeordneten Entscheidungen von Marktakteuren zukommen, sondern bewußt gesamtgesellschaftlich auf „wissenschaftlicher“ Basis planmäßig erfolgen. Steht also bei den Neoklassikern der Preis in Form des Arbeitslohns im Mittelpunkt einer Theorie des Gleichgewichts, so soll hier der Plan für Anpassung, d.h. Gleichgewicht und Verteilung sorgen.

Anpassung im planwirtschaftlichen Sinn bedeutet:

1. Ermittlung, Bilanzierung und Planung der Ressourcen und des Bedarfs an Arbeitskräften,
2. Verteilung von Arbeitskräften auf Regionen, Sektoren und Betriebe.

In den jährlichen „Plänen zur Entwicklung der Volkswirtschaft und der Gesellschaft“<sup>6</sup> wird durch das Arbeits- und das Personalministerium<sup>7</sup> zentral festgelegt, wieviele Arbeitsplätze in welchen Bereichen bis zum Ende des Planungszeitraums zur Verfügung zu stellen sind. Danach werden Bevölkerungsstatistiken und -prognosen über die Veränderung der Zahl der Erwerbspersonen hinzugezogen. Diese Informationen über die „Angebotsseite“ dienen als Grundlage für die „Pläne über die Anzahl der Arbeiter und Angestellten“<sup>8</sup>. Die Anzahl der neu einzustellenden Beschäftigten und die Gesamtzahl der Beschäftigten wird für verschiedene Gebiete und Bereiche festgelegt. Diese Arbeitskräftequoten werden dann stufenweise nach unten bis zum einzelnen Betrieb verteilt.

<sup>2</sup> Z.B. Heberer, 1990, S. 144.

<sup>3</sup> Vgl. Kloten, 1985, S. 25.

<sup>4</sup> „Ressourcen“ werden hier verstanden als die Gesamtheit der Produktionsmittel, also Rohstoffe, Vorprodukte, Technologie, Finanzmittel und Arbeitskraft.

<sup>5</sup> Dieser Arbeitsmarkt ist kein idealer Markt im Sinne der Marktgesetze der klassischen Ökonomie, wonach sich über die Höhe des Preises einer gehandelten Ware immer auch ein Ausgleich von Angebot und Nachfrage herstellt, sondern ein System wechselseitiger Abhängigkeiten handelnder Akteure. Ein Ausgleich findet nur bedingt statt. Es kann zu dauerhaften Ungleichgewichten, Überbeschäftigung oder Unterbeschäftigung kommen (vgl. Schmid, 1984, S. 33 ff.).

<sup>6</sup> Vgl. Lauffs, 1990, S. 91.

<sup>7</sup> Das Personalministerium ist zuständig für die Kader, das Arbeitsministerium für alle anderen Beschäftigten (Arbeiter, Nicht-Kader-Angestellte etc.).

<sup>8</sup> Ebd.

## 2.2 Das Eigentumssystem

Die chinesischen Betriebe werden nach ihrer Eigentumsform in staatseigene und kollektiveigene Betriebe unterschieden.

Die staatseigenen Betriebe gingen nach 1949 zum einen durch die Beschlagnahme der sogenannten „bürokratisch-kapitalistischen“ Großunternehmen hervor, zum anderen wurden im Zuge der „sozialistischen Umgestaltung“ verschiedene Unternehmen allmählich in Staatseigentum überführt. Einige Betriebe sind auch Neugründungen.

Die kollektiveigenen Betriebe sind im Gegensatz zu den planwirtschaftlich verwalteten staatseigenen Betrieben prinzipiell für Gewinn und Verlust selbst verantwortlich. Sie gingen nach der Revolution aus der „Kollektivierung“ der Privatbetriebe hervor. Der Großteil der kollektiveigenen Betriebe entstand aber erst seit Ende der 50er Jahre während verschiedener Gründungswellen<sup>9</sup>.

Der Kollektivsektor ist in sich sehr heterogen aufgebaut. Tendenziell lassen sich folgende Aussagen treffen:

Größere Kollektivbetriebe industrieller Produktion sind überwiegend ähnlich eng verflochten mit den verschiedenen Ebenen staatlicher Verwaltung wie Staatsbetriebe. Sie werden auch als „zweite volkseigene Betriebe“<sup>10</sup> bezeichnet. Die meisten Kollektivbetriebe unterstehen dagegen nicht der direkten Staatskontrolle. Sie produzieren meist „weniger wichtige“ Güter und Dienstleistungen, haben einen erschwerten Zugang zu Ressourcen und bieten ihren Mitgliedern weniger Versorgungsleistungen als Staatsbetriebe.

Die Privatwirtschaft, die in Form kleiner Handels- und Handwerksbetriebe bis in die 50er Jahre hinein eine wichtige Rolle für die Versorgung der Bevölkerung spielte, wurde im Zuge des „sozialistischen Umgestaltungsprozesses“ faktisch vollständig abgeschafft. Erst nach 1978 erlebte sie eine Renaissance (vgl. Kap. 4.2.2).

Zum Zeitpunkt des Beginns der Reformpolitik 1978 gab es 402 Mio. Erwerbstätige. 95 Mio., also ein knappes Viertel waren städtische Arbeiter und Angestellte. Von diesen waren 78% in staatlichen Betrieben und 22% in Kollektivbetrieben beschäftigt (vgl. Tab. 3).

## 2.3 Die betriebliche „Danwei“-Struktur

Der chinesische Betrieb ist nicht mit dem westlichen Betriebstyp vergleichbar. Er ist eine ökonomische und soziale „Einheit“<sup>11</sup>. Neben seiner wirtschaftlichen Funktion erfüllt er administrative, politische und soziale Aufgaben.

Der wirtschaftlichen Funktion kommt im Gegensatz zum westlichen und japanischen Betriebstyp nicht die absolute Priorität zu. Die anderen Funktionen greifen mehr oder weniger intervenierend ein; z.B. wird der ganze Komplex

der Familienplanung über die Betriebe durchgeführt. Kampagnen und regelmäßige Versammlungen sind Teil der Arbeitszeit und beeinträchtigen den Arbeitsablauf.

Hebel<sup>12</sup> bezeichnet in Anlehnung an chinesische Sichtweisen die der Danwei als „kleine Gesellschaft“ mit multifunktionalen Aufgaben. Sie betont vor allem die Bedeutung der Mitgliedschaft für den einzelnen.

1. Die Mitgliedschaft in der Danwei ist lebenslang. Sie endet weder durch Pensionierung noch bei sonstigem Ausscheiden aus dem Arbeitsprozess.
2. Die Mitgliedschaft schließt die Familie mit ein. Bei Ausscheiden aus dem Produktionsprozess hat sich die Praxis der „Vererbung“ des Arbeitsplatzes an ein Familienmitglied entwickelt.
3. Die Danwei stellt ihren Mitgliedern ein System umfassender Daseinsvorsorge zur Verfügung (Kindergarten, Schule, Krankenhaus, Läden, etc.). Das gesamte System sozialer Sicherung ist über die Danweis organisiert. Das bedeutet Sicherheit, aber auch Abhängigkeit und ein hohes Maß an sozialer Kontrolle.
4. Der einzelne ist nicht allein als Arbeitskraft, sondern in seiner ganzen Person Mitglied. Die Danwei-Leitung ist in paternalistischer Weise für den Arbeits- und Lebensbereich der Mitglieder verantwortlich.
5. Der gesellschaftliche Status des einzelnen nach außen bestimmt sich über den Status der Danwei.
6. Die Danwei ist die „eigentliche Solidargemeinschaft“<sup>13</sup> in der Gesellschaft. Außerhalb der eigenen Danwei gibt es nur die anonyme Masse.

Der einzelne ist also durch seine Mitgliedschaft in einer Danwei in ein relativ immobiles System stabiler Lebensverhältnisse einbezogen, das durch Sicherheit und relative Gleichheit gekennzeichnet ist.

Das Verhältnis Staat – Danwei ist ambivalent. Einerseits sind die Danweis die Schaltstellen, durch die der Staat die Gesellschaft und Wirtschaft verwaltet und lenkt. Andererseits entwickeln die Danweis eine Eigendynamik, die vom Staat schwer zu kontrollieren ist.

Der Staat ist auch auf die soziale Leistungsfähigkeit der Danweis angewiesen. Außerhalb der Danweis gibt es keine effektive soziale Absicherung. Der Funktionsfähigkeit der Danweis kommt zuletzt die wichtige Aufgabe zu, die politische und soziale Stabilität zu bewahren.

## 2.4 Das Prinzip der „Festarbeit“

Die Idealvorstellung sozialistischer Planwirtschaft bestand in der Zusammenfügung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit mit dem ethischen Prinzip, ein im Vergleich zu kapitalistischen Gesellschaften größeres Maß an Solidarität und Sicherheit zu verwirklichen.

In China wurde seit den 50er Jahren dem Prinzip „Sicherheit“ eindeutig Priorität eingeräumt. Die Metapher der „drei Eisenstücke, die einen Topf stützen“, charakterisiert dieses Prinzip in bezug auf das Beschäftigungssystem. Sie steht für die lebenslange Beschäftigungsgarantie für Arbeiter („die eiserne Reisschüssel“) und für Kader („der eiserne Sessel“) sowie für die staatlich festgelegten einheitlichen Lohnsätze („der eiserne Lohn“). Dies bildet die Basis für eine egalitäre, leistungsunabhängige Versorgung, für das sogenannte „Essen aus dem großen Topf“<sup>14</sup>.

