

Günter Schucher*

Probleme der Personalpolitik in staatseigenen Unternehmen

Gliederung:

- 1 Unternehmensreformen
- 2 Arbeitsmarktreformen
- 3 Betriebliche Personalpolitik
 - 3.1 Erhöhung der Mobilität von Arbeitskräften
 - 3.2 Abbau von Arbeitskräften
 - 3.3 Steigerung der Leistung
 - 3.4 Abbau von Sozialleistungen
- 4 Ursachen personalpolitischer Beschränkungen
 - 4.1 Staatsbetriebe als „interne Arbeitsmärkte“
 - 4.2 Eingriffe der örtlichen Verwaltung in das betriebliche Management
 - 4.3 Das Primat sozialer Stabilität

Die Reform der hoch verschuldeten und personell überbesetzten staatseigenen Unternehmen (SEU) ist der Schlüssel zur Sicherung des weiteren Wirtschaftswachstums in der VR China; in diesem Punkt sind sich sowohl westliche als auch chinesische Wirtschaftspolitiker einig.¹ Zugleich aber wird diese Reform unweigerlich zahlreiche Entlassungen und eine Reduzierung der Sozialstandards zur Folge haben. Die SEU beschäftigen in den Städten zwei Drittel der Arbeitnehmer und stellen – auch nach Aufgabe ihrer allumfassenden Fürsorgepflicht als *danwei* (Einheit) – immer noch eine Reihe großzügiger Sozialleistungen (vor allem billigen Wohnraum) bereit, wenn sie auch nur mit knapp 30% zum Bruttoindustrieprodukt beitragen (s. Tab. 1).

Die Aufgabe, aus den Staatsbetrieben effiziente Wirtschaftunternehmen zu machen, beschäftigt die chinesischen Wirtschaftspolitiker spätestens seit der Verlagerung des Reformschwerpunkts auf die Städte im Oktober 1984. Sie haben dabei auch durchaus Erfolge zu verzeichnen, wie Berechnungen zum Wachstum der Produktivität (*total factor productivity*) zeigen.² Positiv ausgewirkt haben sich v.a. die Maßnahmen, die auf eine größere Eigenständigkeit

und Ergebnisverantwortlichkeit der Unternehmensleitungen abzielten. So konnte der staatseigene Sektor bisher seine dominante Stellung im Wirtschaftssystem behaupten, wenn sein Gewicht auch kontinuierlich abgenommen hat.³

Nicht gelungen ist allerdings, die SEU aus ihrer strukturellen Krise herauszuführen: Die Gewinne nehmen ständig ab (im Verhältnis zum BIP) und die Verluste und Schulden zu, ihre Kapazitäten bleiben unausgelastet, die ihnen zugute kommenden staatlichen Unterstützungen fehlen bei Investitionen in die expandierenden Sektoren und die Auswirkungen nicht rückzahlbarer Kredite auf den Finanzsektor sind verheerend (Tab. 1). Dies alles ist umso bedenklicher, als die Asienkrise dazu führen könnte, daß die dringend benötigten Auslandsinvestitionen zurückgehen.

Die Gründe für die anhaltende strukturelle Schwäche der SEU sind vielfältig, vor allem sind die Prozesse der „Entpolitisierung“ und „Entstaatlichung“ noch nicht beendet: Die endgültige Klärung der Eigentumsverhältnisse steht noch aus und die Administration (die sich als Eigentümer fühlt) mischt sich auch weiterhin in das betriebliche Management ein. Außerdem können die unzureichenden Fortschritte bei der Entwicklung funktionierender Faktormärkte genannt werden. So haben auch die zur Errichtung eines Arbeitsmarktes eingeleiteten Reformen bisher die Erwartungen der Regierung nicht erfüllt. Viele Experimente und Vorhaben waren durchaus kreativ, aber nur wenige haben fundamentale Änderungen herbeigeführt, manche sogar neue Probleme hervorgerufen. Vor allem tragen die Staatsunternehmen noch immer an der Last überschüssiger Arbeitskräfte.

Im folgenden sollen einige Probleme der Personalpolitik staatlicher Unternehmen beispielhaft näher betrachtet werden. Zunächst werden die wesentlichen Schritte zur Reform der SEU sowie zur Schaffung eines Arbeitsmarktes kurz benannt, um daran anschließend an einigen Beispielen zu zeigen, daß die SEU in der Personalverwaltung – entgegen der ihnen zugesagten Rechte⁴ – immer noch an staatliche Vorgaben gebunden sind und nicht über die notwendige Flexibilität verfügen. Im letzten Abschnitt werden dann Ursachen für die beschriebenen personalpolitischen Beschränkungen genannt und erläutert: die Auswirkungen der Planwirtschaft sowie die (berechtigte) Sorge der politischen Führung um die soziale Stabilität.

Die Aussagen über die Praxis beruhen auf chinesischen Quellen und Interviews, die im Februar in der Provinz Jiangsu vor allem in staatlichen Unternehmen und Institutionen geführt wurden.⁵ Hinzugezogen wurde einschlägige Sekundärliteratur.

³Zur „Quasi-Privatisierung“ als Ergebnis der Reform der Staatsunternehmen vgl. You Ji: *China's Enterprise Reform. Changing state/society relations after Mao*. London, New York 1998.

⁴Zu den 14 autonomen Rechten, die den SEU 1992 mit den „Regeln zur Umwandlung der Betriebsmechanismen der volkseigenen Industrieunternehmen“ zugesichert wurden, gehört auch das Recht auf betriebliche Personalpolitik. Vgl. *China aktuell*, (August 1992), S. 559-576.

⁵Die Interviews wurden von Frau Dr. Hebel (Universität Göttingen) und mir durchgeführt. Für die Organisation in China möchten wir Prof. Zheng Shoukang und Ass.Prof. Liu Yuedong (beide Nanjing) sowie Herrn Shao Zhifu (Changzhou) recht herzlich danken. Diesen Befragungen vorausgegangen sind zwei Forschungsprojekte und Feldstudien im Herbst 1987/Frühjahr 1988

¹Z.B. FAZ, 14.4.1998; XNA, 22.9.1997.

