

## **Chinesische Beschäftigungspolitik zwischen Stabilitäts- und Effizienzzielen**

Sonja Oppen

*Transformation countries generally have to cope with the burden of heavy structural adjustments. The adjustment of distorted prices and production structures usually requires not only significant changes in the employment structure but also steep increases in the overall unemployment rate, which is tantamount to a significant deterioration of the social and economic situation of many citizens. Obviously employment policy has a crucial function during transformation processes. On the one hand it should reduce social burdens and increase both social and political stability, on the other hand it should by no means hinder the enhancement of economic efficiency. In a word, successful employment policy should simultaneously guarantee social stability and improve economic efficiency. It is well known that the adjustment of state owned enterprises in China resulted in a very poor performance up to now, especially with regard to its huge amount of surplus labour. This article seeks to analyse in which way the Chinese employment policy of the reform era was influenced by the above mentioned trade-off and may have hindered successful restructuring. It will be shown that there has been a strong over-emphasis on social functions at the expense of efficiency since 1978. But in recent years there is some evidence that the economic function of employment policy has gained significance.*

### **1 Einleitung**

Die wirtschaftliche Transformation eines ehemals zentralgesteuerten Wirtschaftssystems (Planwirtschaft) in ein primär durch Marktmechanismen reguliertes Wirtschaftssystem (Marktwirtschaft) beinhaltet neben institutionellen Reformen und makroökonomischen Stabilisierungsprogrammen auch erhebliche realwirtschaftliche Anpassungsprozesse. Es ist allgemein bekannt, daß relative Preise, Produktionstechniken und die plangelenkte inter- und intrasektorale Ressourcenallokation der ehemaligen Zentralverwaltungswirtschaften im Vergleich zu marktwirtschaftlichen Systemen erhebliche Abweichungen zeigten, die auf Funktionsweise und Planungsprioritäten des alten Systems zurückzuführen sind. Damit ist evident, daß mit dem Übergang zu einem marktwirtschaftlichen Lenkungssystem bzw. mit der Wiederherstellung von Preisfunktionen und Konsumentensouveränität maßgebliche Veränderungen der betrieblichen Produktionsprogramme und damit der sektoralen und intrasektoralen Produktions- und Beschäftigungsstruktur ausgelöst werden. Zu erwarten sind hier vor allem die Restrukturierung des industriellen Sektors zugunsten leichtindustrieller Branchen und die Expansion des Dienstleistungssektors, der in sozialistischen Planwirtschaften aufgrund seines "unproduktiven" Charakters nahezu völlig vernachlässigt wurde. Aber auch Verbesserungen von Produktqualität

und -design sind unumgänglich, damit sich heimische Produkte gegenüber der internationalen Konkurrenz durchsetzen können. Gleichzeitig werden allmählich "harte Budgetrestriktionen" eingeführt, die die Betriebe dazu zwingen, die betriebliche Effizienz zu steigern, um ihre Produkte zu marktgerechten Preisen anbieten zu können.

Dabei hängt die erfolgreiche Restrukturierung auf betrieblicher Ebene neben diversen Faktoren wie Unternehmensorganisation, Produkt- und Personalmanagement, Technologiepolitik etc. ganz allgemein gesprochen von der Fähigkeit der Unternehmen ab, sich an veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen anzupassen und Faktoreinsatzverhältnisse unter Beachtung des Grenzproduktivitätskriteriums zu variieren. Da in sozialistischen Planwirtschaften die "Hortung von Arbeitskräften" ein weitverbreitetes Phänomen war, ist die Korrektur der Faktoreinsatzverhältnisse in der Regel gleichbedeutend mit Entlassungen von Arbeitskräften. Nur so können Betriebe den anstehenden Strukturwandel erfolgreich bewältigen, ihre Effizienz steigern und auf mittlere Sicht wieder zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze beitragen.

Seit Beginn der Wirtschaftsreformen im Jahr 1978 haben die wirtschaftlichen Erfolge der VR China weltweite Aufmerksamkeit erregt. Im Zeitraum von 1978 bis 1994 ist das BSP laut offiziellen Angaben um etwa 9,8% p.a. gestiegen, der Exportwert wuchs im selben Zeitraum um 17,0% p.a., und Anlageinvestitionen verzeichneten in der Zeit von 1986-1994 ein Wachstum in Höhe von 19,5% p.a.<sup>1</sup> Trotz des hohen Wachstumstempos und der damit günstigen Bedingungen für den anstehenden Strukturwandel hat sich die Situation der Staatsbetriebe im selben Zeitraum jedoch kontinuierlich verschlechtert, so daß mittlerweile etwa 2/3 der Staatsbetriebe Verluste machen.<sup>2</sup> Dennoch ist die Gesamtbeschäftigung der Staatsbetriebe zwischen 1978 und 1994 durchschnittlich um 2,4% p.a. gestiegen.<sup>3</sup> Selbst konservative Schätzungen gehen davon aus, daß heute etwa 20% der Beschäftigten in staatlichen Industriebetrieben unterbeschäftigt sind.

Da somit die für Transformationsländer typische "Enthortung" von Arbeitskräften des Staatssektors in der VR China bislang ausgeblieben ist, erscheint es lohnend, die grundsätzlichen Möglichkeiten der Staatsbetriebe zur Beschäftigungsanpassung, wie sie die Regierung dem Betriebsmanagement im Rahmen der chinesischen Beschäftigungspolitik zugesteht, zu untersuchen. Zunächst wird in allgemeiner Form dargestellt, welche Ziele die Beschäftigungspolitik im Rahmen von Transformationsprozessen zu erfüllen hat. Darauf aufbauend wird im folgenden dritten Teil die Zielkonformität der Reformen des betrieblichen Beschäftigungs- und Lohnsystems untersucht. Der abschließende vierte Teil beinhaltet neben einer Evaluierung der bisherigen Reformen eine kurze Darstellung neuerer Trends im Rahmen der chinesischen Beschäftigungspolitik.

1 Vgl. *Zhongguo Tongji Nianjian* 1995, Beijing 1995, S. 20f. und 24f.

2 Vgl. Zhang Genming: "1996 Nian Laodong Jiuye Xingshi Fenxi yu Yuce", *Jingji Gongzuozhe Xuexi Ziliao*, (1996) 12-13, S. 65.

3 Berechnet nach *Zhongguo Tongji Nianjian* 1995, Beijing 1995, S. 94.

## 2 Anforderungen an die Beschäftigungspolitik im Rahmen von Transformationsprozessen

Die im Rahmen von Transformationsprozessen unumgänglichen strukturellen Anpassungen an die veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind gerade für die betroffenen Arbeitnehmer zunächst mit erheblichen wirtschaftlichen und sozialen Einbußen verbunden. Gleichzeitig ist jedoch die möglichst breite Akzeptanz der Bevölkerung und die Wahrung sozialer Stabilität eine wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Transformation von Wirtschaftssystemen. Da aber die Zustimmung der Bevölkerung in der Regel in hohem Maße von der realisierten oder unmittelbar bevorstehenden Verbesserung der individuellen wirtschaftlichen Position bzw. von der Realisierung von Einkommens- und Sicherheitszielen abhängt, ist evident, daß gerade die Arbeitsmarktentwicklung das Schicksal von Transformationsprozessen mitentscheiden kann. Daher kommt der Konzeption einer adäquaten Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik eine zentrale Bedeutung zu. Allerdings erschweren die Gewöhnung an sozialistische Verteilungsprinzipien, lebenslange Beschäftigungssicherheit, umfassende Daseinsvorsorge des Staates und die Stigmatisierung offener Arbeitslosigkeit die funktionale Anpassung dieser Politikbereiche.