Das Prinzip der Festarbeit wurde 1957 durch die Einführung des faktischen Kündigungsverbots etabliert.

<sup>9</sup> Vgl. a.a.O., S. 36 f.

<sup>10</sup> A.a.O., 8.36.

<sup>11</sup> Der Begriff Danwei (übersetzt „Einheit“) wird in der westlichen Literatur zumeist mit „Arbeitseinheit“ umschrieben. Danweis sind jedoch nicht auf Wirtschaftsbetriebe beschränkt, sondern Grundstruktur jeglicher Organisation. Auch z.B. Krankenhäuser, Universitäten und Militärische Einrichtungen, aber auch Nachbarschaftskomitees und Dörfer sind Danweis. Eine Gesamtdarstellung der Bedeutung der Danwei für die chinesische Gesellschaft findet sich z.B. bei Li, 1991.

<sup>12</sup> Vgl. Hebel, 1990, S. 223 ff.

<sup>13</sup> Weggel, 1988, S. 72.

<sup>14</sup> Vgl. Schucher, 1989, S. 326.

Gleichzeitig übernahm die staatliche Arbeitsverwaltung das Allokationsmonopol. Es entstand das System der festen Arbeitsplatzzuweisung. Hierbei werden von den Planungsbehörden festgelegte Arbeitsplatzziffern an die lokalen Arbeitsbüros der Arbeitsverwaltung weitergegeben. Ihnen obliegt die Zuweisung im einzelnen. Bei den zugewiesenen Personen handelt es sich im allgemeinen um die Schulabgänger des jeweiligen Jahrgangs. Die Betriebe und die zukünftigen Mitarbeiter haben keinen Einfluß auf diesen Zuweisungsprozeß<sup>15</sup>. Bei Arbeitsantritt wissen die Beteiligten oft nicht mehr voneinander als Name und Adresse. Ist die Zuweisung einmal erfolgt, wird daraus eine lebenslange Betriebszugehörigkeit ohne institutionalisierte Austritts- oder Kündigungsmöglichkeit.

Diesem System der lebenslangen Anstellung von Arbeitern und Angestellten kommt eine zentrale Bedeutung im chinesischen Beschäftigungssystem bis 1986 zu. Arbeitsverträge auf Zeit wurden nur in zahlenmäßig geringem Ausmaß bei provisorischen Arbeitsstellen und bei Saisonarbeit abgeschlossen.

Lauffs spricht von einem „beamtenähnlichen Status“<sup>16</sup> der von diesem Festarbeitssystem erfaßten städtischen Erwerbsbevölkerung.

## 2.5 Konsequenzen – Strukturelle Probleme des Arbeitssystems

Aus dem Arbeitssystem ergeben sich einige grundlegende Problemkonstellationen, die sich in Thesenform zusammenfassen lassen:

1. Die Allokation von Arbeitskräften erfolgt in erster Linie auf Grundlage der Verknüpfung der geplanten Produktionsziffern mit den jährlichen Zugängen an Erwerbspersonen und nicht aufgrund des Bedarfs der einzelnen Betriebe.
2. Die staatliche Arbeitskräftelenkung berücksichtigt kaum individuelle Interessen, Eignung und Neigungen und selten betriebliche Wünsche. Fehlallokation ist also ein gravierendes dauerhaftes Problem. Dies führt dazu, daß
  - die meisten Arbeitskräfte am Arbeitsplatz angelernt werden müssen,
  - qualifiziertes Personal häufig unterwertig beschäftigt wird,
  - konkrete Arbeitsplätze innerhalb eines Betriebs nicht selten unbesetzt sind, während gleichzeitig andere Arbeitsplätze überbesetzt sind.
3. Politische Vorgaben greifen in den konkreten Planungsprozeß ein. Das Primat der Partei und ihrer Beschlüsse

<sup>15</sup> Was nicht heißt, daß nicht versucht wird, im Einzelfall durch Ausnutzung von Beziehungen Einfluß zu nehmen.

<sup>16</sup> Lauffs, 1990, S. 161.

<sup>17</sup> Hebel/Schucher, 1992, S. 165.

<sup>18</sup> Einer Untersuchung des Allchinesischen Gewerkschaftsbundes von 1988 zufolge beträgt die Anwesenheitsrate am Arbeitsplatz zwar 92%, die effektive Arbeitszeit jedoch nur 50%. 90% der Befragten gaben an, keinen vollen Arbeitseinsatz zu erbringen (vgl. a. a. O., S. 57).

<sup>19</sup> Vgl. Sengenberger, 1978, S. 15 ff.

<sup>20</sup> Vgl. Hebel/Schucher, 1992, S. 3 ff.

<sup>21</sup> Um die erheblichen Migrationseffekte vom Land in die Städte einzudämmen wurde 1951 ein Haushaltsregistrierungssystem (das „Hukou“-System) eingeführt. Die gesamte Bevölkerung wurde in einen städtischen und einen ländlichen Teil aufgegliedert. Folge war, daß eine Land-Stadt Migration fast unmöglich wurde. Personen ohne städtischen „Hukou“ haben kein Recht in Städten zu leben und werden bei Bedarf und unter Umständen mit rigorosen Methoden in die ländlichen Gebiete zurückgeschickt (vgl. a.a.O., S. 67).

verhindert eine ökonomisch rationale Planung. Interne Machtkämpfe führten in der Vergangenheit häufig zu einem wirtschaftspolitischen Zick-Zack-Kurs.

4. Betriebsziele und Staatsziele entfernen sich voneinander, was dazu führt, daß Betriebe ihre eigene Rationalität entwickeln. Sie neigen ohne ökonomische Veranlassung zur Expansion. Ihr Handeln folgt dem inhärenten Mechanismus: je mehr Beschäftigte, desto mehr Lohnzuteilungen und Prestige und eventuell die Chance, in der Planungshierarchie aufzusteigen. Die Ursache solcher Eigendynamik ist in der einseitigen Orientierung am Produktionswachstum ohne Kostenrechnung und Controlling zu sehen. Dadurch entsteht die Tendenz zum ineffizienten Einsatz zugeteilter Ressourcen (einschließlich der menschlichen Arbeitskraft) und zu einer sich nicht am Bedarf der Bevölkerung orientierenden Produktion.

5. Es entwickelt sich ein inneres Betriebsgefüge der „moralischen Verpflichtung zur Gleichheit“<sup>17</sup>. Durch die geringe Lohndifferenzierung und die gleichmäßige Verteilung der Versorgungsleistungen werden Motivation und Arbeitsleistung nicht gefördert<sup>18</sup>.

Fazit: Ökonomische Ineffizienz und soziale, berufliche und regionale Immobilität sind die zentralen Konsequenzen dieses Arbeitssystems.

## 2.6 Segmentationslinien

Mit dem Begriff Segmentation des Arbeitsmarktes ist die Vorstellung verbunden, daß ein Gesamtarbeitsmarkt in mehrere Teilarbeitsmärkte, die durch eine unterschiedliche Qualität der Arbeitsplätze und unterschiedliche Arbeitsmarktrisiken gekennzeichnet sind, zerfällt<sup>19</sup>. Durch Schließung gegen andere Teilmärkte entstehen Mobilitätsbarrieren, die den Arbeitskräften einen Wechsel aus einem Segment in ein anderes erschweren oder ihn gar verhindern.

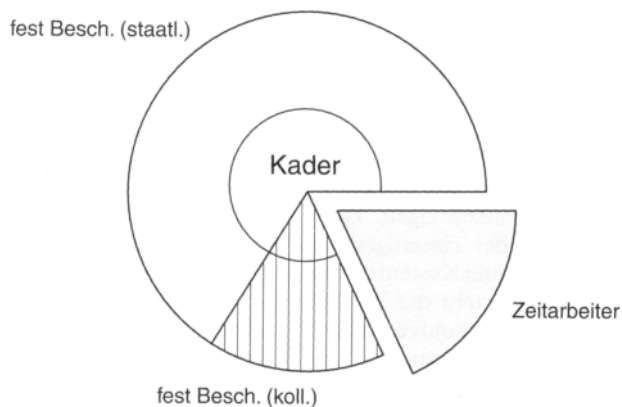
Hebel / Schucher<sup>20</sup> geben einige grundsätzliche Hinweise, die eine Übertragung des Segmentationsansatzes auf die chinesischen Verhältnisse angemessen erscheinen lassen.

Folgende Grenzziehungen sind feststellbar:

1. Eine grundsätzliche Trennungslinie besteht zwischen dem Bereich städtischer staatlicher (und m. E. kollektiver) Betriebe, in dem der einzelne durch lebenslange Beschäftigungsgarantie und ein umfassendes betriebliches soziales Sicherungssystem gut abgesichert ist, und dem ländlichen Bereich. Die dauerhafte Privilegierung der städtischen Arbeitskräfte wird festgeschrieben durch strenge Mobilitätsbeschränkungen<sup>21</sup>.
2. Eine Dimension der Arbeitsteilung ist die Kategorisierung der Beschäftigten in Arbeiter und Kader.
3. Die hierarchische Stellung der Betriebe im Rahmen ihrer Zugehörigkeit zu verschiedenen Planungsebenen bestimmt die prinzipielle Verfügbarkeit materieller und immaterieller Ressourcen für das einzelne Betriebsmitglied. Die Angehörigen von staatlichen Betrieben sind tendenziell besser abgesichert als diejenigen von Kollektivbetrieben.
4. Außerhalb des Festarbeitersystems stehen ländliche Arbeitskräfte, die in der Stadt als Saison- oder Zeitarbeiter zumeist ohne städtische Wohnberechtigung beschäftigt sind.

