

BESCHÄFTIGUNGSPOLITISCHE PROBLEME IN DER VR CHINA

Thomas Heberer

Über offene Arbeitslosigkeit in China war bis Ende der 70er Jahre im Westen kaum etwas bekannt. Erst in den letzten Jahren wurde die Existenz von Arbeitslosigkeit von der chinesischen Führung immer offener zugegeben, für die Stadt wie für das Land. In China war dieses Thema mehr als zwei Jahrzehnte tabu gewesen. Allein die Terminologie und Definition bereitet in China Schwierigkeiten. Die Begriffsbestimmungen von "beschäftigt" (jiuye), "auf Anstellung wartende" (daiye) und "arbeitslos" (shiye) sind dort strittig.¹ Überdies läßt sich der Begriff Arbeitslosigkeit in China nicht ohne Schwierigkeiten mit dem Phänomen der Arbeitslosigkeit in westlichen Industriegesellschaften vergleichen. Dies resultiert einerseits aus den verschiedenartigen Ursachen für Arbeitslosigkeit (Rationalisierung/Entwicklungsdefizit), andererseits aus der ökonomischen Struktur der urbanen Zentren in Entwicklungsländern in China.² Wenn wir im folgenden den Begriff doch verwenden, so im Sinne von Mangel an Arbeitsgelegenheit zu angemessenem Entgelt für arbeitsfähige und -willige Personen, deren wirtschaftliche Existenz auf Arbeitslohn beruht.

Zwar wird die Existenz offener Arbeitslosigkeit zugegeben, aber weitaus schwerer dürfte die versteckte Arbeitslosigkeit wiegen (d.h. die Verwendung von Arbeitskraft über den notwendigen Bedarf hinaus). Wenngleich durch personelle Überbesetzung in Industrie und Landwirtschaft mehr Arbeitsplätze zur Verfügung stehen, so geht dies letztlich doch auf Kosten der Arbeitsproduktivität und -effizienz sowie der Wirtschaftsentwicklung insgesamt.

Wenig bekannt ist über die strukturelle bzw. regionale Arbeitslosigkeit in China infolge unterschiedlicher Bevölkerungsdichte oder unterschiedlichem wirtschaftlichem Entwicklungsstand.

Erfahrungen der letzten Jahrzehnte

Was die Beschäftigungspolitik anbelangt, so lassen sich für die Volksrepublik China drei Perioden unterscheiden:

(1) 1949 bis 1957: Für vier Millionen Personen, die 1949 in den Städten arbeitslos waren, mußte Arbeit gefunden werden. Im Zuge des Wirtschaftsaufschwungs während des er-

sten Fünfjahresplans wurden viele neue Arbeitsplätze geschaffen, so daß ein Großteil der Arbeitslosen Arbeit erhielt. Die meisten Erwerbslosen in diesem Zeitraum waren Erwachsene, die Familien zu ernähren hatten. Der Staat gab einerseits Arbeitslosenunterstützung, versuchte andererseits möglichst vielen Arbeit zu verschaffen, wobei allerdings die Löhne relativ gering bleiben sollten.

Daneben gab es spezielle Arbeitsbeschaffungsprogramme sowie Selbsthilfeprojekte. Teile der städtischen Bevölkerung, die vom Land gekommen waren, wurden angehalten, in ihre Heimat zurückzukehren (und an der Bodenreform teilzunehmen), andere, sich in dünn besiedelten Gebieten niederzulassen.

Damals existierte noch ein relativ ausgeglichenes Nebeneinander von staatlichen, kollektiven und Individualbetrieben. Staatliche Arbeitsämter vermittelten Arbeitskräfte in den staatlichen Sektor, die anderen Sektoren konnten je nach Bedarf Einstellungen vornehmen. Was Entlassungen anbelangte, so wurden den Privatbetrieben allerdings strikte Beschränkungen auferlegt. So gelang es, daß Arbeitslosenproblem einigermaßen in den Griff zu bekommen. Die Zahl der Beschäftigten im Nichtagrarbereich stieg von 8 Millionen 1949 auf 24,51 Millionen Ende 1956.³ Dennoch gab es einen starken Arbeitskräfteüberhang. Zwischen 1953 und 1957 betrug die jährliche Durchschnittswachstumsrate bei nichtlandwirtschaftlichen Arbeitskräften 1,3%. Die Stadtbevölkerung stieg in diesem Zeitraum dagegen um 5,7% jährlich, also mehr als viermal so schnell. Dieses Anwachsen resultierte vornehmlich aus der Zuwanderung von ca. 8 Millionen Bauern in die Städte.⁴ Höherer Lebensstandard in den Städten und soziale und ökonomische Verschiebungen infolge der Landreform und Sozialisierung der Landwirtschaft waren die hauptsächlichen Gründe dafür. Die meisten dieser Zuwanderer waren im besten Arbeitsalter. Sie übernahmen Arbeitsplätze, die ansonsten für Schulabgänger zur Verfügung gestanden hätten.

(2) 1958 bis 1965: Während des "Großen Sprungs" 1958 wurde eine Massenbewegung zur Erzeugung von Eisen und Stahl ins Leben gerufen, mit der Großbritannien in der Stahlerzeugung übertriffen werden sollte. Zugleich wurden Investbauprojekte in großer Zahl in Angriff genommen. Die 1,2 Millionen städtischen Schulabgänger konnten daher den Bedarf an städtischen Arbeitskräften nicht decken.⁵ Weitere 20 Millionen Bauern wurden dazu in die Städte geholt, die Zahl der städtischen Arbeitskräfte schnellte von 24,51 Millionen (1957) auf 45,32 Millionen (1958) hoch.⁶ Der Löwenanteil der neuen Arbeitskräfte ging in die Schwerindustrie.