Folglich ist bei der Gestaltung von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik genau zu berücksichtigen, welche Anpassungsleistungen in Form offener Arbeitslosigkeit der Bevölkerung überhaupt zugemutet werden können, damit nicht die soziale und somit auch die politische Stabilität gefährdet werden. Zugleich ist eine möglichst zügige Anpassung der Beschäftigungsstruktur an realwirtschaftliche Veränderungen zur Erhöhung der wirtschaftlichen Effizienz unumgänglich. Nur wenn Betriebe in der Lage sind, unterbeschäftigtes Personal freizusetzen, können Produktivitätssteigerungen und schließlich auch die erforderlichen Wachstumserfolge realisiert werden. Daher muß eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik gleichermaßen Stabilitäts- und Effizienzzielen dienen. Einerseits sind Niveau und Struktur der Arbeitslosigkeit so zu beeinflussen, daß auch die Bevölkerung die Fortsetzung der Reformen befürwortet, andererseits dürfen von der Arbeitsmarktpolitik selbst keine Wachstumsverluste bzw. -beeinträchtigungen und somit zusätzliche negative Beschäftigungseffekte ausgehen.<sup>4</sup>

Im Rahmen der Beschäftigungspolitik darf also die Entlassung unterbeschäftigter Arbeitskräfte bzw. die Transformation verdeckter in offene Arbeitslosigkeit keineswegs verhindert, sondern allenfalls durch eine zeitliche Streckung mit Hilfe von befristeten Betriebssubventionen kontrolliert und damit sozial verträglich gestaltet werden. Entsprechend ist die marktwirtschaftliche Restrukturierung der Betriebe vor allem von der Existenz eines betrieblichen Kündigungsrechts abhängig, das den Betrieben eine bedarfsorientierte Beschäftigungsanpassung ermöglicht. Flankierend kann eine adäquate Niedriglohnstrategie dazu beitragen, den jeweiligen Anpassungsbedarf der einzelnen Betriebe zu begrenzen, da die Implikationen betrieblicher Restrukturierungsmaßnahmen für die Beschäftigung nach betriebswirtschaftlichem Kalkül positiv mit der Lohnhöhe korreliert sind. Effizienz und Geschwindigkeit der Reallokation von entlassenen Arbeitskräften können schließlich gerade in Transfor-

4 Vgl. dazu auch Heinrich, Ralph P., Michael J. Koop et al.: *Sozialpolitik im Transformationsprozeß Mittel- und Osteuropas*, Kieler Studien, Nr. 273, Tübingen 1996, S. 134.

mationsprozessen erheblich durch Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik gefördert werden. Angebote von Informations-, Beratungs- und Vermittlungsdiensten sowie Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen können regionale und strukturelle *mismatches* am Arbeitsmarkt reduzieren und die individuellen Chancen zur Wiederbeschäftigung erhöhen.

In der VR China wurde die Implementierung eines geeigneten beschäftigungspolitischen Programms zusätzlich erschwert, da im Rahmen der chinesischen Reformen eine Transformation des sozialistischen Gesellschaftssystems bis heute strikt abgelehnt wird. Demzufolge muß jeder einzelne Reformschritt auch weiterhin mit dem Attribut "sozialistisch" in Einklang gebracht werden. Allerdings erweist sich die ideologische Rechtfertigung der Reformen gerade im Bereich der Arbeitsmarktpolitik als äußerst schwierig, da den Zugewinnen an wirtschaftlicher Freiheit, beispielsweise in Form von selbständiger Arbeitsplatzwahl und leistungsbezogenen Löhnen, Einbußen in Form von offener Arbeitslosigkeit gegenüberstehen.

Um den konkreten Anpassungsbedarf der Beschäftigung zu ermitteln, ist zu unterscheiden zwischen offener (registrierter) Arbeitslosigkeit und verdeckter Arbeitslosigkeit, die sich in Form von geringer Arbeitsstundenproduktivität und Verkürzungen der effizienten Arbeitszeit äußert. Offiziellen Angaben zufolge waren in der VR China zu Reformbeginn etwa 5,3% der städtischen Erwerbstätigen oder etwa 5,3 Mio. Menschen von offener Arbeitslosigkeit betroffen. Im Reformverlauf wurde dieser Wert seit 1983 unter 3% stabilisiert.<sup>5</sup> Allerdings ist die offene Arbeitslosenquote nur von geringer Aussagefähigkeit, da das chinesische System der Arbeitslosenstatistik lediglich Personen registriert, die über eine städtische Haushaltsregistrierung verfügen. Diese Gruppe stellt jedoch mit einem Anteil von etwa 24% der Erwerbstätigen nur eine Minderheit dar.<sup>6</sup> Wenn aber die Entstehung oder Erfassung offener Arbeitslosigkeit durch Planungsmechanismen verschleiert wird, kann zwangsläufig nur die Summe aus offener und verdeckter Arbeitslosigkeit Ineffizienzen der Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur anzeigen. Entsprechende Schätzungen kommen zu dem Ergebnis, daß zu Reformbeginn etwa 100 bis 150 Mio. landwirtschaftliche Erwerbstätige und etwa 10 bis 20 Mio. Arbeiter staatlicher Industriebetriebe strukturell unterbeschäftigt waren. Aktuelle Schätzungen gehen davon aus, daß zur Zeit auf dem Lande etwa 170 Mio. und im staatlichen Industriesektor mindestens 20 bis 30 Mio. Personen unterbeschäftigt sind.<sup>7</sup>

### 3 Instrumente und Erfahrungen der Beschäftigungspolitik (1978-1994)

Im Gegensatz zu anderen Transformationsländern ist die chinesische Führung nicht zu einer allgemeinen Privatisierung staatlicher Betriebe bereit. Statt dessen wird eine Diversifizierung (*duoyuanhua*) der betrieblichen Eigentumsstruktur unter Beibehaltung einer zentralen Rolle vergesellschafteter Betriebe (Staatsbetriebe und

<sup>5</sup> Vgl. *Zhongguo Tongji Nianjian* 1995, Beijing 1995, S. 106.

<sup>6</sup> Berechnet nach *Zhongguo Tongji Nianjian* 1994, Beijing 1994, S. 84f. u. 106.

<sup>7</sup> Vgl. u. a. Zhang Genming: 1996, S. 67, und Lin Zhichao: "Xiangzhen Qiye Xina Nongcun Shengyu Laodongli Fenxi", *Zhongguo Laodong Kexue*, (1995) 8, S. 19.

Kollektivbetriebe) favorisiert.<sup>8</sup> Angesichts der erheblichen Belastung staatlicher Industriebetriebe durch Unterbeschäftigung ist ohne weiteres nachzuvollziehen, daß eine Modernisierung der Betriebe durch eine schockartige Arbeitskräfteenthaltung sozialpolitisch brisant wäre. Daher bevorzugt die chinesische Führung eine zeitliche Streckung der Reformen. Im folgenden soll an Hand ausgewählter beschäftigungspolitischer Maßnahmen dargestellt werden, in welcher Weise der kurzfristig vorhandene *trade-off* zwischen "wirtschaftlicher Effizienz" und "sozialer Stabilität" die Konzeption der chinesischen Beschäftigungspolitik und damit die Fähigkeit der Betriebe zur Restrukturierung und Arbeitskräfteenthaltung beeinflußt hat.<sup>9</sup> Im Mittelpunkt stehen hier Maßnahmen zur Restrukturierung des betrieblichen Beschäftigungssystems sowie lohnpolitische Reformen, da sie Anpassungsfähigkeit und -bedarf der Betriebe direkt beeinflussen.

### 3.1 Restrukturierung des betrieblichen Beschäftigungssystems

Die Restrukturierung des betrieblichen Beschäftigungssystems konzentriert sich im wesentlichen auf die Herstellung formal-rechtlicher Arbeitsbeziehungen auf der Grundlage beendbarer Arbeitsverträge. Es geht also hierbei um die Abkehr von lebenslangen Beschäftigungsgarantien und umfassender Daseinsvorsorge durch die Betriebseinheiten. Durch die häufig zitierte "Zerschlagung der eisernen Reisschüssel" soll die betriebliche Arbeitskräftenutzung flexibilisiert und eine rationelle inner- und zwischenbetriebliche Arbeitskräftemobilität realisiert werden, so daß die betriebliche Beschäftigung sukzessive an den produktionswirtschaftlichen Bedarf angepaßt und damit die Arbeitsproduktivität erhöht werden kann. Allerdings wurde die staatliche Lenkung von Beschäftigungspotential und -struktur der Staatsbetriebe erst im Rahmen der "Regeln zur Umwandlung der Betriebsmechanismen der volkseigenen Industrieunternehmen" (23.07.1992) aufgegeben. Laut Artikel 17 erhielten staatseigene Industriebetriebe das Recht, "autonom über Zeit, Voraussetzungen und Form der Anstellung sowie die Zahl der Anzustellenden zu entscheiden".<sup>10</sup> Entsprechend weisen die zuständigen Arbeitsbehörden den Staatsbetrieben erst seit 1993 keine offiziellen Beschäftigungspläne mehr zu. Allerdings sind bislang nur wenige Betriebe berechtigt, ihre Personalstärke autonom festzulegen. Eine Ausnahme stellen die Staatsbetriebe dar, die als Pilotbetriebe mit dem sogenannten *Modern Enterprise System* experimentieren. Diese haben das uneingeschränkte Recht, selbst über ihre Personalstärke zu bestimmen.<sup>11</sup>

Im Rahmen der Reformen des betrieblichen Beschäftigungssystems ist vor allem das Arbeitsvertragssystem (*laodong hetongzhi*) hervorzuheben, das seit dem Jahr 1986

8 Vgl. u.a. "Zhonggong Zhongyang Guanyu Jianli Shehuizhuyi Shichang Jingji Tizhi Ruogan Wenti de Jueding", 14.11.1993, u.a. abgedruckt in: *Zhongguo Nongye Nianjian 1994*, Beijing 1994, S. 1.