Abbildung 1 zeigt diese Segmentierung des städtischen Arbeitssystems mit angedeuteten Größenverhältnissen.

**Abbildung 1: Segmente im Arbeitssystem der VR China vor der Reform**



### 3 Dynamik der Beschäftigungsentwicklung

In einer Planwirtschaft gelten Wirtschaftswachstum und Erwerbstätigenzahl als planbare Größen.

Wenn im folgenden dennoch mit den Größen „Angebot“ an und „Nachfrage“ nach Arbeitsleistung gearbeitet wird, so deshalb, um Diskrepanzen zwischen offizieller Politik und realer gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklung aufzeigen zu können. Im Zuge der chinesischen Reformpolitik wurde dies durchaus erkannt. Die früher tabuisierten Begriffe „Arbeitslosigkeit“ und „Unterbeschäftigung“ sind jetzt in den offiziellen Sprachgebrauch eingegangen.

#### 3.1 Die „Angebotsseite“

##### 3.1.1 Bevölkerung und Arbeitskräftepotential

Die Gesamtzahl der Bevölkerung hat sich in den letzten 40 Jahren mehr als verdoppelt. Die Grunddaten zur Bevölke-

<sup>22</sup> Vgl. Hebel/Schucher, 1992, S. 29 ff. Frauen können unter bestimmten Umständen bereits mit 50 Jahren in Rente gehen.

<sup>23</sup> Auf dem Land dagegen greift diese Politik wegen der fehlenden Altersversorgung der Bauern nicht in gleichem Maße. Hier waren 1988 weniger als 50% der Neugeborenen Erstgeborene (vgl. Heberer, 1990, S. 148).

<sup>24</sup> Aus Zhongguo shehui tongji ziliao 1987 (Statistische Materialien zur chinesischen Gesellschaft 1987), Beijing 1987, S. 114 f. Bei den Zahlen gibt es große regionale Unterschiede. In Shanghai kamen z.B. 1985 bereits 24,9 Rentner auf 100 Arbeiter, in der Provinz Guangdong 11,8.

<sup>25</sup> Zum Stand der Einführung eines überbetrieblichen Rentensystems: vgl. Deborah Davis. Unequal Chances, Unequal Outcomes: Pension Reform and Urban Inequality. in: China Quarterly Nr. 114/1988, S. 223-242.

<sup>26</sup> Dazu gehören Hausfrauen, Behinderte, Strafgefangene, Schüler über 15 Jahre und Studenten. Ab 1978 werden auch die registrierten „auf Arbeit wartenden Jugendlichen“ dazugerechnet (vgl. Hebel/Schucher, 1992, S. 32).

rungsentwicklung werden in Tabelle 1 aufgezeigt. Der Druck auf das Beschäftigungssystem wird noch verstärkt durch die steigende Erwerbsfähigenquote. Als Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter werden entsprechend dem offiziellen Rentenalter – das Erreichen des 60. Lebensjahres bei Männern, des 55. bei Frauen – die Gruppen der männlichen Bevölkerung von 16-59 und der weiblichen Bevölkerung von 16-54 Jahren definiert<sup>22</sup>. Die Erwerbsfähigenquote (EfQ) ist der Quotient aus dieser Größe und der Gesamtbevölkerung (B).

Hauptgrund für den Anstieg der Erwerbsfähigenquote sind die hohen natürlichen Zuwachsraten der Bevölkerung bis in die 70er Jahre hinein. Der hohe Anteil der unter 16jährigen in den Daten von 1964 findet sich in den 80er Jahren in der hohen Erwerbsfähigenquote wieder. Die erwerbsfähige Bevölkerung stieg also stärker an als die Gesamtbevölkerung.

Diese Entwicklung ist nicht zuletzt Ergebnis der maoistischen Politik der „Menschenmassen“. Je größer die Bevölkerung, desto größer die Bedeutung Chinas, so hieß die offizielle Begründung. Bis in die 70er Jahre wuchs die Bevölkerung um mehr als 2% jährlich.

Im Zuge der Reformpolitik wurde dieses starke Bevölkerungswachstum zunehmend als ernstzunehmendes Problem für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung Chinas betrachtet.

Im Jahr 1979 wurde das Prinzip der Ein-Kind-Familie für verbindlich erklärt. Diese rigorose Bevölkerungspolitik ist in den Städten recht erfolgreich. Als besonders wirksam hat sich die Zuteilung des Geburtsrechts durch die Danwei erwiesen<sup>23</sup>.

Die Veränderung im Altersaufbau der Bevölkerung führt zu einem weiteren Problem. Kamen 1978 auf 100 Arbeiter in den Städten noch 3,3 Rentner, so waren es 1985 bereits 13,2<sup>24</sup>. Da die Renten bisher im wesentlichen von den Betriebs-Danweis der ehemaligen Mitarbeiter finanziert werden, steigen die Aufwendungen der Betriebe entsprechend. Vor allem für ältere Betriebe mit einem hohen Rentneranteil wird dieser zunehmende Finanzbedarf zu einem immer größeren Problem<sup>25</sup>.

##### 3.1.2 Erwerbsbeteiligung

Für die Bestimmung der Erwerbsbeteiligung (Erwerbsquote EQ) setzt die chinesische Statistik die Zahl der Erwerbstätigen (ET) in Beziehung zu den Erwerbsfähigen (EfQ x B).

$$EQ = ET / (EfQ \times B)$$

Die Differenz zwischen Erwerbsfähigen und Erwerbstätigen besteht aus der sogenannten „wirtschaftlich nicht aktiven Bevölkerung“ im erwerbsfähigen Alter<sup>26</sup>.

**Tabelle 1: Erwerbsfähigenquote und Bevölkerung**

	Bevölkerung (in Mio.)	Natürliche Zuwachsraten (%)	Erwerbsfähige (in Mio.)	EFQ	0-16jährige	Rentner
1953	588	2,30	300	52,8%	38,1%	9,1%
1964	705	2,76	342	49,5%	42,7%	7,8%
1982	1016	1,45	551	54,9%	35,9%	9,3%
1985	1050	1,12	601	57,5%	k. A.	
1987	1081	1,44	656	60,7%		
1989	1112	1,43	684	61,5%		
1991	1158	1,30	k. A.			

Quellen: Hebel/Schucher, 1992, S. 37 u. S. 287 f.; ZTN 1990, S. 89 f. u. S. 115; BR 12/92, S. 50.

**Tabelle 2: Erwerbsquote und Bevölkerung**

	EQ %	ET absolut in Mio.	ET Anteil an Bevölkerung
1952	77,6	207	36,1
1982	79,9	453	44,6
1985	80,3	499	47,5
1987	80,5	528	48,8
1989	80,9	553	49,8

Quellen: Hebel/Schucher, 1992, S. 37; ZTN 1990, S. 115.

**Tabelle 3: Städtische Erwerbstätige nach Betriebsformen (in Mio.)**

	Gesamt	staatl. Danweis	kollekt. Danweis	Einzel- gewerbe
1952	24,86	11,87	0,23	8,83
1978	95,14	74,51	20,48	0,15
1982	114,28	86,30	26,51	1,47
1986	132,92	93,33	34,21	4,83
1988	142,67	99,84	35,27	6,59
1989	143,90	101,08	35,02	6,48

Quelle: ZTN 1990, S. 113.

Es ist also sowohl die tatsächliche Erwerbsquote angestiegen als auch der Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung. Die Erwerbsbeteiligung lag 1982 für Männer bei 89,6% und für Frauen bei 74,1%<sup>27</sup>.

Die Aufteilung der städtischen Erwerbstätigen nach Eigentumsformen der Betriebe, denen sie angehören, ist Tabelle 3 zu entnehmen.

### 3.1.3 Institutionelle Aspekte des Arbeitskräfteangebots

Nicht allein die Zahl der Arbeitskräfte bestimmt das angebotene Arbeitsvolumen, sondern auch sogenannte „institutionelle Aspekte“<sup>28</sup> wie vor allem die Arbeitszeit und die Bildungsbeteiligung.

#### L Arbeitszeit

Der Faktor Arbeitszeit zerfällt in die Komponenten Lebens-, Jahres-, Wochen-, und Tagesarbeitszeit.

<sup>27</sup> Ebd. Zum Vergleich: In der Bundesrepublik Deutschland lag 1990 die Erwerbsquote für Männer bei 82,7% und für Frauen bei 58,5% (vgl. Datenreport 1992, Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Bonn 1992, S. 94).

<sup>28</sup> Kosta, 1985, S. 112.

<sup>29</sup> 1993 soll die 44 Stundenwoche eingeführt werden (vgl. Beijing Rundschau, 24/1992, S. 7).

<sup>30</sup> In Deutschland beträgt die durchschnittliche Jahresarbeitszeit 1600 Stunden (vgl. Hebel/Schucher, 1992, S. 46).

<sup>31</sup> Weggel, 1989b, S. 190. Die bei der Volkszählung von 1982 ermittelten Zahlen ergaben einen deutlichen Zusammenhang. Während nur 1% der Eltern mit Hochschulabschluß mehr als ein Kind hatten, so waren es unter den Eltern mit bloßer Grundschulausbildung 27% und bei den Analphabeten 40%.