Die Verstaatlichung der Privatbetriebe und einer großen Zahl von Kollektivbetrieben nach 1956 führte zum Abbau vieler Arbeitsplätze. 1955 waren noch über 13 Millionen Personen, d.h. mehr als ein Drittel der Beschäftigten im Nicht-agrarbereich, in privaten Handwerks-, Transport- und traditionellen Gewerben tätig.⁷ 1957 und 1958 verschwand dieser Bereich, Arbeitssuchende hatten nun keine Möglichkeit mehr, selbständig tätig zu werden oder sich selbst um eine Anstellung zu bemühen. Alles lief über die staatlichen Arbeitsbüros, die Anstellungen ungeachtet der Wünsche der Anzustellenden bzw. des anstellenden Betriebes vornahmen. Zu Beginn der 60er Jahre sollte durch eine Readjustierungsphase der Überhang der Schwerindustrie zugunsten der landwirtschaftlichen und leichtindustriellen Entwicklung abgebaut werden. Eine große Zahl städtischer Arbeitskräfte (ca. 20 Millionen) wurden von den Städten wieder zurück aufs Land geschickt. Dennoch stieg die Arbeitslosenquote an, da die Umstrukturierung der Industrie zur Schließung unrentabler und scheinbar überflüssiger Betriebe führte. Für die Schulabgänger jener Zeit standen nur wenige Arbeitsplätze zur Verfügung, durch Betriebsschließungen fielen überdies weitere Arbeitsplätze weg. Damals begann die Verschickung von städtischen Schulabgängern in die ländlichen Randgebiete.

Der Zustrom vom Land in die Städte hielt trotz Verbots an, aufgrund der zum Teil schwierigen Wirtschaftslage auf dem Land gelang es nicht, ihn einzudämmen. Die Bauern wußten, daß der Lebensstandard in den Städten wesentlich höher war und eine Anstellung in einer städtischen Fabrik ein Einkommen ermöglichte, das auf dem Land nicht zu erzielen war. Doch nicht nur höheres Einkommen schien verlockend, anziehend wirkten auch eine soziale Absicherung, bessere Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen, ein größeres Konsumgüterangebot usw.

Seit Ende der 50er Jahre versuchten die staatlichen Betriebe die Vermittlung der Arbeitsbüros zu umgehen. Sie schlossen Verträge mit ländlichen Volkskommunen, wodurch sie Bauern für einige Monate als Vertragsarbeiter anheuernten. Dieses System hat sich in der einen oder anderen Form bis heute erhalten. Die Betriebe zahlten diesen Bauern niedrigere Löhne als Arbeitskräften, die von den Arbeitsbüros vermittelt waren und sparten zugleich die sozialen Kosten (Altersversorgung, Gesundheitsversorgung, Wohnungen usw.). Sie konnten dadurch das Betriebseinkommen erhöhen. Vor allem für zeitlich begrenzte Bauvorhaben wurden solche Vertragsarbeiter eingesetzt. Durch diese Tätigkeiten lernten die eingesetzten Arbeitskräfte natürlich die Vorteile der Arbeit in der Stadt schätzen und versuchten, nach

Vertragsablauf anderweitig Arbeit in den Städten zu finden, d.h. zu bleiben. Dadurch nahmen sie Schulabgängern Arbeitsplätze weg.

(3) 1966 bis 1978: Ca. 2 Millionen betrug die Zahl der städtischen Schulabgänger pro Jahr in diesem Zeitraum.⁸ Der Großteil davon wurde aufs Land geschickt, womit das Arbeitslosenproblem in den Städten kaschiert wurde. Zwischen 1966 und 1976 sollen offiziellen Angaben zufolge 17 Millionen Jugendliche aufs Land geschickt worden sein.⁹ Ca. 14 Millionen Bauern sollen zugleich in diesem Zeitraum in die Städte gezogen und dort geblieben sein,¹⁰ ein nicht unbedeutender Teil davon dürfte aus Kontraktarbeitern bestanden haben, denen ein Verbleib in den Städten gelungen ist.

Das Arbeitslosenproblem in den Städten

1979 wurde erstmals offen die Existenz eines Arbeitslosenproblems in den Städten zugegeben. Die chinesischen Schätzungen selbst reichten von 10 Millionen bis 25 Millionen für 1979,¹¹ wobei sich die Differenz aus den oben angeführten Definitionsproblemen ergeben mag. Die Renmin Ribao (Volkszeitung) führte z.B. an, daß vielerorts nur Beschäftigte in Staats- oder großen Kollektivbetrieben als "beschäftigt" gelten, daher viele Statistiken fehlerhaft seien.¹² 20 Millionen Arbeitslose im Nichtagrarbereich würden eine Arbeitslosenquote von 17-18% bedeuten, 10 Millionen eine Quote von 8,5-9% (1979 sollen 94 Millionen Personen im Nichtagrarbereich angestellt gewesen sein).

Das Problem der Arbeitslosigkeit stellt sich, das wurde oben bereits erwähnt, anders als in westlichen Industrieländern. Bei den städtischen Arbeitslosen in China handelt es sich nach offiziellem Sprachgebrauch zumeist um Personen, die "auf eine Anstellung warten", d.h. auf staatliche Zuweisung eines Arbeitsplatzes. Dies umfaßt folgende Personengruppen:

- (1) städtische Mittelschulabgänger;
- (2) Personen, die infolge einer Krankheit oder aufgrund familiärer Verpflichtungen früher nicht arbeiten konnten;
- (3) Jugendliche, die ursprünglich aufs Land geschickt wurden, inzwischen aber in die Städte zurückgekehrt sind.

