

Gedanken zu Chinas neuer Arbeitsgesetzgebung und zu den Konsequenzen der Abschaffung der staatlichen Arbeitsplatzgarantie

Laurenz Awater

Der Kurs der Wirtschaftsreform führt zu drastischen Veränderungen im Arbeitsleben und trifft dabei auf schwer erfüllbare Erwartungen und auf Widerstände.

1. Unter der städtischen Bevölkerung sind skeptische Einstellungen zum bisherigen Reformverlauf vorherrschend

Mitte September 1986 veröffentlichte die renommierte, in Peking erscheinende Wirtschaftstageszeitung, Jingji Ribao, Ergebnisse einer umfangreichen Meinungsumfrage.⁽¹⁾ Im Juni 1986 war diese Meinungsumfrage von der dem Zentralkomitee der KP Chinas zugeordneten, sich vor allem an Kader in Wirtschaft und Verwaltung wendenden Tageszeitung, in unterschiedlich großen Städten in mehreren Provinzen per Fragebogen durchgeführt worden. Sie sollte ein Stimmungsbild aus der Bevölkerung zu Fragen der Reform der städtischen Wirtschaft liefern. Neben der Stärkung der Selbstverantwortlichkeit von Betrieben und des Managements, der Zulassung privater Kleinbetriebe und der Privatisierung kleinerer Staatsunternehmen, insbesondere im Dienstleistungssektor, hatte die Reform die Abschaffung des egalitären Lohnsystems ("Das Aus-Einem-Topf-Essen") zum Inhalt.

Die zumindest teilweise Veröffentlichung eines detaillierten, wenn auch mit einem Rücklauf von 73% nur auf etwas mehr als 2.200 eingegangenen Fragebögen beruhenden Meinungsbildes zu derart brisanten Fragestellungen in der öffentlich zugänglichen Presse, stellt in China ein Novum dar. Dies ist umso bemerkenswerter, als hier ein differenziertes Meinungsbild erstellt worden ist, aus dessen einzelnen Umfrageergebnissen die Schwierigkeiten, vor denen die Reformer heute stehen, ebenso ablesbar sind wie mögliche Risiken für die Stabilität des weiteren Reformkurses. Mehr als 80% der Befragten begrüßten die Hauptziele der Reform der städtischen Wirtschaft, doch wurden von 46% die bisherigen Erfolge dieser Reform als nicht groß, von 78% die dem Erfolg dieser Reform entgegenstehenden Hindernisse dagegen als sehr oder vergleichsweise groß bezeichnet.

So besteht nach Einschätzung eines großen Teils der in Betriebseinheiten organisierten Arbeitnehmer das egalitäre Vergütungssystem weitgehend ungebrochen fort. Die Erwartungen bezüglich der Einführung eines stärker leistungsbezogenen Lohnsystems differieren allerdings nach Berufsstand,

lassen die veröffentlichten Zahlenangaben doch den Schluß zu, daß die qualifizierten Arbeitnehmer stärker etwa als Arbeiter und Verkaufspersonal mit dem bestehenden Lohnverteilungssystem unzufrieden sind. Wenn sich die ideologische Ablehnung des egalitären Systems inzwischen auch durchgesetzt haben mag, so sind doch Ängste ebenso virulent, daß bei Durchsetzung eines anderen Systems materielle Einbußen hingenommen werden müßten, die monatlichen Einkünfte nicht mehr gesichert seien und die menschlichen Beziehungen unter den Beschäftigten aufgrund des neuen Leistungsdrucks und stärkerem Konkurrenzverhalten leiden würden. Insbesondere ältere Arbeitnehmer befürchten, daß ihre Position in einem stärker leistungsbezogenen System, zumal bei Krankheit und nachlassender Arbeitskraft, gefährdet sei.

2. Die Einführung befristeter Arbeitsverträge – ein umstrittener Schritt zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität

Weitverbreitete Unzufriedenheit mit Arbeitsplatz und Entlohnung sowie eine mitunter starke Verunsicherung, was die zukünftige Arbeitsplatzsituation anbelangt, bilden den Hintergrund der am 10. September 1986 verkündeten Reform des Arbeitsvertragssystems. Die noch vorläufigen gesetzlichen Bestimmungen sehen bei Einstellung von Arbeitern durch Staatsbetriebe (einschließlich Bergbau und Bauwirtschaft) den Abschluß von auf ein bis fünf Jahre, bzw. auf mehr als fünf Jahre befristeten Arbeitsverträgen zwingend vor. (2)

Durch diese Reform entsteht eine Art freier Arbeitsmarkt und wird der Aufbau eines überbetrieblichen Rentenversicherungssystems in Angriff genommen. Damit ist die chinesische Regierung in zentralen Fragen den Empfehlungen des Weltbank-Berichts vom vergangenen Jahr gefolgt. (3) Mit der Reform wird der Versuch unternommen, dem traditionellen System der Vererbung von Arbeitsplätzen und ihrer Vermittlung über familiäre und sonstige Beziehungen ein Ende zu bereiten. In Zukunft soll die Anwerbung von Arbeitern öffentlich durchgeführt werden und für die Einstellung die Qualifikation des Bewerbers und der Bedarf des einstellenden Betriebes entscheidend sein. Die Reform verschafft den staatlichen Betrieben einen größeren Spielraum, benötigtes Personal einzustellen und nicht genügend qualifiziertem oder überschüssigem Personal zu kündigen, und entläßt die Betriebe aus dem Einstellungszwang. Für die Arbeiter bringt die Reform den Vorteil mit sich, Arbeitsplatz und Betriebseinheit wechseln und damit Veränderungen in der bislang für ein ganzes Arbeitsleben weitgehend festgeschriebenen Arbeitssituation vornehmen zu können.