<sup>32</sup> Vgl. Kosta, 1985, S. 114. Nach den Ergebnissen der Volkszählungen waren 1964 52% der über 13 jährigen Analphabeten, 1982 nur noch 28%.

<sup>33</sup> Vgl. China aktuell 11/1990, S. 822.

<sup>34</sup> Vgl. Hebel/Schucher 1992, S. 46. Vergleichszahlen Frankreich 18%, Australien 60%.

<sup>35</sup> Vgl. Kosta 1985, S. 114. 1989 lag diese Größe bei 0,52% (ZTN 1990, S. 714).

<sup>36</sup> Vgl. Hebel/Schucher, 1992, S. 47.

<sup>37</sup> Wang, 1990, S. 103 f. Zu den Reformversuchen im Preissystem vgl. Li Fing, Graduelle Preisreform in der Bewährung, in: BR 18/1992, S. 14 ff.

Eine Reduktion der Arbeitszeit würde bei sonst gleichbleibenden Bedingungen zu einer Verringerung des Arbeitsvolumens führen. Mit Ausnahme des frühen Rentenalters in staatlichen Betrieben, gibt es von seiten der Arbeitszeitregelung keine Entlastung des Beschäftigungsdrucks.

Gearbeitet wird in der 6-Tage Woche zu 8 Arbeitsstunden täglich<sup>29</sup>. Neben den freien Sonntagen gibt es nur 7 weitere freie Tage an Feiertagen. Die Jahresarbeitszeit beträgt durchschnittlich 2448 Arbeitsstunden<sup>30</sup>. In China gibt es keinen Jahresurlaub.

### 2. Bildungsbeteiligung

Eine umfassende Anhebung des allgemeinen und des beruflichen Bildungsniveaus gehört zu den wichtigsten Aufgaben eines Entwicklungslandes, das den Pfad der Industrialisierung und Modernisierung beschreiten will. Eine höhere Bildungsbeteiligung bedeutet eine Entlastung der quantitativen und eine Verbesserung des qualitativen Arbeitskräfteangebots.

Weggel weist auf den wichtigen Zusammenhang von Bildungsgrad und Geburtenplanung hin<sup>31</sup>. Bekannt sind die Erfolge der chinesischen Alphabetisierungsanstrengungen<sup>32</sup>. Die Schulbesuchsquoten sind in der VR China im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern sehr hoch. Die Eintrittsquote in die Grundschule liegt seit 1973 relativ stabil bei 95% Jedoch soll ein Drittel der Schüler bereits die Grundschule vorzeitig verlassen, ein weiteres Drittel die Mittelschul-Unterstufe<sup>33</sup>. Der Anteil der Beschäftigten an der Altersgruppe der 15-19jährigen ist sehr hoch (1982 74%)<sup>34</sup>, d.h. der Besuch weiterführender Schulen spielt kaum eine entlastende Rolle für die Beschäftigungssituation.

Der Akademikeranteil der Bevölkerung blieb von 1964 (0,42%) bis 1982 (0,44%) nahezu konstant niedrig<sup>35</sup>, was mit der bildungsfeindlichen Politik während der Kulturrevolution zusammenhängt. Seit Beginn der Reformpolitik ist ein erheblicher Ausbau des Hochschulbereichs festzustellen. Die Studentenzahlen stiegen von 1977 bis 1988 an den Hochschulen um mehr als das Dreifache, die Teilnehmerzahlen an Berufsfachschulen um mehr als das Achtfache<sup>36</sup>.

### 3.2 Die „Nachfrageseite“

Versuche, den Zusammenhang zwischen der Nachfrage nach Arbeitsleistung und den Determinanten der Wirtschaftsentwicklung Produktionswachstum und Arbeitsproduktivitätsentwicklung zu quantifizieren, sind wegen der Orientierung dieser Größen an staatlich festgesetzten Preisen problematisch.

„Die Preise [...] sind von der Zentrale festgelegt und gelten lediglich als Indikatoren der Zentrale für alle untergeordneten Wirtschaftsobjekte. Daher besitzen sie keine objektive Aussagekraft über die Wirtschaftslage. So ist z.B. das tatsächliche Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage aufgrund der staatlich festgelegten Preise nicht erkennbar“<sup>37</sup>.

Aus den in Tabelle 4, auf Grundlage der amtlichen Statistik berechneten, angegebenen Zuwachsraten lassen sich daher die Probleme des Beschäftigungssystems bei wachsendem Arbeitskräftepotential nicht erkennen. Allenfalls können die niedrigen Zuwachsraten in der Landwirtschaft als Indiz für Überbeschäftigung gewertet werden.



**Tabelle 4: Jahresdurchschnittliche Wachstumsraten (real) der Produktion, der Beschäftigten und der Arbeitsproduktivität von 1953–1982 (in %)**

	Industrie	Landwirtschaft
Bruttoproduktion*	10,7	3,8
Beschäftigte	5,3	2,1
Arbeitsproduktivität	5,1	1,7

\* Das erzeugte Produkt, in marktwirtschaftlichen Systemen definiert als Bruttoinlandsprodukt, wird in China zumeist durch den „Bruttoproduktionswert“ definiert. Darunter ist die Gesamtheit der produzierten Erzeugnisse und materiellen Leistungen zu verstehen. Der Dienstleistungssektor, der gemäß sozialistischer Wirtschaftstheorie als nicht produktiv gilt, ist darin nicht enthalten.

Quelle: Kosta, 1985, S. 111. (Es geht hier nicht um die Charakterisierung der aktuellen Situation, sondern um die exemplarische Darstellung der auftretenden Datenprobleme.)

Die Probleme des Beschäftigungssystems wurden erst mit Beginn einer eher pragmatischen Modernisierungspolitik nach 1978 unter Deng Xiaopings Devise „Die Wahrheit in den Tatsachen suchen“ thematisiert. Die Probleme der „Untererausnutzung und Fehlansetzung des Arbeitskräftepotentials“ traten als „offenkundige Anpassungsdefizite des chinesischen Arbeitssystems“<sup>38</sup> zutage und wurden offen diskutiert.

### 3.3 Anpassungsprobleme

#### 3.3.1 Offene Arbeitslosigkeit

Trotz offizieller Propaganda und Orientierung am Primat der Vollbeschäftigung gelang es in der VR China zu keinem Zeitpunkt, Arbeitslosigkeit vollständig zu beseitigen<sup>39</sup>. Ende der 70er Jahre kam es in den Städten zu offener Arbeitslosigkeit erheblichen Ausmaßes.

Dafür werden im wesentlichen zwei Ursachen genannt:

1. Die geburtenstarken Jahrgänge von 1962 bis 1965 traten ins arbeitsfähige Alter ein<sup>40</sup>.
2. Die bisher praktizierte Landverschickung jugendlicher Schulabgänger, die eine gewisse Pufferfunktion für das städtische Arbeitssystem hatte, wurde eingestellt<sup>41</sup>. Gleichzeitig kehrte ein Großteil der landverschickten Jugendlichen in die Städte zurück.

Der Faktor Arbeitslosigkeit wurde in die amtliche Statistik übernommen. Arbeitslose wurden als „auf Arbeit Wartende“ bezeichnet.

Die als bedrohlich betrachteten hohen Arbeitslosenzahlen Ende der 70er Jahre gaben nicht zuletzt den Anstoß für die Reformen im Arbeitssystem. Bis 1984 konnte dadurch die Arbeitslosigkeit stark abgebaut werden. Die 1988 eingeleitete Austeritätspolitik hat zu einem erneuten Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt. Entlassungen gab es vor allem in der ländlichen und privaten Industrie und im Bausektor.

<sup>38</sup> Hebel/Schlischer, 1992, S. 60.

<sup>39</sup> A.a.O., S. 58 f.

<sup>40</sup> Vgl. Heberer, 1990, S. 153.

<sup>41</sup> Vgl. Hebel, 1986, S. 302.

<sup>42</sup> Vgl. Hebel/Schucher, 1992, S. 59.

<sup>43</sup> Vgl. China Daily, 21. 6. 1991, zitiert in: China aktuell, 6/91, S. 355

<sup>44</sup> Vgl. Jing, Schädler u. Zhou, 1989, S. 41.

<sup>45</sup> Vgl. Weggel, 1989a, S. 98. Hier wird auch das Grundprinzip „Fünf erledigen die Arbeit von Drei“ zitiert.

<sup>46</sup> Vgl. Jing, Schädler u. Zhao, 1989, S. 42 (1 Yuan entspricht ca. 0,30 DM).

**Tabelle 5: Entwicklung der städtischen Arbeitslosigkeit (nur Stadtbewohner mit städtischer Wohnberechtigung)**

	Arbeitslose in Mio.	Arbeitslosenquote
1978	5,3	5,3%
1979	5,7	5,4%
1980	5,4	4,9%
1982	3,8	3,2%
1984	2,4	1,9%
1986	2,6	2,0%
1987	2,8	2,0%
1989	3,8	2,6%
1990	k. A.	2,6%

Quellen: Hebel/Schucher, 1992, S. 58; Handelsblatt 7. 3. 91; China aktuell 2/1991, S. 78.