9 Zur Stabilisierungsfunktion betrieblicher Beschäftigungspolitik vgl. auch Hebel, Jutta: "Personalpolitik als Konfliktmanagement in chinesischen Staatsunternehmen", *Osteuropa-Wirtschaft*, 41 (1996) 3, S. 279-297.

10 Vgl. "Quanmin Suoyouzhong Gongye Qiye Zhuanhuan Jingying Jizhi Tiaoli", 20.7.1992, Artikel 17, *Zhonghua Renmin Gongheguo Guowuyuan Gongbao (ZRGGG)*, 07.10.1992, S. 842.

11 Vgl. "Laodongbu, Guojia Jingmaowei Guanyu «Yinfa Xiandai Qiye Zhidu Shidian Qiye Laodong Gongzi Shehui Baoxian Zhidu Gaige Banfa» de Tongzhi", 09.06.1995, Punkt 2, *Laodong Zhence Fagui Zhuankan (LZFX)*, (1995) 8, S. 16.

auf nationaler Ebene von Unternehmen angewandt wird, die im Rahmen der staatlichen Arbeits- und Lohnpläne Arbeitskräfte einstellen.<sup>12</sup> Allerdings wurde das Arbeitsvertragssystem nicht ad hoc auf die Gesamtbelegschaft übertragen, sondern unter der Parole "das neue System für das neue Personal und das alte System für das alte Personal" (*xin ren xin zhidu, lao ren lao zhidu*) nur bei Neueinstellungen angewandt, um sich der Unterstützung der Stammbeslegschaften zu versichern und die soziale Stabilität nicht zu gefährden. Wie Tabelle 1 bestätigt, wurde damit die innerbetriebliche Beschäftigungssituation jedoch auch weiterhin primär durch das Festarbeitsprinzip der Vorreformphase geprägt. So war Ende 1994 erst ein Viertel der Beschäftigten staatlicher Betriebe im Rahmen des Arbeitsvertragssystems beschäftigt.

**Tab. 1: Entwicklung des Arbeitsvertragssystems in Staatsbetrieben (1983-94)**

Jahr	Arbeiter und Angestellte im Rahmen des AVS (in Mio.):	Anteil der AVS-Arbeiter an der Gesamtbeschäftigung (v. H.)
1983	0,57	0,6
1984	1,74	2,0
1985	3,32	3,7
1986	5,24	5,6
1987	7,35	7,6
1988	10,08	10,1
1989	11,90	11,8
1990	13,72	13,3
1991	15,89	14,9
1992	20,58	18,9
1993	23,96	21,9
1994	28,53	25,5

Quelle: Nach *Zhongguo Tongji Nianjian* 1994, S. 99 und *Zhongguo Laodong Tongji Nianjian* 1995, S.31.

Aus Sicht der Unternehmen sind für die erforderliche Flexibilisierung des Beschäftigungsstandes in erster Linie die betrieblichen Selbstbestimmungsrechte bei Einstellungen und Kündigungen relevant. In diesem Zusammenhang sind vor allem die Einführung von Einstellungstests, ein Ablehnungsrecht der Betriebe sowie die Vereinbarung einer 3- bis 6-monatigen Probezeit als positive Beiträge des Arbeitsvertragssystems hervorzuheben.<sup>13</sup> Dabei sind die Betriebe verpflichtet, ausschließlich Bewerber aus den vorab durch die zuständigen Arbeitsverwaltungsorgane bestimm-

<sup>12</sup> Vgl. *ZRGGG*, 10.10.1986, S. 739-750. Deutsche Übersetzung u.a. abgedruckt in: Wolff, Lutz-Christian: *Der Arbeitsvertrag in der Volksrepublik China nach dem Arbeitsvertragssystem von 1986*, Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Nr. 189, Hamburg 1990, S. 271-288.

<sup>13</sup> Vgl. "Guoying Qiye Shixing Laodong Hetongzhi Zanxing Guiding", 12.07.1986, Artikel 6, u.a. abgedruckt in: *ZRGGG*, 10.10.1986, S. 739.

ten Rekrutierungsbezirken einzustellen.<sup>14</sup> Auch sollen in der Regel nur Bewohner aus Städten und Gemeinden Arbeitsverträge erhalten; bei der Anwerbung von Bewohnern aus ländlichen Gebieten muß hingegen bei den Arbeitsbehörden zunächst eine Arbeitserlaubnis beantragt werden.<sup>15</sup>

Hinsichtlich der Kündigungsmöglichkeiten fielen die Liberalisierungen im Rahmen des Arbeitsvertragssystems noch wesentlich geringer aus. So kann das Unternehmen während der Laufzeit der Arbeitsverträge nach wie vor nur in wenigen genau spezifizierten Situationen Kündigungen aussprechen. Der Arbeitgeber hat ein Kündigungsrecht, wenn innerhalb der Probezeit festgestellt wird, daß der Angestellte nicht den Anstellungsvoraussetzungen entspricht, bei Berufsunfähigkeit, bei Vertragsverletzungen seitens des Arbeitnehmers und wenn das Unternehmen Konkurs erklärt oder sich in der gesetzlich bestimmten Konsolidierungsphase bei bevorstehendem Konkurs befindet.<sup>16</sup> Entlassungen aus Rationalisierungsgründen sind damit auch weiterhin für Staatsbetriebe nicht vorgesehen. Da aber andererseits für die Eröffnung eines Konkursverfahrens die Zustimmung der den jeweiligen Staatsbetrieben übergeordneten Verwaltungsbehörden erforderlich ist,<sup>17</sup> sind Entlassungen unterbeschäftigter oder überschüssiger Arbeitskräfte auch im Rahmen des Arbeitsvertragssystems streng genommen keine innerbetriebliche Entscheidung, die auf die Einführung vertraglich geregelter Arbeitsbeziehungen zurückgeht.

Die Freisetzung unterbeschäftigter Arbeitskräfte staatlicher Industriebetriebe sollte nach dem Willen der chinesischen Führung durch das Instrument der optimierten Arbeitsgruppen (*youhua laodong zuhe*) ersetzt werden. Diese sollten die betriebliche Arbeitskräfteallokation durch Neugruppierung der Beschäftigungsstruktur optimieren und so das Ausmaß der Unterbeschäftigung verringern.<sup>18</sup> Nach lokalen Experimenten wurden die optimierten Arbeitsgruppen seit 1987 auf nationaler Ebene angewandt. Grundsätzlich wurden dabei die unterbeschäftigten Arbeitskräfte laut chinesischer Terminologie "innerbetrieblich verdaut" (*qiyenei xiaohua*). Die Entlassung überschüssiger Arbeitskräfte in die offene Arbeitslosigkeit war in der Regel nicht vorgesehen.<sup>19</sup>

Neben praktischen Problemen bei der Realisierung von optimierten Arbeitsgruppen erscheint offensichtlich, daß die hohe Unterbeschäftigungsbelastung des Staatssektors nicht allein durch Restrukturierung der innerbetrieblichen Beschäftigung beseitigt werden kann. Auch in der VR China haben Kritiker bereits früh darauf hinge-

14 Vgl. "Guoying Qiye Zhaoyong Gongren Zanxing Guiding", 12.07.1986, Artikel 10, u.a. abgedruckt in: *ZRGGG*, 10.10.1986, S. 745.