²Z.B. Gary H. Jefferson and Thomas G. Rawski: „Enterprise Reform in Chinese Industry“, *Journal of Economic Perspectives*, (Spring 1994) 2, S. 47-70, oder F. C. Perkins: „Productivity Performance and Priorities for the Reform of China's State-Owned Enterprises“, *The Journal of Development Studies*, 32 (February 1996) 3, S. 414-444.

Tab. 1: Leistungsindikatoren der SEU (1978-1996)

	Anteil am industriellen Bruttoproduktionswert (%)	Anteil an den Investitionen ins Anlagevermögen (%)	Anteil an den städt. Erwerbstätigen (%)	Verluste (Mrd. Y) *	Subventionen der Regierung an Verlustbetriebe (Mrd. Y)	Anzahl der Konkurse
1980	76,0	81,9	76,2	3,4	k.A.	-
1985	64,9	66,1	70,2	3,2	50,7	-
1990	54,6	66,1	62,3	34,9	57,9	32
1996	28,5	52,5	56,7	69,0	33,7	6232

Anm: * Industrieunternehmen mit unabhängiger Rechnungsführung

Quelle: Guojia Tongjiju (Ed): *Zhongguo Tongji Nianjian 1997*, Beijing 1997, S. 96 f., 150, 239, 413, 439; Anzahl der Konkurse nach Russel Smyth: "A (Re)interpretation of Recent Developments in the Reform of State-owned Enterprises", *China Report*, 33 (1997) 4, S. 509.

1 Unternehmensreformen

Anders als in Rußland oder in Osteuropa beschritt die VR China einen vorsichtigeren Reformweg, mit vielen Experimenten und mit graduellen Fortschritten, bei dem zahlreiche Muster aus der Vor-Reform-Zeit bis heute überlebten.⁶ Barry Naughton hat dafür den Begriff des „growing out of the plan“ geprägt.

Im zeitlichen Ablauf können vier Phasen der Reform unterschieden werden, die sich ordnungspolitisch durch die Einschätzung des Verhältnisses von Plan und Markt unterscheiden.⁷

In der ersten Phase von 1978 bis zum Oktober 1984 galt der Plan weiterhin als die Grundlage, Marktregulierung nur als Ergänzung. Die administrativen Beziehungen zwischen Staat und Staatsunternehmen wurden zwar gelockert, in ihrem Kern aber nicht angetastet. Die Staatsunternehmen erhielten u.a. das Recht, über den Plan hinaus zu verkaufen und Teile des Gewinns einzubehalten.

In der zweiten Phase von 1984 bis Anfang 1992 wurde von einer grundsätzlichen Vereinbarkeit von Plan und Markt ausgegangen („sozialistische geplante Warenwirtschaft“). Die wichtigste Maßnahme in dieser Zeit war die Einführung der „Systeme vertragsgebundener Verantwortlichkeit“, die eine Wende im Verhältnis von Unternehmen und Behörden herbeiführten. Der staatliche Einfluß in den Bereichen Produktion, Materialversorgung, Preisbildung, Absatz und Beschaffung, Anlageinvestitionen, Gewinnverteilung, Personalwesen und Unternehmensorganisation nahm z.T. erheblich ab und die Autonomie der Unternehmen wurde entsprechend erweitert. Als Folge verhielten sich die Unternehmen zunehmend „markt-orientierter“.

(Hebel/Schucher), im Frühjahr 1993 (Hebel) sowie im September 1995 (Schucher).

⁶ Daß sie auch bei den „big bang“-Reformen nicht unbedingt verschwanden, scheint inzwischen erwiesen. Vgl. z.B. Dorothee Bohle: *Governance im Spätsozialismus. Die Herausbildung hybrider Koordinationsformen und informeller Vernetzungen in Ungarn und Polen in den achtziger Jahren*, Discussion Paper FS I 96 – 102, Berlin: WZB, 1996, 36 S., oder David Stark: „Recombinant Property in East European Capitalism“, *American Journal of Sociology*, 101 (Jan. 1996) 4, S. 993-1027.

⁷ Eine umfassende Darstellung der Unternehmensreform findet sich bei Jutta Hebel: *Chinesische Staatsbetriebe zwischen Plan und Markt. Von der „Danwei“ zum Wirtschaftsunternehmen*, Hamburg: IfA, 1997.

Die dritte Phase wurde eingeleitet mit Deng Xiaopings „Reise in den Süden“. Mit der Proklamation einer „sozialistischen Marktwirtschaft“ wurden Plan und Markt zu lediglich unterschiedlichen Regulierungsmechanismen eines Systems erklärt. Die 1992 verabschiedeten „Regeln zur Umwandlung der Betriebsmechanismen der volkseigenen Industrieunternehmen“ stellten einen wichtigen Schritt zur Umsetzung des Unternehmensgesetzes von 1988 dar, das die SEU für ihre Gewinne und Verluste verantwortlich machen sollte; und mit dem Beschluß zur Errichtung eines modernen Unternehmenssystems und dem Erlaß des Gesellschaftsgesetzes 1994 stießen die Reformen zum Kern der Unternehmensreform vor, zur Eigentumsfrage. Die Umwandlung der großen und mittleren Unternehmen in Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung sowie die Gründung staatlicher Holdinggesellschaften und Investmentfonds zur Verwaltung des Staatsvermögens leiteten den Prozeß der endgültigen Auskopplung der staatseigenen Unternehmen aus der bürokratischen Unterordnung (*zhengqi fenkai*) ein.