Die Schulabgänger bilden die Mehrheit der Arbeitslosen in den Städten, der Frauenanteil liegt dabei erheblich über dem Männeranteil.¹³ Zwischen 1971 und 1980 waren für jährlich ca. 10 Millionen Schulabgänger Arbeitsplätze zur Ver-

fügung zu stellen, wobei gerade die Hälfte untergebracht werden konnte (Studienanfänger und Rekruten eingeschlossen).¹⁴

Auch die Bildungsstruktur der Arbeitslosen ist interessant:

Tabelle 1
Bildungsgrad der Arbeitslosen in % (1982)

Absolventen von	%
Hochschulen	0
Mittelschulen	
untere	50
obere	34,5
Grundschulen	12,8
Analphabeten und Halbanalphabeten	2,7

Quelle: Renkou Yanjin, a.a.O., S.21

Da die meisten Analphabeten, Halbanalphabeten und Grundschulabsolventen auf dem Land leben, wo sie automatisch vom Kollektiv Arbeit erhalten bzw. in die Produktionstätigkeit der Haushalte oder Kollektive eingebunden sind, finden sich in dieser statistischen Gruppe nur relativ wenig Arbeitslose. Mittelschulabgänger sind dagegen in den Städten konzentriert. Da nur ein Bruchteil der Jugendlichen eine Hochschule besuchen kann, und Arbeitsplätze ihnen in den Städten nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen, stellt diese Gruppe den größten Anteil der Arbeitslosen in der obigen Statistik.

Als Gründe für das Beschäftigungsproblem werden offiziell genannt:

(1) das unkontrollierte Bevölkerungswachstum und die Diskrepanz zwischen rapidem Bevölkerungswachstum und langsamer Wirtschaftsentwicklung;

(2) die irrationale Wirtschaftsstruktur: der größte Teil der Investitionen ging viele Jahre lang in die Schwerindustrie, die jedoch weniger Arbeitsplätze zur Verfügung stellen kann als die Leichtindustrie. Untersuchungen haben ergeben, daß für Investitionen von einer Million Yuan in der Leichtindustrie 257 Arbeitsplätze geschaffen werden, in der Schwerindustrie dagegen nur 94. Im Dienstleistungssektor, der lange Zeit darniederlag, lassen sich mit einem Investitions-

volumen von einer Million sogar 800-1000 Arbeitsplätze schaffen.¹⁵

(3) die Vernachlässigung des städtischen Kollektivsektors: zu rasche Verstaatlichung des Kollektivsektors nach 1956 und Abnahme der Beschäftigtenzahl in diesem Sektor. Kollektivbetriebe vermögen aber mit weniger Aufwand Arbeitsplätze zu schaffen als staatliche Betriebe. In Kollektivbetrieben kostet die Schaffung eines Arbeitsplatzes ca. 2000 Yuan, in Staatsbetrieben zwischen 9000 und 10.000 Yuan. Auch der Privatsektor wurde ausgetrocknet. Er beschäftigte 1953 noch 50% aller Arbeitskräfte im Nichtagrarsektor.¹⁶

(4) die Überzentralisierung des staatlichen Vermittlungssystems: Allein der Staat vergab Arbeitsplätze, ohne auf die spezifischen Interessen der Betriebe bzw. der Zuzuweisenden Rücksicht zu nehmen.

1979 setzte unter chinesischen Ökonomen eine Debatte über die Frage der Beschäftigungsmöglichkeiten ein. Die Mehrheit sah in Kollektivbetrieben und der Wiederzulassung des Individualgewerbes den Hauptausweg für lange Zeit. Betriebe dieser Art vermögen viele Arbeitskräfte zu absorbieren, benötigen geringe Investitionen und tragen die Eigenverantwortung für Gewinn und Verlust. Der Staat braucht zudem keine Lohnkosten für die in diesem Sektor Beschäftigten aufzuwenden, und die Arbeitsproduktivität ist in solchen Betrieben vielfach höher als in staatlichen Betrieben. Auch auf die Nachfrage auf dem Markt können sich solche Betriebe besser einstellen.

Der Bevölkerungsdruck ist zweifellos einer der Hauptgründe für das Anwachsen der Beschäftigungsproblematik, was die folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 2

Bevölkerung unter 30 Jahren (in %), (1982)

Bevölkerung	in %
unter 15	35,5
15 - 29	27,4
unter 30	62,9

Quelle: Renkou Wenti yu Sihua (Bevölkerungsprobleme und Vier Modernisierungen), Dukou 1981, S.373.

Die überwiegende Mehrheit der Arbeitslosen ist aber (anders als zu Beginn der 50er Jahre) jünger als 30:

Tabelle 3

Auf Arbeit Wartende nach Altersklassen (in %), (1982)

Alter	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	über 40
in%	76,94	14,63	5,7	1,9	0,7	0,13

Quelle: Renkou Yanjiu, a.a.O., S.21

Die Altersstruktur belegt somit auch die These, daß die Arbeitslosigkeit in China nicht einfach gleichsetzbar ist mit der Arbeitslosigkeit in westlichen Industrieländern.

Mitte der 70er Jahre verschlechterten sich die Bedingungen für die Beschäftigungslage und nicht allein dadurch, weil die Politik der Verschickung von Schulabgängern auf das Land 1978 aufgegeben wurde. 1953 mußten für 10 Millionen Schulabgänger jährlich Arbeitsplätze bereitgestellt werden, 1964 für 14 Millionen und 1978 für 24 Millionen. Zugleich stiegen auch die durchschnittlichen Wachstumsraten des Arbeitskräftepotentials: von 1,5% in den 50er Jahren auf 2,1% in den 60er Jahren, 2,2% in den 70er Jahren und 1980 auf 3,2%.¹⁷

Von 1980 an sollte der Schwerpunkt staatlicher Investitionen eigentlich auf Wirtschaftszweige gelegt werden, die geringe Investitionen erfordern, sich rasch amortisieren und arbeitsintensiv sind.¹⁸ Primär war die Leichtindustrie, besonders auch die Textilindustrie, gemeint, obwohl sich der Schwerpunktwechsel von der Schwerindustrie nur sehr zäh zu realisieren scheint. Der rasche Aufbau hochmoderner schwerindustrieller Großprojekte (wie etwa das früher fertiggestellte Stahlwerk in Wuhan) wurde jedoch größtenteils aufgegeben, denn neue Arbeitsplätze wurden mit solchen Projekten nicht geschaffen.