15 A. a. O., Artikel 12, S. 745.

16 Vgl. "Guoying Qiye Shixing Laodong Hetongzhi Zanxing Guiding", 12.07.1986, Artikel 12, u.a. abgedruckt in: *ZRGGG*, 10.10.1986, S. 740.

17 Vgl. "Zhonghua Renmin Gongheguo Qiye Pochanfa", 02.12.1986, Artikel 8, u.a. abgedruckt in: *ZRGGG*, 20.12.1986, S. 980. Bestätigt durch das Rundschreiben "Guowuyuan Guanyu zai Ruogan Chengshi Shixing Guoyou Qiye Pochan Youguan Wenti de Tongzhi", 25.10.1994, Abschnitt 8, u.a. abgedruckt in: *LZfZ*, (1994) 12, S. 4.

18 Vgl. die ausführliche Darstellung der konkreten Vorgehensweise bei Hebel, Jutta und Günter Schucher: *Zwischen Arbeitsplan und Arbeitsmarkt: Strukturen des Arbeitssystems in der VR China*, Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Nr. 204, Hamburg 1992, S. 202-207.

19 Vgl. "Guowuyuan Guanyu Zuohao Laodong Jiuye Gongzuo de Tongzhi", *ZRGGG*, 18.06.1990, Punkt 7, S. 339.

wiesen, daß das Unterbeschäftigungsproblem der Staatsbetriebe nicht allein durch betriebsinterne Arbeitskräftereallokation zu lösen sei und letztlich betriebliche Unterbeschäftigung nur durch Freisetzung von Arbeitskräften zu verringern sei.<sup>20</sup> Wenn dennoch die Anwendung optimierter Arbeitsgruppen bis Anfang der 90er Jahre nahezu ausschließlich propagiert wurde, so ist dies vor allem auf die bislang noch fehlende allgemeine Arbeitslosenversicherung und die einseitige Favorisierung von Stabilitätszielen zurückzuführen.<sup>21</sup>

Allmählich wurden jedoch alternative Instrumente entwickelt und im Jahr 1995 konstatierte das Arbeitsministerium, daß "durch die Realität bereits bewiesen sei, daß die Fortsetzung der innerbetrieblichen Verdauung als primäre Maßnahme nicht länger den Anforderungen der tatsächlichen Situation entspreche."<sup>22</sup> Eine erste Erweiterung dieser Politik wurde durch die bereits im Jahr 1993 verabschiedeten "Regeln zum Einsatz von unterbeschäftigten Angestellten und Arbeitern der Staatsbetriebe" eingeleitet.<sup>23</sup> Inhaltlich knüpfen diese Regeln an die im Vorjahr im Rahmen der "Regeln zur Umwandlung von Betriebsmechanismen der volkseigenen Industrieunternehmen"<sup>24</sup> genannten Maßnahmen zur Reduzierung von überschüssigem Personal an und stellen eine systematische Erweiterung und Konkretisierung des Spektrums möglicher Maßnahmen dar. Vorgesehen sind Beurlaubungen (vgl. Artikel 8), Vorruhestandsregeln (vgl. Artikel 9), materielle Anreize zu Kündigungen durch die Arbeitnehmer selbst (vgl. Artikel 10) sowie Reallokation durch zwischenbetriebliches Ausleihen von Arbeitskräften (Artikel 13) und betriebsinternes Outplacement mit Hilfe von Arbeitsbeschaffungsunternehmen.<sup>25</sup>

Allerdings tragen auch weiterhin die Betriebseinheiten selbst den größten Teil der Verantwortung für die Reallokation und die Versorgung unterbeschäftigter Arbeitskräfte (vgl. Artikel 2). So kommt es lediglich im Falle von Kündigungen durch die

20 Hua Yingfang betonte in diesem Zusammenhang "...to provide a fundamental solution to the problem of surplus personnel, the constraint requiring enterprises to place personnel internally should be discarded, and enterprises should be permitted to dismiss surplus personnel... As a matter of fact, only by recognizing the existence of the unemployment phenomenon, and fully utilizing the unemployment mechanism and the role of the labor market in accomodating social labor force can we truly enliven the present lifetime-employment system and solve the perplexing problem of surplus personnel." Vgl. ders.: "Reflections on Developing and Utilizing China's 200 Million Surplus Laborers", *Jingji Kexue*, (1990) 6, S. 41-43, zitiert nach JPRS-CAR-91-020, 16.04.1991, S. 68. Vgl. auch Chen Yuguang (Mitglied der CASS): "Guanyu Jingji Tizhi Zhuanhuan Shiqi de Jiuye Wenti", *Zhongguo Laodong Kexue*, (1988) 12, S. 6.

21 Vgl. dazu Ruan Chongwu: "Intensify Reform of Labor, Wage and Social Insurance Systems and Promote Transformation of Enterprise Management Mechanism", *Guanli Shijie*, (1992) 3, S. 6-12, zitiert nach: JPRS-CAR-92-075, 5.10.1992, S. 41.

22 Vgl. Laodongbu Jiuyesi Jijinchu: "Wo Guo Jiuye Mianlin de Xingshi ji Jinhou Gongzuozhe de Zhongdian", *Jingji Yanjiu Cankao*, 13.02.1995, S. 29.

23 Vgl. "Guoyou Qiye Fuyu Zhigong Anzhi Guiding", 20.04.1993, u.a. abgedruckt in: *ZRGGG*, 16.06.1993, S. 298-300.

24 Vgl. "Quanmin Suoyouzhong Gongye Qiye Zhuanhuan Jingying Jizhi Tiaoli", 23.07.1992, u.a. abgedruckt in: *ZRGGG*, 07.10.1992, Artikel 17, S. 842. Deutsche Übersetzung u.a. abgedruckt in: *China aktuell*, August 1992, S. 566.

25 Zum Instrument der Arbeitsbeschaffungsunternehmen vgl. Wolff, Lutz-Christian: "Arbeitsbeschaffungsunternehmen in der Volksrepublik China - unter vergleichender Berücksichtigung der Situation von Beschäftigungsgesellschaften in den neuen Bundesländern", *Asien*, (Januar 1993) 46, S. 26-33.



Arbeitnehmer selbst zu einem Anstieg der offenen Arbeitslosigkeit bzw. zu einer Reduzierung der Stammbelegschaft und damit der betrieblichen Lasten. Folglich genießen Stabilitätsziele auch weiterhin im Rahmen der Beschäftigungsreformen Priorität. Dies beweist eindeutig die Entwicklung der Kündigungszahlen staatlicher Betriebe. Zwar ist ein deutlicher Anstieg erkennbar, doch bleibt die Kündigungsquote nach wie vor gering. So wurde im Zeitraum von 1986 bis 1991 insgesamt 300.000 Arbeitnehmern gekündigt, während im Jahr 1992 bereits 350.000 und im Jahr 1993 insgesamt 900.000 Arbeitnehmern gekündigt wurde.<sup>26</sup> Damit lag die Kündigungsquote für 1993 bei etwa 0,8%. Ähnlich gering war mit etwa 2,7% die Fluktuationsrate in staatlichen Betrieben.<sup>27</sup> Zhang Zilin betont, daß insgesamt nur 2% der staatlichen Industriebetriebe überhaupt Kündigungen aussprechen. Zur Zeit gilt damit noch mehrheitlich die Regel: "Short contracts become long contracts, and long contracts are gradually formalized into lifelong contracts".<sup>28</sup>

### 3.2 Reformen der Lohnpolitik

Lohnpolitische Reformen im Rahmen von Transformationsprozessen müssen im wesentlichen zwei Kriterien entsprechen. Zunächst muß die Allokationsfunktion der Löhne revitalisiert werden. Dabei erfordern die bevorstehenden strukturellen Veränderungen eine zunehmende Lohnspreizung, um die im alten System nahezu völlig fehlende Arbeitskräftemobilität zwischen verschiedenen Sektoren, Branchen und Unternehmen zu fördern. Gleichzeitig ist eine Niedriglohnstrategie zu verfolgen, um die erforderlichen Anpassungslasten der Beschäftigung nicht zusätzlich zu erhöhen. Allgemein gesprochen, muß die Qualität der Lohnpolitik also daran gemessen werden, ob sie zum Abbau von Arbeitslosigkeit beiträgt.