Allerdings ist die Trennung von Eigentums- und Managementrechten bisher nicht in ausreichendem Maße gelungen, was nicht zuletzt die auch weiterhin bestehenden politischen Bestandsgarantien für SEU zeigen. Zwar wurde 1994 versuchsweise in 18 Städten begonnen, Konkursverfahren konsequenter durchzuführen, aber diese wurden auf die Gebiete und Fälle beschränkt, wo die Chancen für die Findung neuer Arbeitsstellen hoch waren; 1000 Schlüsselunternehmen, die in der Regel mit der Produktion von als „strategisch“ angesehenen Gütern befaßt sind, wurden ausdrücklich vom Konkurs ausgenommen. Praktisch wurde damit ein Konkursmoratorium erlassen, die Bedingungen für eine „widespread bankruptcy reform“ waren nach Aussage der Staatlichen Wirtschaftsstrukturkommission noch nicht reif.⁸

Tatsächlich schien die Lage vor und nach dem Tod Deng Xiaopings der chinesischen Führung so instabil, daß die Parteiführung grundlegende Reformen vorerst aussetzte. Intern soll im Politbüro 1995 die Rede davon gewesen sein, noch bis zwei Jahre nach dem Tod Dengs politische Stabilität in der Prioritätenskala ganz nach oben zu setzen. Die Spannungen im teilreformierten System und der soziale Konfliktstoff, der sich aufgrund der ungleich-

⁸ XNA, 8.7.1995. Vgl. auch SCMP, 17.8.1995.

mäßigen Wirtschaftsentwicklung angesammelt hatte, hatten Dimensionen erreicht, „die jeden Schritt für die Deng-Nachfolger, die sich eigentlich nur noch auf den wirtschaftlichen Erfolg als Legitimationsbasis stützen können, zum Überlebensrisiko“ machte.⁹

Anfang 1997 begann die bislang letzte Phase der Reform, als die „strategische Reorganisation“ der Staatsbetriebe zum Schwerpunkt der Wirtschaftspolitik erklärt wurde. Was damit gemeint war, erläuterte Jiang Zemin in Abschnitt V seiner Rede auf dem 15. Parteitag im September desselben Jahres:¹⁰

1. Die Regulierung und Verbesserung der Eigentumsstruktur. Das öffentliche Eigentum soll zwar die dominante Eigentumsform bleiben, aber erstens zählen zum öffentlichen Eigentum nicht nur der staatliche und der kollektive Bereich, sondern auch staatliches und kollektiveigenes Eigentum in der gemischten Wirtschaft, und zweitens beziehe sich die Ausübung der „führenden Rolle“ in erster Linie auf die Kontrollfähigkeit des staatlichen Sektors, weniger auf seine Größe.
2. Die Beschleunigung der Reform der Staatsbetriebe durch ihre Umwandlung in Aktiengesellschaften, durch Fusionen und Konkurse. Hierbei gehe es um das verbesserte Management der großen staatseigenen Unternehmen und die verstärkte „Freigabe“ (d.h. auch Verkauf) der kleinen Betriebe (*zhua da fang xiao*).
3. Die Stärkung der Rolle des Marktmechanismus, d.h. die Entwicklung aller Märkte, insbesondere der zurückgebliebenen Kapital-, Arbeits- und Technologiemärkte.

Inhaltlich verkündete Jiang nichts, was nicht auf experimenteller Ebene bereits durchgeführt wurde. Faktisch segnete die Partei „nur“ – wie auch schon häufig zuvor bei wichtigen Reformbeschlüssen – punktuell und regional vollzogene Reformen ab und ermöglichte damit offiziell ihre landesweite Ausweitung. Die „große Privatisierung“ als darüber hinausgehende grundlegende Reform wird von ihr nach wie vor strikt abgelehnt.

Dennoch hat die Partei besonders mit ihren Aussagen zum öffentlichen Eigentum eine weitere ideologische Barriere auf dem chinesischen Transformationsweg beseitigt. Dies hat entscheidende Auswirkungen auf ihr Verhältnis zu den Arbeitern, die nach wie vor als „Herren des Staates“ gelten und deren Vertreterin die Partei sein will. Während die Dekollektivierung Deng Xiaopings auf die uneingeschränkte Zustimmung der betroffenen Bauern stieß, handelt Jiang im Widerspruch zu den Interessen Arbeiter. Er versuchte ihnen daher zu begründen, daß Entlassungen im Interesse der wirtschaftlichen Entwicklung nicht nur schwer zu vermeiden seien, sondern auch „den langfristigen Interessen der Arbeiterklasse“ dienen.

2 Arbeitsmarktreformen

Den Reformen, die aus heutiger Sicht wesentlich zur Schaffung eines Arbeitsmarktes beitrugen, lagen unter-

schiedliche Motive zugrunde; zunächst ging es vor allem um den Abbau von Arbeitslosigkeit und die Flexibilisierung erstarrter Allokationsstrukturen.¹¹ So sollte die Ermöglichung von „Selbstbeschäftigung“, die Förderung kleiner, von einer Gruppe Jugendlicher betriebener Kollektivbetriebe und die Erweiterung betrieblicher Rechte zur Rekrutierung und Selektion von Arbeitskräften vor allem dazu beitragen, die steigende Jugendarbeitslosigkeit und damit das wachsende Unruhepotential in den Städten abzubauen. Dieses im August 1980 erarbeitete und ein Jahr später vom ZK der KP Chinas beschlossene Konzept der „Dreierverbindung“ (*san jiehe*) leitete zwar durch die Zulassung privater Wirtschaftstätigkeit eine grundlegende Wandlung des Wirtschaftssystems ein, zunächst aber war keine Abkehr von den bisher verfolgten Prinzipien der Vollbeschäftigung und lebenslangen Beschäftigung vorgesehen.

Diese erfolgte erst nach massiver Kritik an der absoluten Starrheit des Arbeitssystems, das die Entwicklung der gesellschaftlichen Produktivkräfte fessele,¹² mit der Einführung des Arbeitsvertragssystems (AVS, *laodong he-tongzhi*) im Juli 1986. Bei Neueinstellungen sollten Arbeitskräfte fortan grundsätzlich befristete Arbeitsverträge erhalten, die nach Ablauf nicht unbedingt verlängert werden brauchten; dabei wurden die Entscheidungsmöglichkeiten sowohl der Unternehmen als auch der Arbeitskräfte bei Einstellungen bzw. bei der Wahl eines Arbeitgebers erweitert (*shuangfang xuanze*). Drei weitere zeitgleich erlassene Bestimmungen beinhalteten die Verpflichtung der Betriebe zur öffentlichen Rekrutierung, die Ausweitung der Kündigungsmöglichkeiten und den Aufbau eines außerbetrieblichen Sozialversicherungssystems.

