

Wie die VR China das Beschäftigungsproblem behandelt

Liu Guanxue

Mit 1,16 Mrd. Menschen ist die VR China das bevölkerungsreichste Land der Welt. Zugleich ist sie aufgrund ihrer sehr unterentwickelten Wirtschaft mit einem industriellen Bruttoproduktionswert von 282,25 Mrd. Yuan (Renminbi; die chinesische Währung steht zur DM im Verhältnis von 3,4 : 1) ein Entwicklungsland. Das Beschäftigungsproblem ist dennoch stets gut gelöst worden: Während im ländlichen Bereich alle Erwerbswilligen eine Beschäftigung gefunden haben, beträgt die Arbeitslosenquote im städtischen Bereich weniger als 2,5%. Wie ist dies gelungen? Auf diese Frage möchte ich eine kurze Antwort geben.

Jedes Land widmet der Beschäftigungsfrage große Aufmerksamkeit, für die chinesische Regierung ist die Lösung dieser Aufgabe aufgrund des übergroßen Arbeitskräftepotentials umso vordringlicher. Vor Beginn der Reform- und Öffnungspolitik praktizierte die VR China im ländlichen Bereich das System der Volkskommunen, in denen alle Arbeitskräfte zusammen arbeiteten; im städtischen Bereich übernahm der Staat die Verantwortung, den herangewachsenen neuen Arbeitskräften Arbeitsplätze in den staatlichen Behörden, Institutionen und Betrieben administrativ zuzuteilen. So wurde der Beschäftigungsdruck auf Kosten der wirtschaftlichen Effizienz gemindert: "Fünf Personen aßen den Reis für drei".

Mit Beginn der Reform- und Öffnungspolitik hat die chinesische Regierung Kurs auf die sog. Warenwirtschaft genommen. Im ländlichen Bereich wurde das "Verantwortlichkeitssystem auf der Basis der Haushalte" eingeführt, wodurch die Eigeninitiative der ländlichen Arbeitskräfte freigesetzt wurde. Im städtischen Bereich wurde den Betriebsleitungen die Verantwortlichkeit bei der Bewirtschaftung der Betriebe übertragen; man erwartet eine beträchtliche Erhöhung der Arbeitsproduktivität und der betrieblichen Wirtschaftlichkeit. Diese Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben auf dem Arbeitsmarkt das vollkommen unausgewogene Verhältnis zwischen dem tatsächlichen Bedarf und dem vorhandenen Angebot an Arbeitskräften deutlich gemacht. Gleichzeitig aber muß mit jährlich schätzungsweise 16 Mio. neuen Arbeitskräften gerechnet werden, für die Arbeitsplätze zur Verfügung gestellt werden müssen. Beides zusammen verschärft den Beschäftigungsdruck außerordentlich und bereitet der chinesischen Regierung großes Kopfzerbrechen.

Obwohl gerade die Reform- und Öffnungspolitik die latenten Probleme im Beschäftigungsbereich ans Licht gebracht und verschärft hat, kann ein Ausweg und eine grundsätzliche Lösung nur durch die Vertiefung der Reformen gefunden werden. So sind bereits durch die Neuregulierung des Eigentumssystems und der Struktur der Wirtschaftszweige die Beschäftigungsmöglichkeiten erweitert worden. Vor dem Beginn der Reformen wurde die Wirtschaft auf kollektiver und privater Grundlage kraß vernachlässigt und die städtischen Arbeitskräfte konnten daher nahezu ausschließlich nur in volkseigenen Betrieben untergebracht werden. Seit 1980 läßt der Staat - bei Erhalt der dominierenden Position des staatlichen Eigentums - auch andere Eigentumsformen zu und begünstigt sogar