Demgegenüber verfolgt die chinesische Führung primär das Ziel, durch lohnpolitische Reformen die Leistungsbereitschaft der Arbeitnehmer und damit die Arbeitsproduktivität zu steigern. Die traditionelle Niedriglohnstrategie der Vorreformphase wurde zugunsten materieller Leistungsanreize aufgegeben, ohne dabei das sozialistische Verteilungsprinzip "Verteilung nach Leistung" aufzugeben. Im Mittelpunkt steht also die Motivations- (Löhne als Einkommen) und keineswegs die Allokationsfunktion der Löhne (Löhne als Preise). In diesem Sinne betonte der Arbeitsminister Ruan Chongwu:

Wages to the workers and staff members are like the proceeds from the land to the peasants, and are of the greatest concern among their personal interests, as well as an important means of giving play to their enthusiasm and creativity.<sup>29</sup>

26 Vgl. Li Hong: "All Urban Employees to Get Job Insurance", *China Daily*, 14.08.1993, S. 1 und FBIS-CHI-94-052, 17.03.1994, S. 51.

27 Vgl. Laodongbu Laodongli Peiyu yu Fazhan Yanjiu Ketizu: "Zhongguo Laodongli Shichang Diaoyan Baogao", *Jingji Yanjiu Cankao*, 04.05.1994, S. 7.

28 Vgl. Zhang Zilin et al.: "Harmonize and Perfect the Relationship Between Enterprise and Labor", *Jingji Yanjiu Cankao*, 01.05.1994, S. 31-42; zitiert nach Karmel, Solomon M.: "The Neo-authoritarian Dilemma and the Labor Force: Control and Bankruptcy vs Freedom and Instability", *Journal of Contemporary China*, 12 (1996) 5, S. 132.

29 Vgl. Fang Jinyu: "Ruan Chongwu on Reform of Labor and Wage System", *Liaowang Overseas Edition*, 02.03.1992, S. 7-9, zitiert nach FBIS-CHI-92-054, 10.03.1992, S. 49.

Zunächst wurde die Anwendung von Leistungsprämien und Akkordlöhnen favorisiert. Seit Mitte der 80er Jahre ging dann die Mehrheit der Staatsbetriebe zu einem System effizienzgebundener Löhne über. Dabei soll im Rahmen dieses Lohnsystems durch eine direkte Anbindung der Lohngesamtsumme an das realisierte Betriebsergebnis, also durch eine "built-in-flexibility" des Lohnsystems, vor allem die Motivationsfunktion der Löhne erhöht werden. Der effizienzabhängige Teil der Lohnsumme liegt in der Regel zwischen 20% und 100%. Grundsätzlich sind nach dem Willen der chinesischen Führung bei der Auszahlung effizienzgebundener Löhne zwei Grundprinzipien einzuhalten. Einerseits muß der Anstieg der Lohngesamtsumme geringer ausfallen als das Wachstum der wirtschaftlichen Effizienz; andererseits muß der Anstieg des realen Arbeitslohns kleiner sein als der Anstieg der Arbeitsproduktivität.<sup>30</sup> Je nach gewähltem Effizienzindikator, betrieblicher Situation und Branchenzugehörigkeit können zwischen Indikatorwert und Lohnsumme Relationen zwischen 1% : 0,3% und 1% : 0,7% festgelegt werden. Wenn also der festgelegte Indikator gegenüber dem Vorjahr einen Anstieg von 1% aufweist, darf die Lohngesamtsumme um 0,3% bis 0,7% steigen. In Ausnahmefällen kann die Relation auch bei 1% : 1% liegen.<sup>31</sup> Überschießende Lohnsteigerungen sollen laut Gesetz durch eine progressive Lohnanpassungssteuer (*gongzi tiaojieshui*) sanktioniert werden.<sup>32</sup> Bemessungsgrundlage ist der Teil der Lohngesamtsumme, der die vereinbarte Lohnsumme um mehr als 7% übersteigt.<sup>33</sup> Allerdings ist es nicht gelungen, ein effizientes Erhebungs- und Kontrollsystem einzurichten. So hätten laut offiziellen Angaben 1990 die Steuereinnahmen etwa 900 Mio. Yuan betragen müssen, de facto wurden jedoch nur 288 Mio. Yuan eingenommen.<sup>34</sup>

Ferner ist es schwierig, einen geeigneten Indikator für die betriebliche Effizienzentwicklung festzulegen. In der Regel werden Gewinnsteuer oder realisierter Gewinn als Effizienzindikator genutzt. Je nach Branche wird die Lohnentwicklung aber auch an Brutto- oder Nettoproduktionswert, Produktionsmenge, Umsatz, Deviseneinnahmen sowie zusammengesetzte Indikatoren angebunden. Selbst Verlustbetriebe nehmen an dem System effizienzgebundener Löhne teil, indem Lohnsteigerungen an die realisierte Verlustreduzierung gekoppelt werden.<sup>35</sup> Bei der Anwendung effizienzgebundener Löhne erweisen sich insbesondere Rückwirkungen von Wettbewerbsverzerrungen auf die Lohnentwicklung als problematisch. So ist die Gewinnsituation eines Unternehmens keineswegs direkt auf die betriebliche Effizienz zurückzuführen, sondern kann unter Umständen auch auf die indirekte Protektion durch das zweigleisige Preissystem, auf Preiserhöhungen, Planvorgaben oder ganz allgemein auf den ungleichen Wettbewerb zwischen verschiedenen Betrieben zu-

30 Vgl. "Guoyou Qiye Gongzi Zongtong Jingji Xiaoyi Guagou Guiding", 09.07.1993, Artikel 2, u.a. abgedruckt in: *ZRGGG*, 08.09.1993, S. 891.

31 A. a. O., Artikel 16, u.a. abgedruckt in: *ZRGGG*, 08.09.1993, S. 893.

32 Vgl. "Guoying Qiye Gongzi Tiaojieshui Zanxing Guiding", 03.07.1985, u.a. abgedruckt in: *ZRGGG*, 30.07.1985, S. 725-727.

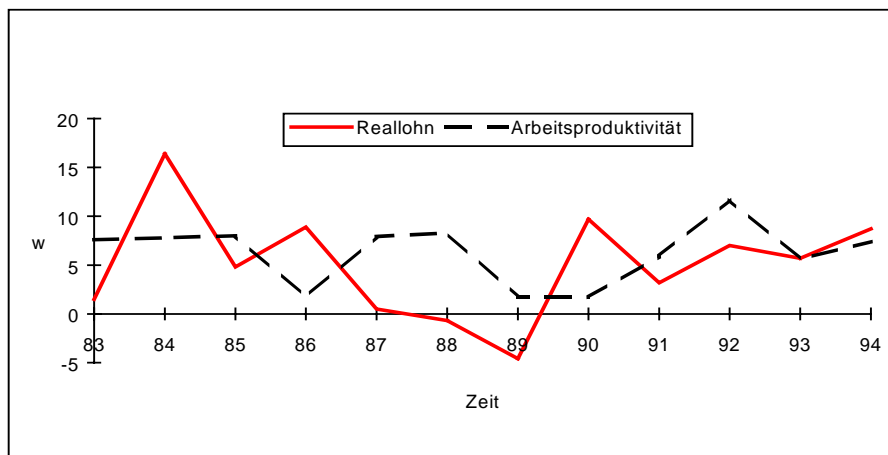
33 Vgl. "Guoying Qiye Gongzi Tiaojieshui Zanxing Guiding", 03.07.1985, §4, u.a. abgedruckt in: *ZRGGG*, 30.07.1985, S. 725.

34 Vgl. Guowuyuan Yanjiushi, Caizhengbu Fenpei Wenti Diaoyanzu: "Guoyou Qiye 'Gongxiao Guagou' de Xianzhuang, Wenti yu Duice", in: *Jingji Yanjiu Cankao*, 01.08.1993, S. 29.