Wesentliche Ziele dieser Reform waren die Besetzung der Arbeitsplätze mit qualifizierteren Arbeitskräften durch leistungsabhängige Selektion statt staatliche Zuteilung, die Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen durch Verträge, die Steigerung der Arbeitsleistung durch Schaffung eines Beschäftigungsrisikos und der Abbau überschüssiger Arbeitskräfte durch die Nichtverlängerung von Arbeitsverträgen.

Die in das Arbeitsvertragssystem gesetzten Hoffnungen erfüllten sich jedoch nicht, aus wenigstens zwei Gründen:

Zum einen nahm der Anteil der AVS-Arbeiter (d.h. der Arbeiter mit Arbeitsverträgen nach dem Arbeitsvertrags-

¹¹ Ausführliche Analysen findet sich bei Hebel, Jutta; Günter Schucher: „Das Arbeitsvertragssystem in der VR China – ein Beitrag zur Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen?“, *Osteuropa Recht*, (1990) 1, S. 53-72; Hebel, Jutta; Günter Schucher: *Zwischen Arbeitsplan und Arbeitsmarkt. Strukturen des Arbeitssystems in der VR China*, Hamburg: Institut für Asienkunde 1992, 336 S. (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde; 204); Hebel, Jutta; Günter Schucher: *Die Reform der „Drei Eisernen“: Strukturwandel im chinesischen Arbeitssystem*, Köln 1992 (Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien; 44-1992); Hebel, Jutta; Günter Schucher: „Recent Changes in the Chinese Labour Market and New Approaches to Labour Market Policies“, in: Thomas Scharping (ed.): *Floating Population and Migration in China*, Hamburg: Inst. f. Asienkunde, 1997, S. 119-148.

¹² So kritisierte das Politbüromitglied Hu Qili 1986, daß die fehlende Mobilität bzw. fehlende Entlassungsmöglichkeiten die Anpassung der Arbeitskräftestruktur an die Produktionsentwicklung verhindern. Hu Qili: „Zhengque renshi laodong zhidu de gaige“ (Die Reform des Arbeitssystems richtig verstehen), in: *Hongqi*, (1986) 19, S. 10-15.

⁹ SCMP, 17.5.1995; SZ, 9./10.9.1995.

¹⁰ XNA, 22.9.1997; vgl auch *China aktuell*, (September 1997), S. 843 ff.

system)¹³ an der Gesamtzahl der Beschäftigten nur langsam zu. Erstens suchten die Betriebe entsprechend ihrer neuen Entscheidungsmöglichkeiten Neueinstellungen teurer AVS-Arbeiter zu vermeiden, da sie ohnehin über ausreichend Arbeitskräfte verfügten und Zeitarbeiter (i.d.R. vom Lande und ohne soziale Absicherung für Aushilfsarbeiten beschäftigt) billiger waren; und zweitens nahm das Arbeitsvertragssystem drei (als strategisch bezeichnete) Gruppen ausdrücklich aus, nämlich Absolventen höherer Schulen, demobilisierte Soldaten und militärische Fachkader, von denen zumindest die ersten knapp und begehrt waren.

Zum anderen führte die Parallelität von lebenslanger Beschäftigung und Beschäftigung nach dem Arbeitsvertragssystem nicht zu der erhofften Leistungssteigerung. Abgesehen von der Befristung ihrer Verträge waren die AVS-Arbeiter den Festarbeitern (*gudinggong*) rechtlich gleichgestellt, mit dem Ergebnis, daß sie sich in ihrem Arbeitsverhalten diesen anglich. Da sich außerdem die Personalverantwortlichen weiterhin als Beamte in einem „sozialistischen“ Betrieb verstanden, machten sie von ihren neuen Rechten keinen Gebrauch: Auch AVS-Arbeiter wurden faktisch unkündbar. Das Ergebnis wurde als „Verfestigung“ (*gudinghua*) der AVS-Arbeiter bezeichnet.

Versuche ab Ende 1987, die Parallelität und ihre Folgen über eine „Optimierung“ der Arbeitsorganisation (*youhua laodong zuhe*), bei der nicht benötigte Arbeitskräfte zumindest innerbetrieblich freigesetzt wurden, aufzuheben, wurden spätestens im Frühjahr 1989 ad acta gelegt, als sich der resultierende Unmut der Arbeiter über ihr „Hinausoptimieren“ (*youhua chulai*) mit dem Protest der Studenten verband.¹⁴

Erst 1991 wurde die Reform des Arbeitsvertragssystems wieder aufgegriffen, und im Februar 1992 erließ das Arbeitsministerium eine „Mitteilung“ zur Einführung eines „Arbeitsvertragssystems für die gesamte Belegschaft“, d.h. auch mit den in den Unternehmen bereits vorhandenen Arbeitskräften sollten Arbeitsverträge geschlossen werden. Neu war, daß nicht mehr für alle Verträge eine Befristung notwendig war; vielmehr konnten auch unbefristete Arbeitsverträge vereinbart werden, wenn dies sinnvoll erschien.