Aber entgegen chinesischer Auffassung ist auch die Entwicklung arbeitsintensiver Industriezweige nicht ohne Probleme, werden doch dadurch mehr der ohnehin in diesem Sektor vielfach noch knappen Rohstoffe benötigt - Lieferungsengpässe werden also entstehen. Überdies mangelt es an Know-how und qualifizierten Fachkräften, was sich negativ auf die Effizienz neuer Betriebe auswirken dürfte. Denn modernes Know-how und Fachkräfte sind notwendig zur Herstellung von Qualitätsgütern, die allein eine Ausweitung des Exportsektors ermöglichen (was ja intendiert wird). So haben selbst chinesische Ökonomen inzwischen da-

vor gewarnt, den Exportsektor allein zugunsten der Lösung des Beschäftigungsproblems mit Arbeitskräften aufzublähnen.¹⁹ Der Dienstleistungsbereich ist daher in den letzten Jahren wieder stärker in den Blickpunkt des beschäftigungspolitischen Interesses gerückt. Offiziellen Angaben zufolge ist die Zahl der Beschäftigten in diesem Sektor denn auch von 9,5% aller Arbeitskräfte (1978) auf 14% (1981) angestiegen.²⁰

Erste Reformversuche

1980 beschloß die chinesische Führung folgende Reformen:

- Das System, wonach allein die staatlichen Arbeitsämter den Jugendlichen einen Arbeitsplatz zuweisen, wurde aufgehoben. Fortan war es erlaubt, aus eigener Initiative Kollektivbetriebe zu errichten oder individuell tätig zu werden. Der Staat sollte dabei Hilfestellung geben (Kredite, Räumlichkeiten, Werkzeug etc.).²¹
- Stellungssuchende konnten sich nunmehr selbst bewerben und hatten sich einer Prüfung zu unterziehen, wobei die Qualifiziertesten eingestellt werden sollten.

Somit gibt es derzeit drei Beschäftigungs- bzw. Einstellungs Kanäle: Stellenvermittlung durch die staatlichen Arbeitsämter, individuelle oder kollektive Geschäftstätigkeit und selbständige Bewerbung um einen Arbeitsplatz. Diese ersten Reformversuche haben sich bisher allerdings erst ansatzweise durchgesetzt. Der Bürokratismus und die Verkrustung und ideologische Erstarrung während der letzten zwei Jahrzehnte bereiten Reformmaßnahmen große Hindernisse. Bürokratische Einschränkung und verschiedene Restriktionen verhindern allerorten eine effektive Durchführung.

Offiziellen Angaben zufolge sollen zwischen 1978 und 1981 34 Millionen Jugendliche einen Arbeitsplatz erhalten haben,²² zwischen 1977 und dem ersten Halbjahr 1983 sogar rund 50 Millionen.²³ Obwohl die Zahlenunterschiede in der chinesischen Presse nicht gerade für die Zuverlässigkeit offizieller Statistiken sprechen, kann man davon ausgehen, daß nicht wenige Jugendliche inzwischen einen Arbeitsplatz haben, die meisten davon in selbstorganisierten Kollektivbetrieben. Diese Betriebe schaffen nicht nur Arbeitsplätze, sondern bieten primär Dienstleistungen an, die bisher Mangelware waren und von daher sehr gefragt sind (Baugewerbe, Restaurants, Teestuben, Imbisse; Reparaturbetriebe, Wäschereien usw.). Die Förderung der Kollektivbetriebe

be - wie auch der Individualhandwerksbetriebe - hat neben dem Beschäftigungseffekt auch den Sinn, die staatlichen Betriebe durch Konkurrenz zu besseren Leistungen anzuhalten, denn die Arbeiter der kollektiveigenen Unternehmen bringen oft eine bessere Leistung als die in den Staatsbetrieben, und das bei meist schlechterer Entlohnung.²⁴

In Peking wurde 1980 eigens eine Organisation gegründet, mit der Aufgabe, in der Stadt die genossenschaftlichen Produktions- und Dienstleistungsbetriebe zu fördern und Arbeitsmöglichkeiten zu erkunden. Ende 1981 soll es in den Städten bereits 2300 solcher Vermittlungsorganisationen gegeben haben, die die jungen Leute bei der Gründung eigener Betriebe unterstützen oder ihnen Zeitarbeit in staats-eigenen Fabriken vermitteln sollen. Zugleich sollen sie Ausbildungskurse für diejenigen organisieren, die noch keinen Job haben.²⁵

In einem "Beschluß des ZK der KPCh und des Staatsrates zum Beschäftigungsproblem in den Städten" von Ende 1981 hieß es, in den drei Jahren zuvor hätten über 20 Millionen Menschen in den Städten Beschäftigung gefunden. Problematisch sei allerdings, daß vielerorts den Arbeitsplätzen in Staatsbetrieben Vorrang eingeräumt werde, die anderen Bereiche dagegen vernachlässigt würden. Personelle Überbesetzung sei die Folge. Privatbetriebe würden nach wie vor diskriminiert. Zwar bildeten staatliche und kollektiveigene Betriebe die Grundlage der sozialistischen Wirtschaft Chinas, doch Privatbetriebe stellten innerhalb gewisser Grenzen eine notwendige Ergänzung dar. Erstmals wurde in diesem Beschluß festgestellt, daß die Kleinunternehmer Chinas "sozialistische Werktätige" seien. Sie sollten ebenso wie die Kollektivbetriebe gesetzlich geschützt werden. Zugleich wurde neben einer elastischeren Steuer- und Preispolitik gegenüber Betrieben dieses Typs eine stärkere Kontrolle über den Zustrom ländlicher Arbeitskräfte in die Städte gefordert. Durch intensivere Errichtung lokaler Verarbeitungsbetriebe auf dem Land sollten vor Ort neue Arbeitsplätze für Landbewohner geschaffen werden, um die Landflucht allmählich aufzufangen.²⁶