Die Einführung befristeter Arbeitsverträge ist geeignet, bei den an Arbeitsplatzgarantie und an den umsorgenden Schutz ihrer Einheiten gewöhnten Arbeitern Verunsicherung hervor-

zurufen. Intern wird die Frage diskutiert, ob die Neuregelung jetzt nur für die neu ins Arbeitsleben tretende Generation geltende Arbeitsvertragssystem nicht auf die Arbeiter mit weniger als 20jähriger Berufstätigkeit ausgedehnt werden sollte. Diese Überlegungen lassen die Sorge um die Sicherheit des eigenen Arbeitsplatzes berechtigt erscheinen, denn nach Schätzungen chinesischer Ökonomen ist in vielen Betrieben bei höherer Arbeitsproduktivität und effizienterer Arbeitsorganisation gut ein Drittel der Beschäftigten überflüssig und wird in staatlichen Betrieben vielfach nicht Arbeit, sondern Unterbeschäftigung organisiert. Durch die notwendige Einführung fortschrittlicher Technologien wird sich diese Situation noch verschärfen. Wenn auch noch offen ist, auf welche Berufs- und Altersgruppen das Arbeitsvertragssystem Anwendung findet und welchen Gebrauch die Betriebe von ihren neuen Möglichkeiten machen, hat die Einführung des Arbeitvertragssystems zur Folge, daß die befristet eingestellten Arbeiter zu einer Variable betriebswirtschaftlicher Rechnungen werden und sich im Zuge von Konjunkturflauten und wirtschaftlichen Umstrukturierungsprozessen eine beschäftigungslose Unterschicht herauszubilden droht. Die KP Chinas steht in dieser Frage zwar unter einem für sie geradezu existentiellen Legitimationszwang, der Aufbau überbetrieblicher sozialer Sicherungssysteme kann aber die bei Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Berufsunfähigkeit von befristet eingestellten Arbeitern eintretenden Notlagen in ihrer Tragweite nur geringfügig abfedern.

4. Das soziale Sicherungssystem im Umbruch

Durch den Wegfall der Arbeitsplatzgarantie für die befristet eingestellten Arbeiter und des Einstellungszwangs für Staatsbetriebe entstehen für eine wachsende Zahl von Arbeitern nicht nur erhebliche soziale Risiken und für den Staat die Notwendigkeit des Aufbaus eines überbetrieblichen Sozialversicherungssystems, sondern auch Probleme, bedingt durch die unterschiedliche Stellung von befristet eingestellten Arbeitern und den vor der Einführung des Arbeitsvertragssystems eingestellten Arbeitern. Zwar sehen die gesetzlichen Bestimmungen die Gleichstellung der befristet Beschäftigten, etwa hinsichtlich der betrieblichen Sozialleistungen, vor, doch sind die befristet eingestellten Arbeiter einer Unsicherheit in ihren Arbeitsverhältnissen ausgesetzt, welche allein schon durch die nur einmonatige Kündigungsfrist und das automatische Auslaufen der Arbeitsverträge gegeben ist. Die gesetzlichen Bestimmungen sehen vor, daß die Altersversorgung der befristet Beschäftigten zum einen durch Beiträge der Betriebe in Höhe von rund 15% der Bruttolöhne und zum anderen durch Beiträge der Arbeiter selbst in Höhe von nicht mehr als 3% ihres Normallohns zu

finanzieren ist. Für den Fall zukünftig eintretender Deckungslücken übernimmt der Staat Garantien. Des weiteren sind den befristet eingestellten Arbeitern, sofern der Vertrag ausläuft und kein neuer abgeschlossen wird, oder falls aus nicht berufsbedingten Krankheitsgründen eine Kündigung erfolgt ist, von den Betrieben ein Übergangsgeld zu zahlen. Da dieses sich aber pro Jahr der Betriebsangehörigkeit auf einen Monatslohn beläuft und nicht mehr als zwölf Monatslöhne betragen darf, bietet dieses Übergangsgeld nur sehr temporären Schutz, den Arbeitern mit nur kurzer Betriebsangehörigkeit allenfalls minimalen.