Ausdrücklich war eine Verknüpfung der Arbeitsreform mit den Lohn- und Sozialreformen vorgesehen, um ein Scheitern der Teilreformen an unzureichenden Begleitumständen zu verhindern: Während die Sozialreform gewährleisten sollte, daß ein Arbeitsplatzwechsel nicht zum Verlust der sozialen Absicherung führte und bei einer Beendigung des Arbeitsverhältnisses die Arbeitslosenversicherung einsprang, sollte die Lohnreform sowohl die Arbeitskräfte zu mehr Leistung anregen als auch – über die Koppelung von betrieblicher Gesamtlohnsumme und Betriebsergebnis – den Firmenleitungen Anreiz zum Abbau der Belegschaften bieten.¹⁵

Gesetzlich verankert wurden diese Zielvorstellungen im Arbeitsgesetz, das am 1. Januar 1995 in Kraft trat und im wesentlichen eine Zusammenfassung der bereits bestehenden arbeitsrechtlichen Vorschriften ist. Das eigentlich Neue ist, daß es für alle Unternehmen, unabhängig von ihrer Eigentumsform, für Institutionen, Behörden und gesellschaftliche Vereinigungen gleichermaßen gilt und damit für sämtliche Arbeitsverhältnisse.¹⁶ In Kapitel 3 wird das rechtsgültige Zustandekommen von Arbeitsverträgen behandelt, die für das Unternehmen und die Arbeitskräfte gleichermaßen bindend sind. Nähere Bestimmungen regeln den Abschluß, den Inhalt, die Dauer und die Beendigungsmöglichkeiten der Verträge sowie deren Kündigung durch beide Vertragsparteien.

Abweichend von der bisherigen Stoßrichtung der Reformen, die auf den Abbau übermäßiger Sicherheit zielte, haben ins Arbeitsgesetz auch Schutzbestimmungen für die Arbeitskräfte Eingang gefunden. Hierzu gehören u.a. ein allgemeines Diskriminierungsverbot, ein Gleichstellungsgebot, Schutzvorschriften für bestimmte Personengruppen (Jugendliche, Frauen) und örtlich festgelegte Mindestlöhne. Die gesetzliche Festlegung dieser Schutzrechte ist wohl nicht zuletzt auf die neuen Beschäftigungsverhältnisse im privaten Sektor und in Unternehmen mit ausländischem Kapital zurückzuführen, in denen die Arbeitskräfte bisweilen schutzlos Methoden frühkapitalistischer Ausbeutung ausgesetzt sind.¹⁷

Auch die Stellung der Arbeitskräfte in den SEU scheint durch das Arbeitsgesetz z.T. gestärkt worden zu sein. Vertreter eines großen Nanjinger Chemieunternehmens verwiesen darauf, daß betriebliche Vereinbarungen den nun gesetzlich fixierten Standard nicht mehr unterschreiten dürften,¹⁸ und das Arbeitsbüro der Stadt Changzhou z.B. begreift das Prinzip der „beiderseitigen Wahl“ – geschaffen, um die Auswahlmöglichkeit der Betriebe gegen staatliche Zuteilung zu sichern (s.o.) – heute im wesentlichen als Recht der Arbeitskräfte, durch die Verweigerung der Wahl eines anderen Betriebes eine Verlängerung der Arbeitsverträge herbeizuführen.

Wenn auch noch zahlreiche angekündigte gesetzliche Bestimmungen auf ihre Verabschiedung warten – so u.a. ein Sozialversicherungsgesetz, ein Arbeitsvertragsgesetz, Bestimmungen zur Arbeitslosenversicherung und zur Beschäftigungsförderung –, so wurden doch spätestens mit dem Arbeitsgesetz auf rechtlich-normativer Seite wichtige Voraussetzungen für eine Flexibilisierung des betrieblichen Personalwesens geschaffen. Dennoch sind die Ergebnisse für die staatseigenen Unternehmen nicht immer zufriedenstellend.

¹³Diese *hetongzhi gongren* sind von zeitweilig beschäftigten Vertragsarbeitern (*hetonggong*) zu unterscheiden, die zu den Zeitarbeitern (*linshigong*) zählen.

¹⁴Vgl. Günter Schucher: „Überschüssig – aussortiert – arbeitslos? Zur Reform der Arbeitsorganisation in der VR China“, *Internationales Asienforum*, (1989) 3/4, S. 131-153.

¹⁵Vgl. Hebel 1997, S. 182 ff.

¹⁶Vgl. dazu die Übersetzung des Gesetzes und die Einleitung von Martin Duckert in Robert Heuser (Hrsg.): *Wirtschaftsreform und Gesetzgebung in der Volksrepublik China. Texte und Kommentare*, Hamburg: Institut für Asienkunde, 1996, S. 277-303.

¹⁷Vgl. Anita Chan: „The Emerging Patterns of Industrial Relations in China and the Rise of Two New Labor Movements“, in: *China Information*, 9 (1995) 4, S. 36-59.

¹⁸Nanjing Huaxue Gongye (Jituan) Gongsì (Nanjing Chemical Industrial [Group]), Interview im September 1995.

3 Betriebliche Personalpolitik

Nicht zuletzt die wachsende Anzahl freigesetzter Arbeitskräfte und die täglichen Presseberichte über die Bemühungen um ihre Wiederbeschäftigung zeigen, daß das starre sozialistische Arbeitssystem der Vergangenheit angehört. Von einem einheitlichen und freien Arbeitsmarkt aber ist die VR China noch weit entfernt. So sind zwischen Stadt und Land weiterhin hohe Barrieren errichtet, die die Anstellung ländlicher Arbeitskräfte in den Städten behindern sollen; sie werden angesichts drohender Massenarbeitslosigkeit derzeit sogar noch erhöht, indem den Städtern bestimmte Arbeitsplätze reserviert werden.

Im betrieblichen Personalbereich – so belegen Feldstudien und Datenanalysen – hat es in Folge der Reformen bedeutende Veränderungen gegeben.¹⁹ Die Unternehmensleitungen haben deutlich mehr Entscheidungsbefugnisse bekommen. Inwieweit sie diese z.T. nutzen, zeigen Zhao und Nichols, die 1993/94 in staatseigenen Textilunternehmen in der Provinz Henan Feldforschungen betrieben.²⁰ Unter dem „Druck des Marktes“ werden dort vielfältige Methoden angewandt, um die Arbeit zu verdichten, um Ausfallzeiten zu verringern und die Arbeiter „anzuspornen“; u.a. werden Arbeitszeiten ohne Zustimmung der Arbeitskräfte verlängert, Produktionsquoten angehoben und Arbeitsvorgänge (unter Berufung auf tayloristische, d.h. „wissenschaftliche“ Bewertungsmethoden) detailliert festgelegt; der Wettbewerb wurde zu einer kontinuierlichen Kampagne zur Intensivierung der Arbeit.