In dem Beschluß wurden somit Probleme angesprochen, die einer effektiven Lösung des Beschäftigungsproblems entgegenstehen: Beschneidung des nichtstaatlichen Sektors trotz verschiedener Anreizungsversuche der Pekinger Führung und Landflucht. Durch die Einführung von Verantwortlichkeitssystemen in der Landwirtschaft, die in einigen Gebieten eine Einkommensbesserung der Bauern mit sich gebracht haben, dürfte die Landflucht etwas gemindert worden sein, obgleich auf Dauer erst einmal die Städte Anziehungspunkte für junge Bauern bleiben werden. Hartnäckig-

gere Schwierigkeiten lähmen jedoch den Ausbau des nicht-staatlichen Sektors:

- Viele Funktionäre haben nach wie vor starke Vorurteile gegenüber der Einzel- und Kollektivwirtschaft. Bei der Vergabe von Rohstoffen, Material, Räumlichkeiten und Krediten werden sie erheblich benachteiligt. Und läuft ein solcher Betrieb einmal, dann greifen die Behörden rasch ein. So hieß es etwa in einem Leserbrief in der Renmin Ribao (Volkszeitung), individuell betriebene Unternehmen in der Provinzhauptstadt Jinan seien einem Übermaß an Restriktionen unterworfen. Von den Großhandelsbetrieben würden sie bei der Belieferung stark benachteiligt. Die Geschäftslizenzen der Privaten würden nicht selten eingezogen und ihre Verkaufsstände beschädigt. Auch würden sie wegen "Verunzierung des Straßenbildes" des öfteren mit Strafe belegt. Nicht wenige junge Leute sähen sich daher gezwungen, diese Art von Geschäftstätigkeit wieder aufzugeben.²⁷ Über Steuererhöhungen und Sondersteuern versuchen örtliche Funktionäre überdies "kapitalistische Übel" dieser Art geringzuhalten.²⁸
- Mangelnde soziale Absicherung und niedrige Löhne machen den Individual- und Kollektivsektor nicht attraktiv. Bislang mußten die Beschäftigten solcher Betriebe nicht nur ihre Kranken- und Behandlungskosten selber tragen, auch Renten hatten sie später kaum zu erwarten. Dies blieb das Privileg staatlicher Betriebe, in denen alle Beschäftigten sozial abgesichert sind. Zu dem sind auch die Löhne in der Staatsindustrie höher.²⁹ 1980 lag der Durchschnittslohn in staatlichen Betrieben bei 803 Yuan pro Jahr, in kollektiveigenen dagegen bei nur 624 Yuan, also fast 30% niedriger.³⁰ Dazu kommen in Staatsbetrieben noch andere soziale Vergünstigungen (etwa was Wohnungen anbelangt), die es in Kollektivbetrieben nicht gibt.
- Mangelnde fachliche Qualifikation hindert viele Jugendliche am Aufbau eines Kollektiv- oder Privatbetriebes, andere sind dadurch zu rascher Aufgabe gezwungen.
- Bürokratische Bevormundung ist ein weiteres Problem. Einzel- und Kollektivbetriebe sehen sich zu vielen Verwaltungsstellen untergeordnet. Jeder Schritt muß von zahlreichen Ämtern genehmigt werden, so daß die Führung eines solchen Unternehmens sehr viel Lauf- und Papierarbeit mit sich bringt.

Ohne weiteren Ausbau des Kollektiv- und Individualsektors wird es schwierig sein, für die fünf bis sechs Millionen Schulabgänger pro Jahr in den Städten Arbeitsplätze zu finden, denn die Einstellungskapazität der Staatsbetriebe ist

bei weitem zu gering. Offiziellen Angaben zufolge rechnet man in Peking, daß bis 1985 35-40 Millionen Arbeitsplätze in Kollektivbetrieben zur Verfügung stehen. Gegen Ende der 80er Jahre soll dieser Sektor sogar mehr Beschäftigte haben als der staatliche.³¹

Tabelle 4

Beschäftigte in städtischen Kollektivbetrieben (in Mio.)

Jahr	Anzahl	% aller Beschäftigten
1978	20,48	21,6
1981	25,68	23,5
1985 (geplant)	35-40	

Quelle: Renmin Ribao, 8.12.1982

Im März 1982 schlug die Renmin Ribao folgende Maßnahmen zur langfristigen Lösung des Arbeitslosenproblems vor:

- Priorität für den Aufbau mittlerer und kleinerer Betriebe. Diese Betriebe haben zwar keine so hohe Arbeitsproduktivität wie Großbetriebe, aber eine größere Beschäftigungskapazität;
- Priorität für solche Technologien, die Material und Gelder sparen gegenüber solchen, die Arbeitskräfte einsparen;
- Vorrangige Förderung von Branchen, die arbeitsintensive Produkte herstellen;
- Ausbau des Aus- und Fortbildungssektors;
- Ausbau des Sozialversicherungssystems (Unterstützung für Arbeitslose);
- Vorzeitige Pensionierung von Alten und Kranken;
- Reform des Arbeitszuweisungssystems (Ersetzung durch Vertragssystem), eventuelle Reduzierung der Arbeitszeit;
- Export von Arbeitskräften.³²

Zugleich wurde nunmehr die Einführung von Aus- bzw. Fortbildungskursen für arbeitslose Jugendliche erwogen, die Individual- bzw. Kollektivbetriebe eröffnen wollen oder bereits eröffnet haben, vor allem für Gewerbe, an denen es sehr mangelt (gedacht ist etwa an Facharbeiter im Ruhestand als Lehrer). Auch die Einführung einer Sozialversicherung auf freiwilliger Basis für Angehörige solcher Unternehmen hat bereits begonnen.