Umfassenderen Schutz bietet demgegenüber ein in der Provinz Guangdong im November 1983 eingeführtes, Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung zusammenfassendes Sozialversicherungssystem, dessen Leistungen sich im Fall von Arbeitslosigkeit nicht nach Jahren der Betriebsangehörigkeit, sondern nach Arbeits- und Beitragsjahren berechnen. Im Vergleich zu dem im Zuge der Einführung des Arbeitsvertragssystems aufgebauten Rentenversicherungssystem ist mit diesem Sozialversicherungssystem ein vollständiger Bruch mit dem auf Leistungen der Betriebseinheiten basierenden System der sozialen Sicherung vollzogen worden. Die monatlichen Beiträge der Betriebe liegen für die Betriebe bei 25% der gesamten Arbeitskosten und für die Arbeiter bei 20% des Bruttolohns. (5)

Die nicht mehr an Betriebseinheiten gebundenen Arbeiter werden in Zukunft einen erheblichen Anteil ihres Einkommens für ihre Altersversorgung aufbringen müssen. Erhebliche zusätzliche Finanzlasten kommen aber auch auf Betriebe und Staat zu, denn gegen Ende des Jahrhunderts wird sich auch in China eine ungünstigere Relation zwischen Leistungsempfängern und Beitragszahlern, bzw. zwischen im Berufsleben stehenden und pensionierten Betriebsangehörigen einstellen. Desweiteren ergibt sich die Notwendigkeit zu betrieblichen und staatlichen Vorsorgemaßnahmen daraus, daß die Mindestversorgung der Leistungsempfänger auch entsprechend den Veränderungen des allgemeinen Lebensstandards angepaßt werden muß.

5. Absehbare Risiken für die Kontinuität der gegenwärtigen Reformpolitik

Ähnlich wie die Preisreform, die zu erheblichen Preiserhöhungen und -schwankungen, besonders bei Lebensmitteln des gehobenen Bedarfs wie Fleisch oder Fisch, und zu einer finanziellen Belastung der städtischen Haushalte geführt hat, (6) hat die Reform des Arbeitsvertragssystems weitreichende, große Teile der städtischen Bevölkerung betreffende Auswirkungen. Dies gilt zumal dann, wenn die derzeitigen bestehenden

Regelungen dahingehend geändert werden, daß sie auch für zumindest einen Teil der noch unter dem alten System eingestellten Arbeiter Gültigkeit erlangen. Beiden Reformwerken ist gemeinsam, daß sie nicht mit der Zustimmung eines großen Teils der Betroffenen rechnen können.

Die auf individuelle Leistungsanreize setzende Wirtschaftspolitik ist durchaus mit politischen Risiken behaftet, insbesondere wenn sie die Vergrößerung sozialer Unterschiede und eine ungleiche Verteilung von Lasten und Risiken in Kauf nimmt. Ablesen lassen sich bestehende politische Risiken auch von den Resultaten der in der "Jingji Ribao" veröffentlichten Meinungsumfrage, die nicht nur belegt, daß von der Richtigkeit des Prinzips, einige zuerst wohlhabend werden zu lassen, ein vergleichsweise großer Teil der Bevölkerung nicht überzeugt ist, sondern auch, daß nach Einschätzung fast jedes zweiten Machtmißbrauch und allgemeinschädliche Verhaltensweisen Ursache von neu erworbenem Wohlstand seien. Daß die wirtschaftliche Öffnung mehr Vorteile als Nachteile mit sich bringe, ist ein weiteres Axiom der Wirtschaftsreformpolitik, der eine vergleichsweise große Zahl von Chinesen mit Skepsis begegnen wird.

Auch wenn "schädliche Tendenzen", wie Amts- und Machtmißbrauch und Wirtschaftsvergehen, die nach Einschätzung der Mehrheit in den letzten Jahren verstärkt um sich gegriffen haben, nur von einer kleinen Minderheit mit der Reformpolitik oder der Öffnung nach außen in Verbindung gebracht werden, sind hier doch die Schwachstellen der Reformpolitik zu sehen. Sie könnten vor allem dann zu Ausgangspunkten eines für die Reformer ungünstigen Stimmungsumschwungs oder sogar zu einer Gefahrenquelle für die Stabilität des Reformkurses werden, wenn eine deutliche Anhebung des allgemeinen Lebensstandards ausbleiben oder ein größerer Teil der Bevölkerung von den materiellen Errungenschaften der Reform dauerhaft ausgeschlossen würde. Nicht von ungefähr hatten die Studentenproteste im September 1985 mit einer durch die Preisreform bedingten, zumindest temporären Verschlechterung des Lebensstandards und mit dem zuletzt Rekordhöhen erreichenden Defizit Chinas im Handel mit Japan konkrete ökonomische Hintergründe.

Anmerkungen

- (1) Vgl. Jingji Ribao, vom 12.9.1986.
- (2) Vgl. ebd., vom 10.9.1986.
- (3) Vgl. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank (Hrsg.): China, long-term development issues and options. Baltimore, Oktober 1985, S.162f.
- (4) Vgl. Jingji Ribao, vom 10.9.1986 und Renmin Ribao, vom

15.9.1986.

(5) Vgl. Renmin Ribao, vom 15.9.1986.

(6) Vgl. Jingji Ribao, vom 23.9.1986.