Das Besondere an den geschilderten Methoden sind dabei nicht diese selbst, sondern die Art ihrer Anwendung: ohne Rücksicht auf die Arbeitskräfte mit Hilfe eines mehr oder weniger willkürlichen Strafsystems („negative Motivierung“) und ohne daß deren Interessen institutionell vertreten werden. Löhne, Zulagen und Boni stehen zur Disposition, wobei die Leistungsindikatoren variabel sind und die Unsicherheit der Bemessung groß und gewollt ist.

Von den bei Zhao und Nichols beschriebenen Zuständen auf die Staatsunternehmen im allgemeinen zu schließen, scheint allerdings derzeit nicht möglich. Keine andere vorliegende empirische Untersuchung kommt bisher zu diesen Ergebnissen;²¹ ähnliches wird ansonsten nur für unstat beschäftigte Wanderarbeiter oder für Joint ventures belegt.²² Allerdings ist nicht auszuschließen, daß sich auch andere Unternehmen dieser Methoden bedienen

¹⁹Vgl. dazu Kapitel 6 in Hebel 1997 sowie Jutta Hebel: „Personalpolitik als Konfliktmanagement in chinesischen Staatsbetrieben“, *Osteuropa Wirtschaft*, 41 (1996) 3, S. 279-297.

²⁰Zhao Minghua und Theo Nichols: „Management control of labour in state-owned enterprises: cases from the Textile industry“, *The China Journal*, (Juli 1996) 36, S. 1-21.

²¹Vgl. z.B. Lee Jung-Hee: „Labor Reform of State Enterprises in Post-Mao China (1978-1995)“, in: *Asian Perspective*, 21 (Winter 1997) 3, S. 131-144; Kazuyoshi Uehara: „Reform of China's State-owned Enterprises“, *Jetro China Newsletter*, (1995) 115, S. 2-7; oder auch Chen Aimin: „Inertia in Reforming China's State-Owned Enterprises: The Case of Chongqing“, *World Development*, 26 (1998) 3, S. 479-495. In einem der sechs Chongqing Staatsunternehmen, die Chen untersucht hat, wird das Personal allerdings auch strikter verwaltet.

²²Vgl. z.B. Dorothy J. Solinger: „The Chinese Work Unit and Transient Labor in the Transition from Socialism“, *Modern China*, 21 (April 1995) 2, S. 155-183, oder Anita Chan, Robert A. Senses: „China's Troubled Workers“, *Foreign Affairs*, 76 (March/April 1997) 2, S. 104-117, bzw. Chan 1995.

werden, wenn der „Druck des Marktes“ zu- und die Bindung an die Administration abnimmt; die Unternehmen der Textilbranche sind bereits wesentlich marktgesteuerter als die anderer Branchen.

Häufig können die SEU ihre rechtlichen Möglichkeiten zu einer flexibleren Personalverwaltung nicht vollständig nutzen. Dies soll im folgenden an drei Aspekten erläutert werden: an der mangelnden Mobilität der Arbeitskräfte sowie an den Problemen des Arbeitskräfteabbaus und der Leistungsmotivierung. Zugleich soll am Abbau sozialer Belastungen für die Unternehmen gezeigt werden, daß in anderen Bereichen bereits Erfolge erzielt wurden, wenn sie auch durch neue Maßnahmen z.T. wieder in Frage gestellt werden können.

Die folgenden Aussagen beziehen sich – wie bereits genannt – auf Interviews in staatlichen Unternehmen und Institutionen in der Provinz Jiangsu, die – das sei ausdrücklich erwähnt – zu den wirtschaftlich erfolgreichsten in der VR China gehört.²³ Die besuchten Unternehmen sind in Tabelle 2 aufgelistet; soweit bekannt, wird auch die gegenwärtige wirtschaftliche Lage gekennzeichnet. Die ebenfalls genannte Anzahl der beschäftigten Arbeitskräfte kann als Indiz für die Größe des Unternehmens gelten. Wenn auch die eher zufällige Auswahl der Interviewpartner im Grunde keine Verallgemeinerungen zuläßt, so zeigen doch andere empirische Untersuchungen, daß die geschilderten Ergebnisse keineswegs Einzelfälle darstellen.²⁴

3.1 Erhöhung der Mobilität von Arbeitskräften

Das Arbeitsvertragssystem sollte u.a. durch die Befristung der Arbeitsverträge die Mobilität der Arbeitskräfte steigern helfen; jedoch besteht für die Mehrzahl der Beschäftigten in den SEU ungeachtet der gegebenen gesetzlichen Möglichkeiten praktisch nur ein geringes Risiko, entlassen zu werden. Auch Neueinstellungen sind selten, so daß die Arbeitskräftemobilität in der VR China nach wie vor relativ gering ist.

Der Großteil der Beschäftigten gehört seit langem zum Unternehmen. Ihre Verträge werden immer wieder verlängert, wobei das Arbeitsgesetz für die Beschäftigten, die länger als 10 Jahre im Unternehmen sind, unbefristete Arbeitsverträge vorsieht:

§20 (...) Hat ein Arbeitnehmer ununterbrochen mehr als 10 Jahre bei demselben Arbeitgeber gearbeitet und kommen beide Parteien überein, den Arbeitsvertrag zu verlängern, so ist ein unbefristeter Arbeitsvertrag abzuschließen, sofern der Arbeitnehmer dies wünscht.

Dies wurde zumindest in Changzhou noch auf diejenigen erweitert, die 10 Jahre vor Erreichen des Rentenalters stehen. Das Rentenalter beträgt für Frauen 50, für Männer 60 Jahre.

Zwar erlaubt das Arbeitsgesetz auch die Kündigung unbefristeter Arbeitsverträge, doch ist dieses Recht für

²³„Jiangsu enterprises reaping profits following restructuring“, *China Daily Business Weekly*, 1.-7.3.1998. Vgl. Renate Krieg u.a.: *Provinzporträts der VR China. Geographie, Wirtschaft, Gesellschaft*. Hamburg: Institut für Asienkunde, 1998, S. 348 ff.