Gegenwärtig wird in einigen chinesischen Städten probeweise ein neues Arbeitsvertragssystem (Laodong hetong-

zhi) eingeführt, das zuvor in einigen ausgewählten Betrieben erprobt worden war. Betriebe können sich danach neu einzustellende individuell (allerdings im Rahmen des staatlichen Beschäftigungsplans) aussuchen und auf Vertragsbasis einstellen. In den Verträgen sind Beschäftigungsdauer, Arbeitsaufgaben, Vertragsdauer, Probezeit, Rechte und Pflichten der Vertragsparteien, Verdienst, Arbeitszeit, Sozialleistungen des Betriebes sowie Voraussetzungen für vorzeitige Vertragsauflösung festgelegt.

Durch die Einführung dieses Systems ist in den Betrieben vielfach Unklarheit über die Unterschiede zu Zeitarbeitern (Linshigong) und Kontraktarbeitern (Hetonggong) entstanden. Die beiden letztgenannten unterscheiden sich jedoch erheblich von dem neuen System. Zumindest intendiert ist, daß die Löhne von Zeit- und Vertragsarbeitern im allgemeinen niedriger sind als die Löhne regulärer Betriebsmitglieder. Auch Sozialleistungen entfallen bei Zeit- und Kontraktarbeitern. Die letzteren sind landwirtschaftliche Arbeitskräfte (und bleiben es), die per Vertrag von ländlichen Kollektiven zur Erledigung bestimmter Aufgaben (meist befristete Bauvorhaben) angefordert werden und nach Beendigung ihrer Aufgabe wieder auf das Land zurückkehren sollen. Der Betrieb übergibt hierbei die Löhne dem jeweiligen Kollektiv, wobei, wie gesagt, die Löhne meist unter denen städtischer Arbeiter liegen. Das Kollektiv entlohnt dann die von ihm überstellten Arbeitskräfte und ist auch für die Sozialleistungen zuständig. Während das neue Arbeitsvertragssystem sich primär auf qualifizierte Arbeitskräfte beziehen dürfte (Facharbeiter, Techniker), handelt es sich bei Zeit- und Kontraktarbeitern um nichtausgebildete ländliche Arbeitskräfte.

Das neue System sieht dagegen vor, daß die so Beschäftigten politisch und sozial den übrigen Belegschaftsmitgliedern gleichgestellt sein sollen.³³ Doch nicht wenige Betriebe versuchen, durch Vertragsabschlüsse auf niedriger Lohnbasis und Ausklammerung von Sozialleistungen ihre Ausgaben zu senken. Während Unternehmen in letzterem die Vorteile des neuen Systems sehen, kommt es den chinesischen Wirtschaftsplanern primär darauf an, über solche Verträge (die zeitlich begrenzt sind und bei Pflichtversäumnissen gelöst werden können oder zumindest nicht verlängert zu werden brauchen) die Arbeitseffizienz und -leistung der einzelnen zu erhöhen. Doch es gibt nicht wenige Bedenken gegen dieses System. Sie reichen von der Bewertung "kapitalistisch" bis hin zu Bedenken in bezug auf Anheizung der Fluktuation im Beschäftigungsbereich, unsichere Arbeitsplätze, Direktorenwillkür usw.³⁴ Die chinesischen Führer glauben, eine mäßige Hinwendung zum Marktwirtschaft-

lichen können dem Beschäftigungssektor und der Arbeitsproduktivität neue Impulse geben. Doch werden sich auf Dauer nicht auch politische Entlassungsgründe breit machen? Stören Kritiker der Betriebsleitung oder des politischen Kurses nicht den "Betriebsfrieden", verstoßen gegen Vertragspflichten und können so entlassen werden? Befürchtungen dieser Art dürften sich unter anderem auch gegen das neue System wenden.

In Zukunft soll es wissenschaftlich-technischen Fachkräften auch ermöglicht werden, sich auf Stellenangebote hin zu bewerben und ihren Arbeitsplatz zu wechseln. Überkonzentration von Fachkräften in einigen Industriezweigen (Schwerindustrie) soll so abgebaut und zugleich dagegen angegangen werden, daß qualifizierte Kräfte von ihren Einheiten sklavengleich behalten werden, auch wenn sie gar nicht benötigt oder nicht eingesetzt werden können. Ob sich diese Reform gegen den Widerstand der meisten Einheiten allerdings in kurzer Zeit realisieren läßt, ist zu bezweifeln. Überdies dürfte dies die Abwanderung von Fachkräften in Bereiche (und Regionen) mit höherem Verdienst und besseren Sozialleistungen sowie die Fluktuation von Arbeitskräften fördern.³⁵

Beschäftigungsprobleme in der Landwirtschaft

Die geringe landwirtschaftliche Nutzfläche pro Kopf begrenzt zunächst einmal die Zahl der einsetzbaren Arbeitskräfte in der Landwirtschaft. Allein zwischen 1949 und 1980 ist die pro-Kopf-Anbaufläche von 2,35 Mu auf 1,2 Mu gesunken.³⁶ Genaue Zahlen über die Arbeitslosigkeit im Agrarbereich gibt es nicht, die Angaben schwanken zwischen 40 und 90 Millionen.³⁷ Chinesische Ökonomen erklären, auf dem Land gebe es "noch mehr Arbeitslose" als in den Städten.³⁸ Da die Arbeitslosigkeit auf dem Land primär versteckte Arbeitslosigkeit war, weil die vorhandene Arbeit auf alle Arbeitskräfte eines Kollektivs aufgeteilt wurde, können Zahlen ohnehin wenig aussagen über die tatsächliche Problemlage. Was für die Städte gilt, gilt noch mehr für das Land: Auch dort müssen jährlich für ca. 10-20 Millionen Schulabgänger Arbeitsplätze gefunden werden. Bis zum Jahr 1990 soll es sogar 100 Millionen überschüssige Arbeitskräfte auf dem Land geben.³⁹