35 Vgl. "Guoyou Qiye Gongzi Zongtong Jingji Xiaoyi Guagou Guiding", 09.07.1993, Artikel 5, u.a. abgedruckt in: *ZRGGG*, 08.09.1993, S. 891.

rückzuführen sein. Ferner zeigen die praktischen Erfahrungen, daß die Koppelung von Löhnen und Betriebsergebnis häufig durch zwischenbetriebliche Lohnvergleiche neutralisiert werden, denen sich das jeweilige Betriebsmanagement unter dem Druck der Belegschaften nicht entziehen kann.<sup>36</sup> Unzureichende Kontrollmechanismen führen dann zu illegalen Lohnsteigerungen, die mitunter auch den realisierten Produktivitätsanstieg übertreffen (vgl. Abbildung 1). Darüber hinaus ist zu bedenken, daß bei dem gegebenen System lediglich die monetären Arbeitslöhne berücksichtigt werden. Lohnzusatzkosten und Wohlfahrtsleistungen der Betriebe wie etwa kostenfreie medizinische Versorgung, Betriebswohnungen und Betriebskindergärten werden dagegen vernachlässigt.<sup>37</sup>

**Abb. 1: Wachstumsraten von Arbeitsproduktivität und Reallöhnen der staatseigenen Betriebe im Vergleich (1983-94)**



Quelle: Nach *Zhongguo Tongji Nianjian* 1994, S. 121, *Zhongguo Tongji Nianjian* 1995, S. 113 und *Zhongguo Laodong Tongji Nianjian* 1995, S. 6.

Unabhängig von den praktischen Problemen ist aber generell zu fragen, ob es sinnvoll ist, angesichts eines derart hohen *Labour Surplus* die Lohnentwicklung an die Produktivitätsentwicklung anzubinden. So fehlen letztlich die für Lohnsteigerungen freigegebenen Gewinnanteile für reinvestive Zwecke und begrenzen die Absorptionsfähigkeit des Industriesektors. Da gleichzeitig die Preise für Energie und Kapital zur Förderung der Industrialisierung auf niedrigem Niveau kontrolliert werden, ist der relative Preis der Arbeit im Reformverlauf ungeachtet der Unterbeschäftigung

36 Diese Erfahrungen decken sich weitgehend mit den Resultaten der Arbeiterselbstverwaltung im früheren Jugoslawien.

37 Beispielsweise sollen im Jahr 1990 Zusatzleistungen in Höhe von 50% der monetären Löhne gezahlt worden sein. Vgl. Jin Weigang: "Labor Exchange and the Initiative of Employees in State-Owned Enterprises", *Social Sciences in China*, (Summer 1995), S. 49.

tigungssituation kontinuierlich gestiegen. Die Folge ist eine signifikante Substitution von Arbeit durch Kapital, so daß die Beschäftigungselastizität bereits relativ gering ist.<sup>38</sup> Vor diesem Hintergrund läßt sich wiederum folgern, daß auch im Bereich der Lohnreformen wirtschaftliche Effizienzziele der sozialen Stabilität, i.e. der kurzfristigen Steigerung von Arbeitnehmerinkommen, geopfert wurden.

#### 4 Evaluierung und Perspektiven

Gegenwärtig sind im staatlichen Industriesektor etwa 110 Mio. Arbeitnehmer beschäftigt. Konservative Schätzungen kommen mehrheitlich zu dem Resultat, daß nach wie vor - wie auch zu Reformbeginn - etwa 20% bis 30% der Beschäftigten de facto unterbeschäftigt sind.<sup>39</sup> Teilweise werden auch weit höhere Werte genannt. So geht beispielsweise Zhu Rongji von einer Unterbeschäftigungsquote von etwa 50% aus, andere Ökonomen nennen Werte von bis zu 70%.<sup>40</sup> Gemäß einer neueren Untersuchung betrug dabei die effiziente Wochenarbeitszeit in Staatsbetrieben seit 1985 lediglich 19,2-28,8 Stunden bzw. 40% bis 60% der gesetzlichen Arbeitszeit.<sup>41</sup> Insgesamt ist damit die Beschäftigungsanpassung der Staatsindustrie bislang weitgehend ausgeblieben. Bestenfalls wurde im Verlauf der Reformen der Status quo aufrechterhalten.

Zwar wurden in wesentlichen Bereichen Reformen auf den Weg gebracht, doch wurden diese nur zögernd implementiert, sofern damit der Verlust sozialistischer Rechte verbunden war (wie die Einführung des Arbeitsvertragssystems und die Freisetzung von überschüssigem Personal). Demgegenüber wurden sie in übermäßiger Weise angewandt, wenn es sich um den Wegfall sozialistischer Einschränkungen (Einführung effizienzgebundener Löhne) handelte. Damit ist die Grundtendenz der Beschäftigungspolitik im staatlichen Industriesektor bislang wohl am ehesten als das Streben nach sozialistischen Vorteilen ohne sozialistische Einschränkungen zu charakterisieren. Unter Berücksichtigung der angesprochenen Koexistenz von Stabilitäts- und Effizienzzielen dominieren also nach wie vor Stabilitätsüberlegungen.

Angesichts ständig steigender Haushaltsbelastungen durch die Subventionierung staatseigener Betriebe und einer allgemeinen Verschlechterung der Position staats-

38 Im Zeitraum von 1986 bis 1994 betrug die durchschnittliche Beschäftigungselastizität etwa 0,247, d.h., bei einem Anstieg des BSP um 1% stieg die Beschäftigung um 0,247%. Berechnet nach *Zhongguo Tongji Nianjian* 1995, Beijing 1995, S. 21.

39 Vgl. u.a. Zhang Zhongying: "Qiye Fuyu Renyuan He Chu Qu?", *Jingji Ribao*, 25.09.1995, S. 7; Gu Shengzu: "Reform of State-Owned Enterprises and Placement of Surplus Labor Force", *Renmin Ribao*, 23.03.1995, S. 9; zitiert nach FBIS-CHI-95-094, 16.05.1995, S. 36. Zhang Genming: 1996, S. 67.

40 Vgl. Mei Zi: "Working Class Discontent with Reform - Difficult Situation in Labor Reform on the Mainland", *Kaifang*, (18.08.1992) 8, S. 38f.; zitiert nach JPRS-CAR-92-086, 18.11.1992, S. 31. Die erheblichen Differenzen sind vor allem auf die unterschiedliche Berücksichtigung des technischen Fortschritts zurückzuführen.

41 Verwendet man an Stelle der 48-Stunden-Woche die zum 01.05.1995 in Kraft gesetzte 40-Stunden-Woche als Bezugsgröße, dann liegt der Anteil der effizienten Arbeitszeit bei 48% bis 72%. Damit ist evident, daß auch die Arbeitszeitverkürzung kurzfristig nicht zu einem Anstieg der Arbeitsnachfrage führt. Vgl. Zhang Genming: 1996, S. 65.

eigener Betriebe<sup>42</sup> wird jedoch immer deutlicher, daß eine stärkere Berücksichtigung wirtschaftlicher Effizienz Ziele im Rahmen der Beschäftigungspolitik nicht länger aufgeschoben werden kann. Die Frage ist, wann die Regierung das politische Wagnis eines entsprechenden Kurswechsels eingeht. Will man das wirtschaftspolitische Vorgehen der chinesischen Führung prognostizieren, ist es sinnvoll, aktuelle Experimente mit wirtschaftspolitischen Instrumenten, Pilotprojekte sowie Maßnahmen der Meinungsbildung zu analysieren, da diese häufig zukünftige Entwicklungen ankündigen.

Seit Proklamierung des ZK-Dokuments "Entscheidung des ZK zu einigen Fragen bei der Etablierung eines sozialistischen Marktwirtschaftssystems" am 14. November 1993 und der Verabschiedung des ersten nationalen Arbeitsgesetzes am 04. Juli 1994 sind verschiedene Signale erkennbar, die auf eine stärkere Betonung wirtschaftlicher Effizienz im Rahmen der Beschäftigungspolitik schließen lassen. Allerdings trifft dies nicht auf die Lohnpolitik zu. Die Allokationsfunktion der Löhne wird auch weiterhin als Tabu behandelt und das sozialistische Verteilungsprinzip "Verteilung nach Leistung" aufrechterhalten.