²⁴Vgl. Lee 1997, Uehara 1995 und Chen 1998; Elizabeth M. Freud: „Privatized Labor in Socialist Enterprises: China's Baoshan Iron and Steel Works“, *Asian Affairs*, 23 (Fall 1996) 3, S. 176-186.

Tab. 2: Interviewpartner

Interviewpartner	Beschäftigte	wirtschaftliche Lage (soweit angegeben)	im folgenden zitiert als
Koksfabrik (Jiaohuachang) der Nanjing Stahl-Unternehmensgruppe GmbH (Nanjing Gangtie Jituan Youxian Gongsi)	912 (27.000 in der Gruppe)	↑	Jiaohuachang
Nanjing Glasfabrik (Nanjing Bolichang)	1688	↓	Bolichang
Nanjing Lantian Co., Ltd. (Nanjing Lantian Gufen Youxian Gongsi)	1439	↓	Lantian
Nanjing Electrochemical Plant (Guoying Nanjing Dianhuachang)	ca. 1000	↓	Dianhuachang
Changzhou Computer Factory der Elektronik-Unternehmensgruppe Guoguang (Guoguang Dianzi Zonggongsi, Changzhou Dianzi Jisuanji Chang)	> 1060	↑	Guoguang
Changzhou Schiffskabelfabrik (Changzhou Chuanyong Dianlanchang)	393		Dianlanchang
Dieselmotorengruppe Changchai Co. Ltd., Changzhou (Changchai Gufen Youxian Gongsi)	4700	↑	Changchai
Privatunternehmer in Changzhou		↑	
Nanjinger Büro der chinesischen Sozialversicherungsanstalt (Zhongguo Shehui Baoxian, CSI)			CSI
Stadtregierung Changzhou mit Vertretern städt. Behörden: Strukturreformkommission (Changzhou Jingji Tizhi Gaige Weiyuanhui), Arbeitsbüro (Changzhoushi Laodongju), Außenwirtschaftskommission (Changzhoushi Duiwai Jingji Maoyi Weiyuanhui)			
Servicezentrum für Fach- und Führungskräfte der Stadt Wuxi (Wuxishi Rencai Fuwu Zhongxin)			

die Arbeitsgeber in der Praxis stark eingeschränkt: Selbst wenn keine der personenbezogenen Schutzvorschriften greift (Krankheit, Verlust der Arbeitsfähigkeit, Schwangerschaft), müssen sich entweder „die objektiven Umstände, die bei Abschluß des Vertrags Grundlage waren“, wesentlich geändert haben (§26) oder aber es müssen „ernsthafte Schwierigkeiten in Produktion und Betrieb auftreten“ (§27). Praktikabel bleibt meist nur die Möglichkeit, bei groben Disziplinverstößen fristlos zu kündigen. Dies geschah z.B. bei Jiaohuachang dreimal im Jahr 1997 (zur Zitierweise siehe Tab. 2). Bei Bolichang werden sogar 141 Arbeitskräfte als Beschäftigte weitergeführt, die nach einer Phase der Kurzarbeit 1994 nicht wieder an ihre Arbeitsplätze zurück wollten; sie erhalten zwar keinen Lohn und haben keinen Anspruch auf Krankenversicherung mehr, aber die Rentenansprüche sind ihnen so gesichert.

Da also eine Kündigung seitens des Unternehmens in der Praxis fast unmöglich ist, sieht man bei Guoguang nur den Weg, durch Versetzungen die Arbeitskräftestruktur zu verändern. Auch in der Nanjinger Stahlgruppe, zu der Jiaohuachang gehört, wird derzeit überlegt, einen internen Arbeitsmarkt zur Umsetzung von Arbeitskräften zu eröffnen.

Langfristige bzw. unbefristete Verträge werden aber durchaus auch bewußt eingesetzt, und zwar um dringend benötigte Facharbeiter²⁵ im Unternehmen zu halten. Bei

Changchai – wo 53% der 4.700 Beschäftigten Facharbeiter sind, 9% davon Meister – erhalten die Arbeitskräfte mindestens 5-Jahres-Verträge, für das Unternehmen wichtige Facharbeiter sogar bereits bei Einstellung 10-Jahres- oder auch unbefristete Verträge. Nur in einem der befragten Unternehmen wird anders verfahren. Guoguang versucht, lebenslange Beschäftigung durch kurze Verträge zu vermeiden; da aber auch hier die Zahl der Facharbeiter hoch ist – 55% der Arbeitskräfte besitzen mindestens eine Qualifikation als Techniker –, vergrößert sich so das Problem der Fluktuation, das die Unternehmen seit Einführung des Arbeitsvertragssystems beklagen: Knappe Fachkräfte kündigen ohne Rücksicht auf die vertraglichen Bestimmungen oder bleiben der Arbeit einfach fern, da sie leicht eine neue Anstellung finden. Bei Guoguang verlassen pro Jahr 20-30 qualifizierte Arbeitskräfte aus eigenem Anlaß das Unternehmen (ca. 2-3% der Beschäftigten bzw. bis zu 5% der Fachkräfte), davon ein Drittel bis ein Viertel ohne Zustimmung des Unternehmens.

Die Vergabe unbefristeter Arbeitsverträge folgt in diesen Fällen also einer gewissen Logik. Denn die weiteren Möglichkeiten der Unternehmen, die Fachkräfte zu halten, sind beschränkt: So werden „Ablösesummen“ für die gegebene Ausbildung genommen, Arbeitspapiere einbehalten und mit disziplinarischer Entlassung (*kaichu*) gedroht, die den Verlust von Senioritätslohn- und Rentenansprüchen zur Folge hat. Allerdings sind auch diese Strafmaßnahmen vielfach wirkungslos, da die Kompensationen von den

²⁵ Qualifizierte Arbeitskräfte mit mindestens Berufsschulbildung.

neuen Unternehmen gezahlt werden, soweit diese keinen Wert auf Personalakte und Arbeitsausweis legen.