die Entwicklung der kollektiven, privaten und Einzelwirtschaft. Gleichzeitig fördert er den Ausbau der Dienstleistungsgewerbe. Somit stehen drei Möglichkeiten der beruflichen Eingliederung zur Verfügung: die Zuteilung eines Arbeitsplatzes seitens des Staates, der Erwerb eines Arbeitsplatzes durch Zusammenschluß zum Aufbau eines kollektiven Betriebes und die Schaffung einer Beschäftigung durch Eigeninitiative. Statt einem gibt es nunmehr drei Beschäftigungskanäle: Staatliche, kollektive und private Betriebe lösen gemeinsam die Aufgabe der Unterbringung von Arbeitskräften, die Beschäftigungsformen sind damit vielfältig und flexibel geworden. Nicht zuletzt hat auch die Belebung der Wirtschaft zur Lösung des Beschäftigungsproblems beigetragen. Von 1979 bis 1988 hat China für 7,888 Mio. Menschen neue Arbeitsplätze geschaffen und die Arbeitslosenquote im städtischen Bereich von 5,8% auf 2% reduziert. Zum Jahresende 1991 sind insgesamt 121,09 Mio. Arbeiter und Angestellte berufstätig; von ihnen sind 75,01 Mio. in volkseigenen Betrieben, 36,28 Mio. in kollektiven Betrieben und 9,8 Mio. in privaten Betrieben (einschließlich der mit ausländischen Beteiligungen) tätig - die jeweiligen Anteile an der Gesamtzahl betragen 62%, 30% und 8%.

Hervorgehoben werden muß der Beitrag der Beschäftigungsdienstleistungsbetriebe (BDB) bei der Bewältigung des Beschäftigungsproblems. Sie wurden von staatlichen Behörden und Institutionen sowie von Unternehmen im Rahmen der Beratungstätigkeit der Arbeitsbüros auf den einzelnen Verwaltungsebenen errichtet, um Arbeitsplätze zu schaffen. Die BDB entstanden als eine Art gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Organisation am Ende der 70er Jahre, als sich das Beschäftigungsproblem durch die Rückwanderung der "gebildeten Jugendlichen" vom Land in die Städte enorm verschärfte. Diese Rückwanderungswelle war ein Erbe der vergangenen Beschäftigungspolitik: Ein Großteil der städtischen Jugendlichen war in die landwirtschaftliche Produktion "hinabgeschickt" worden. Nach ihrer Rückkehr erreichte die Zahl der registrierten Arbeitssuchenden in den Städten 1,7 Mio.

Zur Entschärfung des Beschäftigungsdrucks forderte der damalige stellvertretende Ministerpräsident Li Xiannian im April 1979 die Errichtung von BDBs in den großen und mittleren Städten. Die Arbeitsbüros begannen daraufhin mit Unterstützung der jeweiligen Landes- und Stadtregierungen derartige Betriebe zu gründen, um die arbeitssuchenden Jugendlichen dem gesellschaftlichen Bedarf gemäß auszubilden und zu beschäftigen. In den letzten 10 Jahren wurden ca. 200.000 BDB errichtet, die insgesamt 1,6 Mio. Arbeitssuchende untergebracht haben. Dies waren ca. 20% aller in diesem Zeitraum Neubeschäftigten, wobei zu berücksichtigen ist, daß laufend Beschäftigte aus BDBs in andere Betriebe überwechselten. Zur Zeit sind 8,2 Mio. Menschen in BDBs tätig. Die Jahreseinnahmen der BDB belaufen sich auf 70,7 Mrd. Yuan, ihr Jahresgewinn beträgt 8,2 Mrd. Yuan, ihre jährlich an den Staat abgeführten Steuern erreichen 4,1 Mrd. Yuan. Die BDB haben ein festes Kapital von 17,4 Mrd. Yuan und ein Umlaufkapital von 14,8 Mrd. Yuan. Die BDB sind zur wichtigsten Aufnahmestelle von Arbeitssuchenden geworden und finden dafür von allen Seiten in der Gesellschaft Bestätigung, vor allem weil sie durch die berufliche Eingliederung der Jugendlichen zur Beruhigung von deren Eltern beitragen und damit das Entstehen sozialer Unruhe verhindern.