Zunächst fällt auf, daß die Führung in den letzten Jahren offensichtlich sehr bemüht war, die allgemeine Akzeptanz offener Arbeitslosigkeit zu erhöhen. Zahlreiche Beiträge in Rundfunk, Fernsehen und Tagespresse weisen darauf hin, daß eine optimale Ressourcenallokation und Nutzung des Humankapitals nicht ohne ein gewisses Maß offener Arbeitslosigkeit zu realisieren sei. Es geht also darum, "offene Arbeitslosigkeit" als notwendigen Mechanismus im Rahmen eines marktwirtschaftlich koordinierten Wirtschaftssystems zu propagieren. Mittlerweile wird auch von offizieller Seite anerkannt, daß die betriebliche Effizienz nur erhöht werden kann, wenn Unternehmen nicht länger Funktionen der Gesellschaft (*qiye ban shehui*) übernehmen müssen. In einem Rundschreiben vom 24. November 1995 wird in diesem Zusammenhang erstmals auch auf die Kostenseite der betrieblichen Unterbeschäftigung hingewiesen. Dort wird kalkuliert, daß die Lohnsumme des überschüssigen Personals etwa 67,5 Mrd. Yuan p.a. betrage.<sup>43</sup> Daher ist anzunehmen, daß mit zunehmender Funktionsfähigkeit des sozialen Sicherungssystems eine graduelle Erhöhung der offenen Arbeitslosigkeit akzeptiert wird. Bereits jetzt gibt das Arbeitsministerium die 5,0%-Marke als neuen Maximalwert für den 9. Fünfjahresplan, also bis zum Jahr 2000 an.<sup>44</sup> Aufschlußreich ist auch, daß zur Zeit bereits erhebliche Abweichungen von der durchschnittlichen nationalen Arbeitslosenquote akzeptiert werden. So weisen laut offiziellen Angaben bereits jetzt einige Städte Arbeitslosenquoten von mehr als 5% auf.<sup>45</sup>

42 Gegenwärtig gelten etwa zwei Drittel aller Staatsunternehmen als Verlustbetriebe. Vgl. Zhang Genming: 1996, S. 67.

43 Vgl. "Guoyou Dazhongxing Qiye Fuyu Renyuan Fenliu he 'Qiye Ban Shehui' Zhuanzhi Wenti Yantaohui Jiyao", 24.11.1995, Abschnitt 1, u.a. abgedruckt in: *LZZFZ*, (1996) 2, S. 9.

44 Laodongbu: "Laodong Shiye Fazhan 'Jiu Wu' Jihua he 2010 Nian Yuanjing Mubiao Guihua Yaodin", *Laodong Neican*, (1996) 1, S. 18.

45 Beispielsweise Fuxin und Chaoyang in Liaoning; Jixi, Shuangyashan, Shuangcheng, Beian und Yichun in Heilongjiang; Wenzhou in Zhejiang; Huaibei, Maanshan und Chaohu in Anhui; Ningde in Fujian; Yucheng in Shangdong; Yuzhou in Henan; Suizhou, Xiaogan und Shishou in Hubei; Loudi, Lengshuijiang, Zixing, Lengshuitan und Hongjiang in Hunan; Shenzhen und Shanwei in Guangdong;

Ferner ist hervorzuheben, daß das Arbeitsvertragssystem in Übereinstimmung mit der ausdrücklichen Forderung des Arbeitsgesetzes nach vertraglicher Regelung sämtlicher Arbeitsbeziehungen<sup>46</sup> nicht länger nur bei Neueinstellungen, sondern auf die Gesamtbelegschaft (*quanyuan laodong hetongzhi*) angewandt wird. Nachdem Pilotbetriebe beispielsweise in Beijing und Shanghai zu Beginn der 90er Jahre entsprechende Experimente durchführten,<sup>47</sup> wird die Ablösung des Festarbeitersystems durch das Arbeitsvertragssystem seit 1994 auch auf nationaler Ebene forciert. Laut Rundschreiben des Arbeitsministeriums vom 24. August 1994 sollen alle Gebiete des Landes das Arbeitsvertragssystem bis Ende 1996 umfassend anwenden.<sup>48</sup> Ende 1996 waren bereits 96,4% aller Beschäftigten auf der Grundlage von Arbeitsverträgen beschäftigt.<sup>49</sup> Das Arbeitsministerium geht daher davon aus, daß das Festarbeitersystem spätestens bis zum Jahr 2000 durch das neue Arbeitsvertragssystem ersetzt sein wird. Entsprechend ist zu erwarten, daß zukünftig die Mobilitäts- und Kündigungsquote der Betriebe sukzessive ansteigt.

In diesem Zusammenhang ist auch die Einführung sogenannter Wiederbeschäftigungsprojekte (*zaijiuye gongcheng*) zu sehen, die von November 1993 bis Dezember 1994 zunächst als Pilotprojekte zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen und unterbeschäftigten Arbeitskräften eingesetzt wurden.<sup>50</sup> Im Jahr 1995 hat dann das Arbeitsministerium per Rundschreiben den Einsatz auf nationaler Ebene gefordert. Zielgruppe der Wiederbeschäftigungsprojekte sind Personen, die bereits seit mehr als 6 Monaten arbeitslos sind sowie unterbeschäftigte Personen, die zwar formal noch einer Betriebseinheit angehören, aber bereits seit mehr als 6 Monaten kein regelmäßiges Gehalt mehr beziehen (*xiagang renyuan*).<sup>51</sup> Die Wiederbeschäft-

Dachuan und Langzhong in Sichuan; Liupanshui in Guizhou; Zhaotong in Yunnan; Baiyin, Jiayuguan, Jiuquan, Yumen in Gansu; Shizuishan in Ningxia. Vgl. *Zhongguo Laodong Tongji Nianjian* 1995, Beijing 1995, S. 82-99.

46 Vgl. "Zhonghua Renmin Gongheguo Laodongfa", 05.07.1994, Artikel 16, u.a. abgedruckt in: *ZRGGG*, 02.08.1994, S. 680.

47 So haben im Jahr 1991 in Beijing und Shanghai jeweils 80 Unternehmen mit insgesamt 71.000 resp. 200.000 Beschäftigten mit dem allgemeinen Arbeitsvertragssystem experimentiert. Vgl. *XINHUA*, 25.11.1991, zitiert nach FBIS-CHI-91-228, 26.11.1991, S. 61, und *XINHUA*, 21.11.1991, zitiert nach FBIS-CHI-91-226, 22.11.1991, S. 43.

48 Vgl. "Laodongbu Guanyu Quanmian Shixing Laodong Hetongzhi de Tongzhi", 24.08.1994, Punkt 1, u.a. abgedruckt in: *LZfZ*, (1994) 10, S. 12.

49 Vgl. Laodongbu; Guojia Tongjiju: "1996 Niandu Laodong Shiye Fazhan Tongji Gongbao", *Zhongguo Laodongbao*, 17.05.1997, S. 2.

50 Vgl. "Zaijiuye Gongcheng", 03.11.1993, u.a. abgedruckt in: *LZfZ*, (1994) 1, S. 28-30.

51 Die entsprechende Regelung ist zu finden in: "Laodongbu Guanyu Quanmian Shishi 'Zaijiuye Gongcheng' de Tongzhi", 19.01.1995, Punkt 2, u.a. abgedruckt in: *LZfZ*, (1995) 4, S. 7. Als "xiagang renyuan" werden Personen bezeichnet, die von ihren Betrieben bei Produktionseinschränkung oder -stillstand mit einem minimalen monatlichen Entgelt nach Hause geschickt werden, ohne dabei ihre formale Betriebszugehörigkeit zu verlieren. Im Jahr 1994 waren insgesamt 12 Mio. oder 12% der Beschäftigten der staatlichen Industriebetriebe beurlaubt. Überdurchschnittlich stark betroffen sind Beschäftigte in der Textilindustrie, im Kohle- und Erzbergbau, in der Erdöl- sowie Rüstungsindustrie. Entsprechend sind auch erhebliche regionale Unterschiede festzustellen. Gemäß einer Stichprobenuntersuchung der ACFTU waren Ende 1994 in Shanghai etwa 5%, in Chongqing etwa 38% und in Wenzhou sogar 49% der Beschäftigten staatlicher Industriebetriebe betroffen. Vgl. Quan Guo Zong Gonghui Baoxian Gongzuobu: "Shiye Zhigong, Qiye Xiagang Daigong Renyuan ji Qi Zaijiuye Zhuangkuang de Diaocha he Jianyi", *Jingji Yanjiu Cankao*, 01.02.1996, S. 7, und