Die Einführung von Verantwortlichkeitssystemen seit 1979 hat den Arbeitskräfteüberschuß auf dem Land noch verstärkt. Diese Reform (wobei der Boden vom Kollektiv den Haushalten vertraglich zur Nutzung überlassen wird) bewirkte eine Intensivierung der bäuerlichen Arbeit und mach-

te ein Drittel bis die Hälfte der Arbeitskräfte überflüssig.⁴⁰ Nunmehr sind die Haushalte für die Arbeitsverteilung verantwortlich, die die Arbeit jedoch nicht (wie früher das Kollektiv) pro Kopf verteilen, sondern die ihrer Meinung nach kräftigsten Arbeitskräfte, meist Männer, einsetzen. Überwiegend Frauen, Alte und Schwache wurden so als überzüssige Arbeitskräfte freigesetzt.

Chinesische Ökonomen sehen heute in der Diversifizierung der Landwirtschaft und im Aufbau einer kollektiveigenen Verarbeitungsindustrie auf dem Land (kommune- bzw. brigadeeigen) die Hauptmethode zur Schaffung neuer Arbeitsplätze. Nicht zu Unrecht, denn der Ackerbau bietet in dieser Hinsicht wenig Chancen, die Entwicklung nach 1949 bevorzugte aber weitgehend einseitig diesen Sektor. So waren 1978 etwa in der Provinz Yunnan die Anteile der landwirtschaftlichen Sektoren am gesamten Agrarbereich wie die folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 5

Anteile der landwirtschaftlichen Sektoren am Agrargesamtbereich in der Provinz Yunnan (1978)

Ackerbau	66,6% (davon 93,3% Getreideanbau)
Viehzucht	16,4%
Nebengewerbe	11,5%
Forstwirtschaft	5,7%
Fischzucht	0,2%

Quelle: Yunnan Shehui Kexue (Sozialwissenschaften Yunnans), 3/82, S.19

In der Provinz Guizhou machte der Ackerbau 55% aus, die anderen Sektoren lediglich 45%⁴¹ und in Teilen Sichuans waren sogar 71,6% auf Ackerbau ausgerichtet und nur 28,4% auf die anderen Bereiche.⁴²

Was die kommune- und brigadeeigene Industrie anbelangt, die in den letzten Jahren besonders gefördert wurde, so hat die Einführung von Verantwortlichkeitssystemen zugleich bewirkt, daß viele dieser Betriebe die Arbeit einstellten, weil die Arbeitskräfte lieber an der vertraglichen Vergabe der Felder teilnehmen wollten. Durch eigene Bewirtschaftung versprachen sie sich ein höheres Einkommen. Überdies fehlt es diesen Betrieben vielfach an den notwendigen Rohmaterialien, so daß sie nicht effektiv zu arbeiten vermögen.⁴³

Fazit

Die Zahl der überschüssigen Arbeitskräfte auf dem Land wird künftig gewiß noch zunehmen, sowohl infolge steigender Arbeitsproduktivität und -intensität der einzelnen Arbeitskräfte als auch infolge der wachsenden Zahl derjenigen, die in den nächsten Jahren ins Arbeitsalter eintreten:

Tabelle 6

Zahl des jährlich wachsenden Arbeitskräftekontingents (1981-90)

Jahr	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Arbeitskräftezuwachs (in Mio.)	27,4	24,4	24,9	24,2	23,8	26,6	25,6	26,4	25,7	24,7

Quelle: Shehui 1/83, S.57

Die Zahl der überschüssigen Arbeitskräfte im landwirtschaftlichen Bereich wird mit 30-40% angegeben, vielerorts beträgt sie jedoch über 60%. Zwischen 1980 und 1990 werden mehrere Millionen Jugendliche ins Arbeitsleben eintreten. Ein Teil davon wird Arbeitskräfte ersetzen, die in den Ruhestand treten, in die Industrie abwandern oder Wehrdienst leisten. Für die überwiegende Mehrheit aber müssen neue Arbeitsplätze gefunden werden. Selbst wenn die Anbaufläche nicht zurückgeht, wird die pro Kopf bearbeitete Fläche im Jahre 1990 bei nur 3,2 Mu liegen (im Vergleich: 1952: 9 Mu, 1981: 4,8 Mu).⁴⁴ 6 Mu werden in China als zu bearbeitende Fläche als rationell angesehen. Geht man von diesen 6 Mu aus, so liegt die Zahl der überschüssigen Arbeitskräfte 1990 bei mindestens 50%. An Mechanisierung der Landwirtschaft ist daher gegenwärtig kaum zu denken, sie würde das Beschäftigungsproblem auf dem Land lediglich verschärfen. Auch durch Abwanderung von Bauern in die Städte läßt sich das Problem nicht lösen, denn dies würde nur zu einem Anschwellen der Arbeitslosenzahlen in den Städten führen. Diversifiziertes Wirtschaften, Ausweitung des Nebengewerbes, Schaffung einer Verarbeitungsindustrie für örtliche Produkte auf dem Land und Ausbau des Tertiärsektors (Dienstleistungen, Handel, Reparaturen) scheint zumindest ansatzweise eine Möglichkeit zu längerfristiger Abschwächung des Beschäftigungsproblems zu bieten. Familienplanung und die Schaffung fachlicher Ausbildungs- und Fortbildungsinstitutionen sind zugleich notwendig.