Im Zuge der Vertiefung der Reform auf dem Lande wurden immer mehr Arbeitskräfte von der Feldarbeit freigesetzt. Um zu verhindern, daß sie in die Städte strömen, versucht der Staat durch Förderung der Kleinindustrie, diesen Menschen in ihrer Heimat Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Seit Beginn der Reformpolitik schießen die ländlichen kleinindustriellen Betriebe wie Pilze aus dem Boden. Zur Zeit sind über 9,43 Mio. Arbeitskräfte in diesen Betrieben tätig, 22% der gesamten Arbeitskräfte im ländlichen Bereich. Der Bruttoproduktionswert der ländlichen Kleinindustrie hat 100 Mrd. Yuan erreicht, das entspricht einem Viertel des Sozialprodukts der VR China, 60% des ländlichen BPW und einem Drittel des industriellen BPW. Die Kleinbetriebe besitzen ein Kapital von 53 Mrd. Yuan. Ihre rapide Entwicklung ist hinsichtlich der Unterbringung der überschüssigen Arbeitskräfte auf dem Lande vielversprechend.

In einem bevölkerungsreichen, industriell rückständigen und ressourcenarmen Land wie China muß die Beschäftigungspolitik für einen relativ langen Zeitraum als vordringlich gelten. In den nächsten Jahren werden in jedem Jahr ca. 10 Mio. neue Arbeitskräfte auf den Arbeitsmarkt drängen, während Millionen von Beschäftigten in den staatlichen Groß- und Mittelbetrieben überflüssig werden. Im ländlichen Raum sind bereits über 100 Millionen unterbeschäftigt, für die neue Beschäftigungsmöglichkeiten gefunden werden müssen. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, hat die chinesische Regierung folgende Ziele vor Augen: Zunächst muß die Reformpolitik weiterverfolgt und müssen durch die beschleunigte wirtschaftliche Entwicklung die Beschäftigungsmöglichkeiten erweitert werden; die in den Staatsbetrieben überflüssig werdenden Arbeitskräfte sollen vor allem innerhalb der Betriebe wieder eingesetzt werden; zugleich soll das Sozialversicherungssystem ausgebaut werden, um den Teil der freigesetzten Arbeitskräfte in der Arbeitslosenversicherung aufzufangen; die ländliche Kleinindustrie soll weiter gefördert werden, um noch mehr ländliche Arbeitskräfte unterzubringen; der Export von Arbeitskräften ins Ausland soll aktiv betrieben werden.

Eine grundlegende Lösung des Beschäftigungsproblems in China ist ohne die beschleunigte Entwicklung der Wirtschaft nicht zu erreichen. Die Richtlinien des 14. Parteitages der KP Chinas, die eine Ausweitung der Reform- und Öffnungspolitik vorsehen, werden der Wirtschaft weitere Impulse geben und damit neue Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnen. Zugleich wird mit der Entwicklung der Marktwirtschaft die Einstellungspolitik flexibler werden, ein Arbeitsmarkt wird sich herausbilden und größere Mobilität wird strukturelle Arbeitslosigkeit vermeiden helfen.

Hervorzuheben ist die im Juni 1992 vom Staatsrat beschlossene Förderung des tertiären Sektors. Sie ist für die Bewältigung des Beschäftigungsproblems von großer Bedeutung. Mit einem Anteil am Bruttosozialprodukt von gut 10% bleibt der tertiäre Sektor im Vergleich zu den entwickelten Ländern weit zurück. Hier ist noch ein großes Potential zu erschließen. Ich bin davon überzeugt, daß im tertiären Sektor mit der Umsetzung der entsprechenden Richtlinien eine große Zahl neuer Arbeitsplätze geschaffen werden kann. Das Beschäftigungsproblem wird so besser zu bewältigen sein.