tigung der genannten Zielgruppen wird durch die Gewährung von Steuervorteilen, Zahlung von Lohnsubventionen und Einstellungsprämien an die neuen Arbeitgeber sowie Vergabe von Existenzgründungszuschüssen an die Arbeitsuchenden gefördert.<sup>52</sup> Gleichzeitig wird durch eine Koppelung von Ausbildungs- und Vermittlungstätigkeit eine bedarfsgerechte Qualifizierung der Arbeitsuchenden angestrebt.<sup>53</sup> Dabei soll die Kosteneffizienz der angebotenen Maßnahmen erhöht werden, indem die Auszahlung der Arbeitslosenhilfe von der regelmäßigen Teilnahme an Informations- und Weiterbildungsangeboten abhängig gemacht wird.<sup>54</sup> Laut Angaben des Arbeitsministeriums sollten ursprünglich von 1995 an innerhalb von 5 Jahren insgesamt 8 Mio. Personen im Rahmen der Wiederbeschäftigungsprojekte in neue Beschäftigungsverhältnisse vermittelt werden.<sup>55</sup> Mittlerweile hat die zunehmende Anwendung des Konkursrechts in 111 Pilotstädten allerdings entsprechende Erweiterungen der Wiederbeschäftigungsprojekte erzwungen.

Schließlich ist die zukünftige Rolle der Staatsbetriebe im Rahmen der chinesischen Industrie infolge wachsender Subventionsbelastungen sowohl bei Politikern als auch bei Wissenschaftlern zunehmend in die Diskussion geraten. Wenn auch nach wie vor kein allgemeiner Konsens darüber erzielt wurde, welche Mindestgröße der Staatssektor zukünftig haben wird, wurden Privatisierungen und Unternehmenskonkurse mittlerweile als notwendiges Instrument bereits weitgehend akzeptiert. Im Jahr 1994 prognostizierte Li Peng, daß in den folgenden 5 Jahren etwa ein Drittel der staatlichen Betriebe privatisiert oder geschlossen werden.<sup>56</sup> Bisher bleibt die Entwicklung zwar deutlich hinter Lis Prognose zurück, doch haben Unternehmenskonkurse staatlicher Betriebe in den letzten Jahren dennoch einen deutlichen Anstieg gezeigt.<sup>57</sup> Entsprechend hat das Arbeitsministerium für den Zeitraum des 9. Fünfjahresplans (FJP) prognostiziert, daß Staatsbetriebe durchschnittlich etwa 3,5 Mio. Beschäftigte p.a. freisetzen werden.<sup>58</sup> Die aktuelle Entwicklung scheint diese Prognose jedoch noch deutlich zu übertreffen.

Insgesamt deuten also in der Tat verschiedene Signale darauf hin, daß die Konzeption der Beschäftigungspolitik zukünftig in höherem Maße wirtschaftlichen Effi-

Zhonghua Quan Guo Zonggonghui Baoxian Gongzuobu: "Goujian xinxing jiuye jizhi, tuoshan fenliu anzhi qiye xiangang daigong renyuan de fanglüe xuanze", *Jingji Yanjiu Cankao*, 10.11.1995, S. 8.

52 Vgl. "Laodongbu Guanyu Quanmian Shishi 'Zaijiuye Gongcheng' de Tongzhi", 19.01.1995, Punkte 5-7, u.a. abgedruckt in: *LZfZ*; (1995) 4, S. 8.

53 Vgl. dazu auch Schädler, Monika und Günter Schucher: "Soziale Konflikte einer aufstrebenden Wirtschaftsmacht: Aktuelle Entwicklungen des chinesischen Arbeitsmarktes", *Geographische Zeitschrift*, (1995) 3-4, S. 160.

54 Vgl. "Zaijiuye Gongcheng", 03.11.1993, Abschnitt 2, u.a. abgedruckt in: *LZfZ*, (1994) 1, S. 29.

55 Vgl. "Wu Nian Nei Bangzhu Ba Bai Wan Ren Zaijiuye", *Zhongguo Laodongbao*, 16.05.1995, S. 1.

56 Vgl. *AFP*, 28.10.1994; zitiert nach FBIS-CHI-94-209, 28.10.1994, S. 25.

57 So wurden im Jahr 1993 insgesamt 710 Konkurse (davon 276 Staatsbetriebe), im Jahr 1994 insgesamt 1625 Konkurse, 1995 etwa 2200 und 1996 etwa 6200 Fälle registriert. Vgl. o.V.: "Taskforce to Purge Loss-making Firms", *South China Morning Post (Internet Ed.)*, 22.04.1997; Chan, Vivien Pik-Kwan: "Chinese Firms Facing Record Bankruptcies", *South China Morning Post*, 07.05.1996, S. 1, und Quan Guo Zong Gonghui Baoxian Gongzuobu: "Guanyu Pochan Qiye Zhigong Anzhi Wenti de Fenxi", *Jingji Yanjiu Cankao*, 01.02.1996, S. 17.

58 Vgl. Gilley, Bruce: "Beijing, Shanghai Move to Restrict Migrant Workers", *Eastern Express*, 08/09.04.1995, S. 5; zitiert nach FBIS-CHI-95-068, 10.04.1995, S. 46.

zienszielen Rechnung trägt. Allerdings besteht auch weiterhin die Gefahr, daß Streiks und Arbeiterproteste die Führung dazu verleiten, umstrittene Maßnahmen auszusetzen oder zu verlangsamen. So haben im Sommer 1997 Arbeiterproteste in Nanchong und Mianyang (beide in der Provinz Sichuan) deutlich gemacht, daß die Führung erhebliche Probleme hat, unpopuläre Beschlüsse durchzusetzen.<sup>59</sup> Je mehr jedoch die Führung berücksichtigt, daß die kurzfristige Priorität von Stabilitätszielen nicht nur zu Ineffizienzen führt, sondern auch die Lösbarkeit des Problems dauerhaft erschwert, desto eher wird eine entsprechende Reorientierung der Beschäftigungspolitik langfristig durchgesetzt. Hinzukommen muß zukünftig auch eine stärkere Marktorientierung der Lohnpolitik. So muß auch die Lohnpolitik daran gemessen werden, ob sie zum Abbau von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung beiträgt. Solange aber das sozialistische Verteilungsprinzip der Löhne aufrechterhalten wird und Löhne ihre Preisfunktion nicht wahrnehmen können, wird es zu Mengenanpassungen, also zu dauerhafter Arbeitslosigkeit kommen.

Darüber hinaus muß die Beschäftigungsfrage auch bei der Konzeption der staatlichen Strukturpolitik ausreichend berücksichtigt werden. Laut Grundsatzdokument des ZK zur Errichtung einer sozialen Marktwirtschaft hat der Staat die Aufgabe, die Wirtschaftsstruktur aktiv zu gestalten.<sup>60</sup> Um auf lange Sicht eine Lösung des Beschäftigungsproblems zu erreichen, muß dabei vor allem die nationale Faktorausstattung stärker berücksichtigt werden. Bis heute werden jedoch gerade arbeitsintensive Produktionstechniken sowie Klein- und Mittelbetriebe auf vielfältige Weise diskriminiert. Kurz gesagt, die Lösung der Beschäftigungsfrage muß zukünftig bei sämtlichen Entscheidungsträgern Priorität genießen und darf nicht allein in den Aufgabenbereich des Arbeitsministeriums verwiesen werden.

---

59 Vgl. dazu u.a. Forney, Matt: "We Want to Eat", *Far Eastern Economic Review* (Internet Ed.), 26.06.1997, und o.V.: "Louder Calls for Protest Probe", *South China Morning Post* (Internet Ed.), 21.07.1997.

60 Vgl. "Zhonggong Zhongyang Guanyu Jianli Shehuizhuyi Shichang Jingji Tizhi Ruogan Wenti de Jueding", 14.11.1993, Punkt 4, Absatz 17, u.a. in: *Zhongguo Nongye Nianjian 1994*, S. 4.