Damit ist zum ersten Mal auch konjunkturelle Arbeitslosigkeit zu beobachten. Den Hauptanteil der Arbeitslosen bilden in den 80er Jahren Jugendliche bis zu 25 Jahren (1987 85% der Arbeitslosen)<sup>42</sup>.

#### 3.3.2 Verdeckte Arbeitslosigkeit

Verdeckte Arbeitslosigkeit wurde in China thematisiert, als Effizienzsteigerung der Wirtschaft zum Ziel der Reformpolitik erklärt wurde.

Nach jüngeren offiziellen Informationen<sup>43</sup> schwanken die Berechnungen der Gesamtzahl der überschüssigen ländlichen Arbeitskräfte zwischen 100 Mio. und 210 Mio. Ende der 70er Jahre schien das System der Beschäftigung um der Beschäftigung willen, das offene Arbeitslosigkeit bis dahin verhinderte, an eine Grenze geraten zu sein. Das herrschende Entlohnungssystem sicherte jedem Landbewohner ein Mindesteinkommen in Form von Getreide. In vielen Gebieten war nicht mehr als dieses Minimum zu verteilen, was sich demotivierend auf die Leistungsbereitschaft auswirkte<sup>44</sup>.

Das Problem der verdeckten Arbeitslosigkeit in den Städten wiegt nicht weniger schwer. Allein in den staatlichen Betrieben wurde die Zahl der überflüssig Beschäftigten Anfang der 80er Jahre auf 20 Mio. geschätzt<sup>45</sup>. Die Kosten dieses Teils der Beschäftigten werden mit jährlich 60 Mrd. Yuan<sup>46</sup> oder einem Viertel der Staatsausgaben veranschlagt.

### 4 Anpassungsleistungen – Die Reform des Arbeitssystems

Mit dem Wechsel in der Führungsspitze Chinas Ende der 70er Jahre, bei dem sich die Reformkräfte um Deng Xiaoping durchsetzten, wurde ein allgemeiner Prioritätenwechsel der Wirtschaftspolitik eingeleitet. Das Jahr 1978 bezeichnet den Beginn der nachmaoistischen Reformpolitik, die vor allem auch durch die Anpassungsdefizite des Arbeitssystems motiviert wurde. Angestrebte Wirtschaftsform ist nun nicht mehr eine rein planwirtschaftlich organisierte Produktwirtschaft, sondern eine plangeleitete Warenwirtschaft, in der der Markt eine ergänzende leitende Funktion einnehmen soll.

#### 4.1 Strukturwandel

Chinas sektorale Wirtschaftsstruktur ist geprägt durch ein für Entwicklungsländer typisches Übergewicht des primären Sektors. Ende der 70er Jahre arbeiteten fast drei Viertel der Beschäftigten in der Landwirtschaft.

**Tabelle 6: Beschäftigungsstruktur nach Wirtschaftsbereichen in %**

	1952	1965	1979	1989
Landwirtschaft	83,5	81,6	69,9	60,2
Industrie	7,4	8,4	17,9	21,9
Dienstleistungen	9,1	10,0	12,2	17,9

Quelle: ZTN 1990, S. 112.

Innerhalb des Industriesektors dominierte bis Ende der 70er Jahre eindeutig die Schwerindustrie. In die Leicht- und Konsumgüterindustrie sowie in den Dienstleistungsbe- reich wurde kaum investiert. Die Vernachlässigung dieser im Gegensatz zur Schwerindustrie arbeitsintensiven Berei- che, bedeutete gleichzeitig, daß überschüssige Arbeitskräf- terreserven nicht produktiv eingesetzt werden konnten, Versorgungsmängel eintraten und der landwirtschaftliche Bereich immer mehr verarmte.

Seit Beginn der Reformpolitik ist ein deutlicher Struktur- wandel erkennbar. Die Beschäftigtenzahl im Tertiärsektor wuchs von 1978 bis 1987 um 93%, im sekundären Sektor um 69%, in der Landwirtschaft dagegen nur um 12%<sup>47</sup>. Die Ausweitung der Konsumgüterproduktion und des Dienst- leistungssektors ist also für die Schaffung einer großen Zahl von Arbeitsplätzen verantwortlich. Verzahnt ist diese Ent- wicklung mit der Ausweitung des Individuaissektors.

## 4.2 Veränderung der Eigentumsstruktur

### 4.2.1 Selbstverantwortlichkeitsprinzip in der Landwirtschaft

Nach drei Jahrzehnten der Stagnation in der Landwirt- schaft galt es, Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung einzuleiten. 1978 wurde das sogenannte „System der ver- tragsgebundenen Verantwortlichkeit auf der Basis der Haushalte unter Zugrundelegung des Leistungsprinzips“<sup>48</sup> eingeführt.

Die angestrebte Entwicklung war vor allem in stadtnahen Gebieten bisher ziemlich erfolgreich. Es kam zu einer erheblichen Steigerung der ländlichen Arbeitsproduktivität<sup>49</sup>. Die umfangreiche Freisetzung von Arbeitskräften wurde zu einem großen Teil durch den sich entwickelnden ländlichen Sekundär- und Tertiärsektor aufgefangen. Zwi-

<sup>47</sup> Vgl. a.a.O., 1989, S. 45. Im gleichen Zeitraum wuchs die Bevölkerung um 12%, die Zahl der Erwerbstätigen um 32%.

<sup>48</sup> Vgl. Weggel, 1988, S. 39. Es handelt sich dabei um eine Art Pachtsystem. Den Bauern wird Land zugeteilt. Sie müssen festgesetzte Produktions- mengen zu festgesetzten Preisen an den Staat liefern. Alles was darüber hinaus produziert wird, kann frei vermarktet werden.

<sup>49</sup> Von 1978 bis 1987 stieg die Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft im Jahr durchschnittlich um 4,7% (vgl. Jing, Schädler u. Zhao, 1989, S. 40).

<sup>50</sup> Vgl. a.a.O., S. 45.

<sup>51</sup> Vgl. China aktuell 12/91, S. 750.

<sup>52</sup> Vgl. Weggel, 1989a, S. 104.

<sup>53</sup> Vgl. Jing, Schädler u. Zhao, 1989, S. 43.

<sup>54</sup> Vgl. Weggel, 1989a, S. 105.

<sup>55</sup> Der monatliche Durchschnittsverdienst eines privaten Händlers betrug 1989 z. B. in Peking das Dreifache des Jahreslohns eines Arbeiters (vgl. a.a.O., S. 106).

<sup>56</sup> Ein exemplarisches Beispiel findet sich in der Beijing Rundschau (21/ 1992, S. 21) „Ein Farm habe bei den Regierungsstellen einen Antrag auf Ausbau eines Hühnerstalles gestellt. Sie mußte [sic.] bei 12 Regierungs- stellen 23 Formulare ausfüllen. Die Genehmigungsurkunde mit 249 Stem- peln habe 150 Tage gebraucht.“

<sup>57</sup> In Shanghai mußten z.B. allein im I.Halbjahr 1986 13000 der 77000 Individualbetriebe wieder schließen (vgl. Weggel, 1989a, S. 107).

<sup>58</sup> Vgl. Ni, 1990, S. 24.

sehen 1978 und 1987 verdreifachte sich die Zahl der in diesen Bereichen Beschäftigten auf ca. 90 Mio. Men- schen<sup>50</sup>.

Nach wie vor gibt es jedoch eine große Zahl überschüssiger Arbeitskräfte, von denen ein Teil nun freigesetzt wurde. Davon versuchten viele in die Städte zu migrieren.

Die geschätzten 70 Mio.<sup>51</sup> Wanderarbeiter dürften sich zu einem Großteil aus früheren Bauern rekrutieren. Sie ver- dingen sich als Gelegenheitsarbeiter für niedrige Löhne bei fehlender sozialer Absicherung. Zumeist halten sie sich illegal in den Städten auf und haben keinen festen Wohn- sitz.

### 4.2.2 Zulassung der Individualwirtschaft

1979 wurde die Privatwirtschaft als nützliches Instrument für die Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit in den Städten wiederentdeckt<sup>52</sup>. Ein großer Teil der Arbeitslosen schuf sich selbst Beschäftigung im neu entstandenen indivi- duellen Sektor. Typische traditionelle Dienstleistungsbe- rufe (Händler, Friseure, Schneider u.a.) trafen auf einen großen gesellschaftlichen Bedarf. Bis 1988 durften die sogenannten „Einzelgewerbebetriebe“ maximal sieben Personen beschäftigen. Seither sind auch größere soge- nannte „Privatbetriebe“ zugelassen.

1987 waren 6 Mio. Beschäftigte in den Städten und ca. 38 Mio. Beschäftigte auf dem Land im Einzelgewerbe regi- striert<sup>53</sup>.

1989 gab es 225 000 Privatbetriebe mit 3,6 Mio. Beschäftig- ten<sup>54</sup>. Mit der Entwicklung der Privatwirtschaft entstand ein Personenkreis, der in kurzer Zeit relativ wohlhabend wurde<sup>55</sup>.

Der Schutz der Individualwirtschaft wurde 1988 sogar in die Verfassung aufgenommen. Ihre Stellung in der Gesell- schaft ist damit jedoch noch nicht bestimmt. Einerseits fehlt die Absicherung gegen den willkürlichen Zugriff der Verwaltung. Illegale „Gebührenerhebung“ und kompli- zierte Genehmigungsverfahren lokaler Behörden, die selbst kaum kontrolliert werden, hemmen häufig die Pri- vatinitiative<sup>56</sup>.