In den Städten soll, offiziellen Verlautbarungen zufolge, das Arbeitslosigkeitsproblem bis 1985 gelöst sein. Auf Grund welcher Faktoren dieses allzu optimistische Datum gewählt ist, bleibt unklar. Die geringen Finanzmittel des chinesischen Staates erlauben keine rasche Schaffung staatlicher Arbeitsplätze in großer Zahl, und die Entwicklung von Kollektivbetrieben leidet nicht nur unter den erwähnten Problemen, sondern auch an chronischem Versorgungsmangel. Und die Lösung der 50er Jahre, die Arbeit von drei von sechs Personen verrichten zu lassen, würde ein Ansteigen der Arbeitsproduktivität sowie die wirtschaftliche Entwicklung insgesamt behindern, wenn nicht unmöglich machen.

Summary

In 1979 the Chinese leadership admitted for the first time the existence of urban unemployment. Estimates given by Chinese varied between 10 and 25 million. The inconsistencies in definitions of employment and unemployment in China may be the main reason for such differing estimates.

Different from unemployment in Western countries, the problem in China is one of youth unemployment. Middle-school-leavers and young people who returned from assignments to rural areas were the major share of urban jobless people. Uncontrolled population growth, the irrational structure of economy and the closing off of traditional avenues of employment (cooperative and private enterprises) are the main reasons for the unemployment problem.

In 1979 employment reforms started. The state's monopoly of job assignments was abolished, private and collective establishments were allowed again. But the bureaucracy of the middle level is still not encouraging such reforms. Lower wages and less welfare prerequisites than in state-owned enterprises are also obstacles for the development of the private and collective sector.

In rural areas the problem is more complicated. Unemployment in the villages is mostly a problem of hidden unemployment. The introduction of the system of "household quotas" has still increased the surplus labour force. The ratio of surplus labour will further increase, up to 1990 it may be fifty percent. If the Chinese leadership does not find a way out, this issue will become a still bigger source of social conflict than today.

Anmerkungen

- ¹ Vgl. Jingji Yanjiu (Wirtschaftsforschung) 5/1982, S.68.
- ² ebenda.
- ³ Zhongguo Shehui Kexue (Sozialwissenschaften Chinas), 6/1981, S.190.
- ⁴ Siehe J.P. Emerson, Chinese Communist Party view on labour utilization before and after 1958, in: Current Scene, vol.II, 30/1964, S.1f.
- ⁵ Zhongguo Shehui Kexue, a.a.O., S.191.
- ⁶ Feng Lanrui, Laodong Baochou yu Laodong Jiuye (Arbeitsentlohnung und Arbeitseinstellung), Peking 1982, S.115.
- ⁷ Vgl. J.P. Emerson, Nonagricultural Employment in Mainland China: 1949-1958, Washington 1965, S.83ff.
- ⁸ Zhongguo Shehui Kexue, a.a.O., S.191.
- ⁹ Feng Lanrui, a.a.O., S.116.
- ¹⁰ Ebenda.
- ¹¹ Sihua Luntan (Forum der Vier Modernisierungen) 1/1979.
- ¹² Renmin Ribao (Volkszeitung) 3.10.1981.
- ¹³ Renkou Yanjiu (Bevölkerungsforschung) 3/1983, S.21.
- ¹⁴ Social Sciences in China 1/1982, S.131f.
- ¹⁵ Zhongguo Shehui Kexue, a.a.O., S.193f.; Shehui (Gesellschaft) 1/1982, S.11.
- ¹⁶ Zhongguo Shehui Kexue, a.a.O., S.194; Feng Lanrui, a.a.O., S.120.
- ¹⁷ Renkou Yanjiu 12/1980, S.17.
- ¹⁸ Renmin Ribao 2.6.1980.
- ¹⁹ So z.B. Renkou Yanjiu 5/1982, S.8.
- ²⁰ Zhongguo Tongji Nianjian (Statistisches Jahrbuch Chinas) 1981, Peking 1982, S.108.
- ²¹ Social Sciences in China 1/1982, S.136ff.
- ²² Hongqi (Rote Fahne) 16/1982, S.47.
- ²³ China Daily 30.8.1983.
- ²⁴ Renmin Ribao 11.4.1983.
- ²⁵ Siehe Renkou Yanjiu 1/1982, S.18.
- ²⁶ Renmin Ribao 23.11.1981.
- ²⁷ Renmin Ribao 9.1.1983.
- ²⁸ Jingji Yanjiu 11/1983, S.47f.
- ²⁹ Siehe z.B. Renmin Ribao 8.12.1982.
- ³⁰ Vgl. Renmin Ribao 30.4.1981.
- ³¹ Renmin Ribao 8.12.1982.
- ³² Renmin Ribao 2.3.1982.
- ³³ Guan Huai u.a. (Hrsg.), Laodong Faxue (Arbeitsrecht), Peking 1983, S.119ff.
- ³⁴ Hongqi 21/83, S.34f.
- ³⁵ Renmin Ribao nach China Daily vom 9.9.1983.
- ³⁶ Renkou Wenti yu Sihua, a.a.O., S.373.

- ³⁷ Siehe J.P. Emerson, Urban School-leavers and Unemployment in China, in: China Quarterly 93/1983, S.15.
- ³⁸ Xue Muqiao, Zhongguo Shehuizhuyi Jingji Wenti Yanjiu (Forschung ökonomischer Probleme der sozialistischen Wirtschaft in China), Peking 1979, S.164.
- ³⁹ Nach: Weilai yu Fazhan (Zukunft und Entwicklung), in: Beijing Rundschau 51/83, S.26.
- ⁴⁰ Renmin Ribao 8.5.1981.
- ⁴¹ Guizhou Shehui Kexue (Sozialwissenschaften Guizhous), 3/81, S.2.
- ⁴² Renkou Wenti yu Sihua, a.a.O., S.384.
- ⁴³ Siehe z.B. Renmin Ribao 9.11.1983; Social Sciences in China 1/83, S.113.
- ⁴⁴ Social Sciences in China 4/83, S.189.