Andererseits fehlt der systematische Zugriff des Staates vor allem auf das Handelsgewerbe. Eine Besteuerung wird häufig umgangen.

Die Zahl der Insolvenzen ist hoch. Die Konkurrenz ist oft groß, das Gespür für den Markt wenig ausgeprägt. Betriebswirtschaftliche Kenntnisse und Erfahrungen sind kaum vorhanden<sup>57</sup>. Die Situation der Beschäftigten in der Individualwirtschaft ist daher von einem hohen Arbeitslo- sigkeitsrisiko geprägt. Eine bessere Anleitung und Kon- trolle für den privaten Sektor, um seine „gesunde Entwick- lung“ und die Schaffung weiterer Arbeitsplätze sicherzu- stellen, wird zunehmend als Aufgabe der staatlichen Lei- tungsfunktion verstanden<sup>58</sup>. Bei aller Förderung und Betonung der Individualwirtschaft bleibt dennoch die staatliche Industrie dominant (vgl. Tabelle 3).

## 4.3 Abbau der dirigistischen Arbeitskräfteplanung

### 4.3.1 Direktive versus betriebliche Arbeitskräfteallokation

Ein gewisser Abbau der auch im Vergleich zu anderen sozialistischen Staaten stark dirigistischen Arbeitskräfte- planung war eines der ersten Ziele der Reformen im Arbeitssystem. Die Prüfung der Eignung wurde nun Teil des Allokationsprozesses. Wünsche der Arbeitskräfte und

der konkrete Bedarf der Betriebe sollten berücksichtigt werden. Den Betrieben wurde ein ausdrückliches Ablehnungsrecht zuerkannt. Die staatlichen Arbeitsbüros sollen nicht mehr die Besetzung jeder einzelnen Stelle, sondern nur noch die Gesamtzahl der Beschäftigten kontrollieren.

Eine wesentliche Ausweitung der betrieblichen Rechte zur Rekrutierung von Arbeitskräften hat die Einführung des Arbeitsvertragsystems 1986 mit sich gebracht (vgl. Kap. 4.4.1).

Die „Belebung“ des Arbeitssystems wird auch durch die Entkoppelung der Lohngesamtsumme von der Zahl der Beschäftigten angestrebt. Dadurch soll ein Anreiz zur Personaleinsparung gegeben werden. Die individuellen Löhne können jetzt leistungsmotivierend angehoben werden.

#### 4.3.2 Gründung von Beschäftigungsgesellschaften

Im Rahmen der Politik zur Schaffung von Arbeitsplätzen wurden ab 1979 sogenannte „Arbeitsdienstleistungsgesellschaften“ (ADLG) gegründet<sup>59</sup>. Sie hatten die Aufgabe die „auf Arbeit Wartenden“ auszubilden bzw. ihnen zumindest vorübergehend Arbeit im Reparatur- und Dienstleistungsbereich zu verschaffen. Diese „administrativen“ ADLG unterhalten eigene Ausbildungsstätten und Dienstleistungsbetriebe.

Inzwischen erfüllen die ADLG eine weitere Funktion. Viele staatliche und kollektive Betriebe haben eigene solche Gesellschaften gegründet. Diese „betrieblichen“ ADLG sind ein Versuch, durch innerbetriebliche Umsetzung dem Problem verdeckter Arbeitslosigkeit in den Betrieben zu begegnen und damit die Produktivität zu erhöhen.

Eines der Charakteristika der ADLG besteht darin, daß sie auf eigene Rechnung arbeiten, also für Gewinne und Verluste selbst verantwortlich sind. *Hebel / Schucher* bezeichnen die von ADLG geführten Betriebe als sogenannte „neue Kollektivbetriebe“<sup>60</sup>. 1991 gab es fast 200000 ADLG, in denen 8,2 Mio. Personen beschäftigt sind<sup>61</sup>. ADLG wurden also mittlerweile zu einem erheblicher Faktor des Beschäftigungssystems.

#### 4.3.3 Arbeitsmärkte

Seit das System der staatlichen Arbeitszuteilung gelockert wurde, ist das Problem der Sucharbeitslosigkeit entstanden. Allmählich gehen die lokalen Arbeitsbüros dazu über, sogenannte Arbeits- oder Stellenmärkte einzurichten.

einen bestimmten Ort eingeladen, um Kontakt aufzunehmen und Arbeitsverhältnisse zu schließen<sup>62</sup>. 1989 haben 1,8 Mio. Arbeitslose auf diese Weise einen Arbeitsplatz gefunden<sup>63</sup>.

Neben diesen Einrichtungen der Arbeitsbüros gibt es zunehmend „fabrikeigene“ und „brancheneigene“ Stellenmärkte. Sie haben die Aufgabe Überschuß und Mangel an Arbeitskräften zwischen Betrieben auszugleichen. Über Arbeitsmärkte scheinen bisher hauptsächlich zwei Gruppen von Personen vermittelt worden zu sein – besonders qualifizierte Bewerber und ländliche Zeitarbeiter. Von einer breiten Durchsetzung des Arbeitsmarktprinzips kann noch nicht gesprochen werden<sup>64</sup>.

### 4.4 Die Reform des betrieblichen Beschäftigungssystems

#### 4.4.1 Das Arbeitsvertragssystem

Mit dem 1986 aufgrund der „Vier vorläufigen Bestimmungen zur Reform des Arbeitssystems“<sup>65</sup> eingeführten Arbeitsvertragssystem (AVS) wurden auch die bestehenden staatlichen Betriebe von den Reformen erfaßt. Diese zeitliche Verzögerung, mit der die innerbetriebliche Organisation in die Reformen einbezogen wurde, erklärt sich aus der Diskussion um die besondere Bedeutung der staatlichen Beschäftigungsgarantie innerhalb des sozialistischen Aufbaus der Gesellschaft. Die hohen Kosten jedoch, die das Festarbeitssystem in den für die Volkswirtschaft immer noch dominanten staatlichen Betrieben zunehmend verursachte, ließen eine Reform unumgänglich erscheinen.

Die Bestimmungen zur Durchführung des AVS besagen, daß Neueinstellungen grundsätzlich nur noch auf der Basis von befristeten und kündbaren Arbeitsverträgen zu erfolgen haben. Es sollen öffentliche Stellenausschreibungen durchgeführt und Leistungsprüfungen abgehalten werden. Damit soll der internen Rekrutierung und insbesondere der Praxis der Arbeitsplatzvererbung Einhalt geboten werden.

Hinsichtlich Entlohnung, Arbeitsschutz und Sozialleistungen sind AVS-Arbeiter Festarbeitern gleichgestellt. Das Arbeitsvertragssystem impliziert die Entstehung einer bisher in China nicht bekannten Form der Arbeitslosigkeit durch Kündigung. Mit dem AVS wurden daher gleichzeitig Regelungen zur Absicherung des Risikos Arbeitslosigkeit eingeführt<sup>66</sup>. Finanziert wird dieser Arbeitslosenfonds durch die staatlichen Betriebe, die 1% der Lohnsumme abführen müssen.

Die Zahl der AVS-Arbeiter hat sich von 5,2 Mio. 1986 auf 13,5 Mio. 1990 erhöht. Ihr Anteil an der Gesamtzahl der Beschäftigten in den Staatsbetrieben beträgt 12%. Das Ziel, das Festarbeitssystem langsam abzuschaffen, wurde bisher jedoch nicht erreicht. Im gleichen Zeitraum stieg sogar die Zahl der Festarbeiter um 3%. Dafür werden folgende Gründe angeführt<sup>67</sup>:

1. Die Einführung des AVS erfolgte unvollständig. Es gilt bisher im wesentlichen nur für neu zu rekrutierende Arbeiter<sup>68</sup>. 1987 waren z. B. nur 52% der neu eingestellten Arbeitskräfte in Staatsbetrieben AVS-Arbeiter.
2. Die Betriebe zeigen sich relativ ablehnend. Sie fürchten Unruhe durch die Gleichzeitigkeit von Fest- und Vertragsarbeit.
3. AVS-Arbeiter verursachen Lohnnebenkosten durch ihre Einbeziehung in die ab 1987 propagierten staatlichen überbetrieblichen Rentenversicherungsfonds, in die die Betriebe 15% der Lohnsumme einzuzahlen haben.

<sup>59</sup> Vgl. Wolff, 1991, S. 10.

<sup>60</sup> Vgl. Hebel/Schucher, 1992, S. 191.

<sup>61</sup> Vgl. Wolff, 1991, S. 10.

<sup>62</sup> Diese Stellenmärkte sind vergleichbar mit Arbeitsmarktbörsen deutscher Arbeitsämter.

<sup>63</sup> Vgl. Li, 1990, S. 19.

<sup>64</sup> Herrmann-Pillath, 1990, S. 7.

<sup>65</sup> Vgl. Wolff, 1990, S. 271 ff. Die Bestimmungen regeln die Durchführung des Arbeitsvertragssystems, die Anstellung und Entlassung von Beschäftigten und die Einführung einer Arbeitslosenversicherung für gekündigte Arbeitsvertragsarbeiter.

<sup>66</sup> Die Grundprinzipien -Erfüllung einer Anwartschaftszeit und gestaffelte Anspruchsdauer sind mit dem deutschen Recht vergleichbar. Wer bis zu fünf Jahre gearbeitet hat, erhält höchstens 12 Monate 60-75% des Grundlohns, wer länger gearbeitet hat ein weiteres Jahr 50% (vgl. Weggel, 1989 a. S. 111).

<sup>67</sup> Vgl. Hebel/Schucher, 1992, S. 197 ff.

<sup>68</sup> Absolventen von Hochschulen, Fachmittelschulen und technischen Fachschulen, demobilisierte Soldaten und militärische Fachkader und ehemalige Festarbeiter aufgelöster staatlicher Betriebe werden weiterhin in Festarbeitsverhältnisse zugewiesen.

4. In der Praxis ergibt sich eine Tendenz zur Angleichung der AVS-Arbeitsbedingungen an die der Festarbeit. Betriebe scheuen davor zurück, Entlassungen vorzunehmen. Ein größeres Maß an Arbeitskräftemobilität ist nicht festzustellen.

Das AVS konnte also bisher das Hauptziel der Betriebsreform, ein an den Produktionserfordernissen orientiertes Arbeitssystem einzuführen, nicht entscheidend voranzubringen.

#### 4.4.2 Die Reorganisation der Arbeitsgruppen

Eine „Belebung“ der Festarbeit allein durch das Arbeitsvertragssystem war also nicht zu erwarten. Es galt, die große Masse der Festarbeiter durch arbeitsorganisatorische Umgestaltung in den Betrieben in die Reform miteinzubeziehen. 1987 wurde beschlossen, die Experimente mit „Optimierten Arbeitsgruppen“ (OAG) auszudehnen.

Mit den OAG ist eine innerbetriebliche Neugruppierung der Arbeitskräfte beabsichtigt. Die betriebliche Organisation soll gestrafft werden, um vor allem überschüssige Arbeitskräfte abzubauen, eine bedarfsgerechte Personalplanung durchführen zu können und eine qualifikationsadäquate Besetzung der Arbeitsplätze zu gewährleisten.

Nach folgendem Schema wird vorgegangen:<sup>69</sup>

- Auflösung der alten Arbeitsplatzstruktur und Erstellen eines neuen Stellenplans,
- Wahl neuer Leiter,
- „Aussortieren“ überschüssiger Arbeitskräfte,
- Durchführung des „innerbetrieblichen Arbeitsvertrags-systems“ (Verträge auf drei Ebenen: Arbeiter – Gruppe, Gruppe – Abteilung, Abteilung – Betrieb).

Hauptproblem und zugleich Gradmesser des Erfolgs ist die Unterbringung der „aussortierten“ Arbeitskräfte. Sie sollen „innerbetrieblich verdaut“<sup>70</sup> werden.

Prinzipiell gibt es drei Wege der innerbetrieblichen Unterbringung:

- Nichterwerbstätigkeit,
- Umsetzung,
- Umschulung.

Kündigung wird abgelehnt. Der Festarbeiterstatus an sich bleibt erhalten.

Die Durchführung der „Optimierung“ stößt sehr häufig auf geringe Akzeptanz bei den betroffenen Arbeitskräften. Die ungewohnte Konkurrenz um Posten und Arbeitsplätze erweckt Irritation bei Arbeitern und Kadern. Cliquenbildung ist zu beobachten. Aussortiert werden häufig Alte, Schwache und Frauen, gerade die Gruppen, die nur schwer unterzubringen sind<sup>71</sup>. Die starre und häufig lebenslange Bindung an einen konkreten Arbeitsplatz wurde zwar gelockert, aber die Pflicht der Betriebe, „aussortierte“

Arbeitskräfte innerbetrieblich unterzubringen, führt dazu, daß die angestrebte „Belebung“ durch OAG bisher ausgeblieben ist.

#### 4.5 Aktuelle Entwicklung: Wiederbelebung der Arbeitsreformen

Mit der Niederschlagung der Demokratiebewegung im Juni 1989 endeten zunächst die Reformen. Die bereits 1988 einsetzende Austeritätspolitik führte zu einem gewissen Einbruch des Individualektors (vgl. Tab. 3). Ein von vielen Beobachtern erwarteter genereller Politikwechsel fand jedoch nicht statt.

Seit Ende 1991 ist eine Fortsetzung der Reformen unter dem Schlagwort „Belebung der Betriebe“<sup>72</sup> zu beobachten. Ausgangspunkt ist die nicht neue Feststellung, daß die Staatsbetriebe, die weiterhin das Rückgrat der chinesischen Wirtschaft bilden sollen, in der Krise stecken. Ein Drittel macht offene und ein weiteres Drittel verdeckte Verluste<sup>73</sup>.

Im März 1992 wurden von der Zentralregierung „kühne Reformmaßnahmen“<sup>74</sup> angekündigt. 2% aller Arbeitskräfte, so hieß es, sollen entlassen werden. Die Abschaffung der „eisernen Reisschale“ (vgl. Kap. 2.4) wurde propagiert<sup>75</sup>.

Gegen diese Vorhaben scheint es zu massiven Protestaktionen von Arbeitern in staatlichen Betrieben gekommen zu sein<sup>76</sup>, woraufhin eiligst erklärt wurde, diese Maßnahmen nur ganz behutsam und sozial abgefedert durchführen zu wollen<sup>77</sup>.

Die im Juli 1992 verabschiedeten „Regeln zur Umwandlung der Betriebsmechanismen der volkseigenen Industrieunternehmen“ sollen zu mehr Unabhängigkeit der Betriebe gegenüber den lokalen Verwaltungen führen. Die Betriebe erhalten das Recht, die Verteilung von Löhnen und Prämien selbst zu gestalten und das Recht auf Einstellung und Entlassung von Beschäftigten. Ob diese an die Reformen zur Umgestaltung der Staatsbetriebe Mitte der 80er Jahre anknüpfenden Bestimmungen jedoch geeignet sind, das beabsichtigte Ziel der Effektivierung der Staatsbetriebe entscheidend voranzubringen, bleibt abzuwarten<sup>78</sup>.

Der Verlauf der Reformen bis heute hat gezeigt, daß die Einführung von Anreizsystemen und Konkurrenzmechanismen häufig nicht die gewünschte Wirkung zeigte, sondern durch innerbetriebliche Egalisierungstendenzen neutralisiert wurde<sup>79</sup>.

Vor diesem Hintergrund ist auch die auf dem XIV. Parteitag im Oktober 1992 diskutierte Einführung einer „sozialistischen Marktwirtschaft“<sup>80</sup> zunächst einmal als moralischer Appell an die Staatsbetriebe, effektiver zu wirtschaften, zu verstehen. Rezepte, wie die Staatsbetriebe saniert werden können, ohne daß es zu Massenentlassungen und Arbeitslosigkeit für viele Millionen kommt, sind nicht zu sehen.

#### 4.6 Die neue Segmentstruktur

Seit der Entstaatlichung der Arbeitskräfteplanung hat sich die Zahl der Beschäftigtengruppen und -kategorien erhöht. Zu den in Kapitel 2.6 beschriebenen Trennungslinien sind neue Grenzziehungen hinzugekommen.

Mit der Privatwirtschaft ist ein grundsätzlich neues Segment entstanden. Hier gelten die Marktbedingungen von

<sup>69</sup> Vgl. Schucher, 1989, S. 338.

<sup>70</sup> Hebel/Schucher, 1992, S. 204.

<sup>71</sup> Einer lokalen Untersuchung zufolge waren fast Dreiviertel der Aussortierten Frauen (vgl. a.a.O., 1992, S. 206).

<sup>72</sup> BR 4/1992, S. 32.

<sup>73</sup> Vgl. China aktuell 8/1992, S. 524.

<sup>74</sup> BR 14/1992, S. 7.

<sup>75</sup> Vgl. BR 12/1992, S. 16.

<sup>76</sup> Vgl. China aktuell 5/1992, S. 296.

<sup>77</sup> Vgl. BR 20/1992, S. 6; China aktuell 6/1992, S. 340.

<sup>78</sup> Vgl. China aktuell 8/1992, S. 559.

<sup>79</sup> Vgl. Lu, 1989, S. 111.

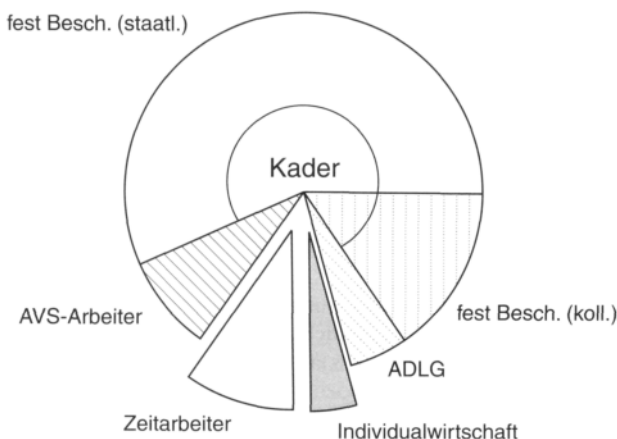
<sup>80</sup> Vgl. BR 42/1992, S. 5.

Angebot und Nachfrage. Das Lohnniveau ist höher als im staatlichen Sektor, die Absicherung aber wesentlich geringer und das Arbeitsmarktrisiko entsprechend hoch.

Innerhalb der staatlichen Betriebe ist mit den AVS-Arbeitern ein neues Segment hinzugekommen. Zumindest in Bezug auf die Arbeitsplatzsicherheit besteht eine Trennung zu den Festarbeitern.

Die Mobilität im staatlichen Bereich blieb bisher äußerst gering. Die folgende Abbildung stellt die Segmente der städtischen Wirtschaft dar.

**Abbildung 2: Segmente im städtischen Arbeitssystem nach der Reform (1989)**



Die Reformen des Arbeitssystems haben also nicht zu einer „Zerstörung“ alter Strukturen geführt, sondern dem bisherigen System eine Erweiterung bzw. weitere Differenzierung hinzugefügt.

## 5 Schluß

In der VR China besteht zu Beginn der 90er Jahre ein mehrgliedriges Arbeitssystem, in dem die gewachsenen nachrevolutionären Strukturen fortbestehen.

Ein großer Teil der Erwerbspersonen unterliegt weiterhin der leitenden staatlichen Arbeitsplanung. Daneben hat sich ein durch Angebot und Nachfrage bestimmter Arbeitsmarkt entwickelt.

Kollektive städtische und staatliche Wirtschaft bilden den weiterhin dominanten sogenannten „Ersten Wirtschaftsbereich“.

Die betrieblichen Reformen, das „Arbeitsvertragssystem“ und die „Optimierten Arbeitsgruppen“ haben das Problem der Ineffizienz nicht grundsätzlich lösen können. Ein am Produktionsprozeß orientiertes Beschäftigungssystem ist nicht entstanden. Einer höheren Effizienz der Betriebe steht vor allem entgegen, daß sie weiterhin als Träger der kollektiven Daseinsvorsorge fungieren.

Die Beibehaltung der reformhemmenden Danwei-Struktur der Betriebe wird von einem „impliziten Sozialkontrakt“ getragen. Alle Akteure, Staat, Danweis und Individuen fürchten die sozialen Folgen einer wirklichen Lockerung und radikalen Veränderung der alten stabilitätserschöpfenden Strukturen.

Die chinesische Führung steckt in einem Dilemma. Die wirtschaftliche Ineffizienz der Staatsbetriebe belastet den

Staatshaushalt in immer größerem Maße. Andererseits ist die Führung auf die Danweis angewiesen. Sie bilden die Grundstruktur der Gesellschaft Chinas. Für eine Auflösung der stabilen Danwei-Struktur gibt es daher gegenwärtig keine Anzeichen. Grundbedingung dafür wäre der Aufbau eines umfassenden betriebsunabhängigen Systems sozialer Sicherung.

In den Städten bildet die Privatwirtschaft den sogenannten „Zweiten Wirtschaftsbereich“. Die in diesem Sektor geschaffenen Arbeitsplätze haben zu einer gewissen Entspannung des Beschäftigungsproblems beigetragen und auf Lösungsperspektiven für die auch zukünftig andauernde angespannte Beschäftigungssituation hingewiesen. Denn sowohl die offene wie auch die verdeckte Arbeitslosigkeit sind weiterhin erhebliche Probleme, die durch die Zunahme der Bevölkerung noch verstärkt werden. Von den Staatsbetrieben kann dieser Beschäftigungsdruck immer weniger aufgefangen werden.

Die parallele Existenz von plan- und marktwirtschaftlichen Strukturen wirft vielfältige Probleme auf. U.a. birgt sie aufgrund des dualen Preissystems die immanente Gefahr in sich, daß sich einzelne Gruppen durch die marktwirtschaftliche Verwertung planwirtschaftlich zugeteilter Ressourcen und erzeugter Produkte auf Kosten des Staatshaushalts bereichern. Isolierte marktwirtschaftliche Experimente bergen das Risiko des Fehlschlags oder der Enttäuschung von Erwartungen in sich, da sich ja die Marktkräfte gar nicht entfalten können und das zentrale Allokationsproblem der Ressourcen weiterhin zum großen Teil nicht über den Markt gelöst wird.

Zunehmend problematisch muß auch die Beschränkung der Reformen auf den Bereich der Wirtschaft beurteilt werden. Der erstrebte Effektivierungsschub ist nur möglich, wenn sich die Verhaltensdispositionen der Handelnden verändern. Gesellschaftliche und politische Reformen scheinen dafür unerlässlich zu sein.

Ein Patentrezept zum Übergang in die Marktwirtschaft gibt es nicht. Dies zeigt nicht zuletzt die Entwicklung in den ehemaligen Ostblockstaaten.

## Anhang

### Abkürzungsverzeichnis

ADLG	Arbeitsdienstleistungsgesellschaft
AP	Arbeitsproduktivität
Avol	Arbeitsvolumen
AVS	Arbeitsvertragssystem
BR	Beijing Rundschau
EfQ	Erwerbsfähigkeitsquote
EQ	Erwerbsquote
ET	Erwerbstätige
OAG	Optimierte Arbeitsgruppen
ZTN	Zhongguo tongji nianjian (Statistisches Jahrbuch Chinas)

### Literaturverzeichnis

- Gesellschaftliches Leben (1985): (Hrsg., Verlag für fremdsprachige Literatur) Beijing
- Hagemann, Ernst (1988): Statistik in China. Ein Literaturbericht. Bericht des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 5. Köln
- Hebel, Jutta (1986): Beschäftigungsprobleme in der VR China. In: Internationales Asienforum Nr. 3/4, S. 302-325

- Hebel, Jutta (1990): Der Betrieb als kleine Gesellschaft. In: Soziale Welt 2, S. 222-242
- Hebel, Jutta / Günter Schucher(1992): Zwischen Arbeitsplan und Arbeitsmarkt. Strukturen des Arbeitssystems in der VR China. Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Nr. 204. Hamburg
- Heberer, Thomas (1990). Bevölkerung und Beschäftigung. In: Heberer, Thomas / Weigelin, Rüdiger (Hrsg), Xiandaihua, Versuch einer Modernisierung: Entwicklungsprobleme der VR China. Bad Honnef
- Herrmann – Pillath, Carsten (1990): Lebensrisiken, soziale Sicherung und Krise der Reformpolitik der VR China. Bericht des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 28. Köln
- Jing, Tihua / Monika Schädler / Zhao Mulan (1989): Arbeitsmarktprobleme und Beschäftigungspolitik in der VR China. In: Asien Nr. 32, S. 36-57
- Klothen, Norbert (1985): Der Plan-Markt-Mechanismus Chinas. In: Schüller, Alfred (Hrsg.), China im Konflikt zwischen verschiedenen Ordnungskonzeptionen. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 150, S. 11-63. Berlin
- Kosta, Jiri (1985): Beschäftigungsprobleme und Beschäftigungspolitik in China. In: Schüller, Alfred (Hrsg.), China im Konflikt zwischen verschiedenen Ordnungskonzeptionen. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 150, S. 105-141. Berlin
- Lauffs, Andreas (1990): Das Arbeitsrecht der Volksrepublik China. Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Nr. 188. Hamburg
- Li Hanlin (1991): Die Grundstruktur der chinesischen Gesellschaft. Vom traditionellen Klansystem zur modernen Danwei-Organisation. Opladen
- Li Ping (1990): Chinas Arbeitsmarkt. In: Beijing Rundschau 27, S. 19-22
- Lu Feng (1989): Danwei – A Special Form of Organization. In: Social Science of China 3, S. 75-96
- Ni Songxin (1990): Beschäftigungslage in Städten und Gemeinden. In: Beijing Rundschau 27, S. 23-25
- Schmid, Alfons (1984): Beschäftigung und Arbeitsmarkt, eine sozioökonomische Einführung. Frankfurt/Main, New York
- Schucher, Günter (1989): Überschüssig – Aussortiert – Arbeitslos. Zur Reform der Arbeitsorganisation in der VR China. In: Internationales Asienforum, Vol. 20/3-4, S. 325-347
- Sengenberger, Werner (1978): Der gespaltene Arbeitsmarkt. Frankfurt/Main
- Statistikamt der VR China (1992): Statistisches Kommuniqué über die volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung 1991. In: Beijing Rundschau Nr. 12, S. 41-50
- Statistikamt der VR China (1991): Statistisches Kommuniqué über die volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung Chinas 1990. In: China aktuell 3, S. 176-185
- Wang, Jianmin (1990): Ordnungskonzeptionen für die Wirtschaftsreform in der Volksrepublik China: eine vergleichende Analyse und Vorschlag einer Synthese der Planwirtschaft und der sozialen Marktwirtschaft. Europäische Hochschulschriften: Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft; Bd. 1077. Frankfurt a.M.
- Weggel, Oskar (1988): China. Zwischen Marx und Konfuzius. Beck'sche Reihe, Aktuelle Länderkunden. München (3. durchgesehene Auflage)
- Weggel, Oskar (1989): Gesetzgebung und Rechtspraxis im nach-maoistischen China. Teil XI: Das Öffentliche Recht – Sozialrecht. In: China aktuell Nr. 2, S. 90-114 (I.Teil) und Nr. 3, S. 175-199 (2.Teil)
- Wolff, Lutz-Christian (1990): Der Arbeitsvertrag in der Volksrepublik China nach dem Arbeitsvertragssystem von 1986. Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Nr. 189. Hamburg
- Wolff, Lutz-Christian (1991): Das Bevölkerungswachstum erzeugt einen anhaltenden Druck auf den Arbeitsmarkt. VR China / Beschäftigungsgesellschaften als Vorbild für die neuen Bundesländer? In: Handelsblatt, 17.10., S. 10
- Zhongguo Tongji Nianjian 1990 (Statistisches Jahrbuch Chinas), Beijing 1990