Wichtiger werden daher positive Anreize wie Belegschaftsaktien, Prämien und bevorzugte Arbeitsbedingungen. Arbeitswissenschaftler haben bereits gefordert, ähnlich wie in Japan und unter Nutzung der alten *danwei*-Erfahrungen erneut, nur diesmal bewußt und beschränkt auf bestimmte Arbeitskräfte, zur lebenslangen Beschäftigung zurückzukehren.²⁶ Bei Dianhuachang erwartet man für 1998 neue staatliche Richtlinien, die helfen, die Abwanderung von „Rückgrat“-Arbeitskräften (*guguan*) zu verhindern. Noch gibt man sich hier allerdings gelassen: Auch in diesem Bereich sei man so überbesetzt, daß Abwanderer keine Lücken reißen

Ein Problem bedeutet unkontrollierbare Abwanderung ohnehin nur bei der immer noch kleinen Gruppe qualifizierter Arbeitskräfte; die Masse der Arbeitskräfte versucht im Unternehmen zu bleiben²⁷ – unterstützt von der lokalen Arbeitsverwaltung, zu deren Zielen eine niedrige Arbeitslosenquote gehört. Bei jüngeren Arbeitskräften, so Lantian, würde das Arbeitsbüro einer Entlassung eher zustimmen, bei älteren gar nicht. Ein gutes Verhältnis zur lokalen Verwaltung aber ist für die Manager nach wie vor sehr wichtig

Der Leiter der Personalabteilung von Bolichang sprach angesichts der faktischen Unkündbarkeit der Arbeitsverträge konsequenterweise von „Vertrags-Festarbeitern“ (*hetong gudinggong*). Zugleich Ursache und Folge dieser Praxis sind insgesamt geringe Neueinstellungen. Drei der Unternehmen (Bolichang, Lantian, Dianhuachang), deren wirtschaftliche Lage eher schlecht ist, gaben sogar an, praktisch kaum und höchstens Facharbeiter zu rekrutieren. Ihren Bedarf würden sie durch ländliche Zeitarbeiter decken. Diese seien billiger und folgsamer, und die meisten Arbeiten seien ohnehin einfach und schlecht bezahlt. Diese Zeitarbeiter werden in der Regel am Arbeitsbüro vorbei angestellt, d.h. entgegen der Bestimmungen des Arbeitsgesetzes erhalten sie keine Verträge und werden anders als die regulären Arbeitskräfte behandelt (*daiyu bu tong*). Bei Bolichang z.B. erhalten sie 400 Yuan im Monat, aber keine Prämien und keine Ansprüche auf Wohlfahrtsleistungen; außerdem können sie jederzeit entlassen werden.²⁸

Zwei der besuchten Unternehmen (Guoguang und Changchai) berichteten von Einstellungen, weil sie expandieren bzw. gezwungen sind, abwandernde Facharbeiter zu ersetzen. Sie rekrutieren regelmäßig „auf dem Markt“, d.h. entweder bei „Talentmärkten“ (*rencai jiaoliu*

shichang)²⁹ oder direkt an der Hochschule (mittels Job-Börsen, *zhaopinhu*). Doch auch bei ihnen ist die Zahl neuer Arbeitskräfte gering.

Soweit neue Arbeitskräfte angestellt werden, können diese von den Unternehmen bedarfsgerecht ausgewählt werden (*zeyou luyong*). Changchai hat sogar Beziehungen zu berufsbildenden Schulen aufgenommen, um diese zu veranlassen, speziell benötigte Qualifikationen zu lehren – ohne alle Absolventen übernehmen zu müssen. Wer neu in das Unternehmen kommt, wird einen Monat angelehrt, hat ein halbes Jahr Probezeit (die um ein weiteres Vierteljahr verlängert werden kann) und erhält erst dann einen Arbeitsvertrag.

Der Besuch eines Talentmarktes der Stadt Wuxi zeigte, daß auf der anderen Seite die Zahl derjenigen, die einen Arbeitsplatz suchen, sehr groß ist. Täglich kommen bis zu 2.000 Beschäftigungssuchende. Sie können auch direkt mit Firmen in Kontakt treten, die ihre Angebote persönlich vorstellen – bei unserem Besuch waren dreizehn Firmen vertreten. Darüber hinaus – so die Verantwortlichen – würden viermal im Jahr spezielle „Märkte“ mit bis zu 20.000 Besuchern pro Tag abgehalten. Allerdings könnten nur ca. 10% der Suchenden, meist Arbeitsplatzwechsler, vermittelt werden. Auch dies ist ein Hinweis auf die Neueinstellungspraxis der Firmen – wobei von den Firmen, die auf Job-Börsen rekrutieren, nur rund 10% staatliche sein sollen.³⁰

3.2 Abbau von Arbeitskräften

Die rechtlichen Möglichkeiten zum Abbau nicht benötigter Arbeitskräfte sind seit Einführung des Arbeitsvertragssystems gestiegen. Immer wieder wurden von den staatlichen Behörden und den Unternehmen Anläufe unternommen, den Arbeitskräfte-Überschuß zu quantifizieren und überschüssige Arbeitskräfte freizusetzen – i.d.R. allerdings „innerbetrieblich“; denn der Staat bevorzugt Lösungen, die die offene Arbeitslosigkeit nicht erhöhen. Eine staatliche Vorschrift vom April 1993 verpflichtete die Unternehmen, für freigesetzte Arbeitskräfte neue Stellen zu finden oder zumindest ihren Lebensunterhalt für die Zeit zu sichern, in der sie versuchen, sich selbständig zu machen, bzw. sich im Vorruhestand oder Erziehungsurlaub befinden.³¹ Die Arbeitskräfte machten sich diese Leitlinie vielfach in Form von „Doppelstrategien“ zunutze: So bleibt z.B. ein Ehegatte im Staatsunternehmen, während der andere eine lukrativere private Tätigkeit aufnimmt (*yi jia liang zhi*); oder man nimmt „unbezahlten Urlaub“ (*tingxin liuzhi*), um sich die sozialen Vorteile des Arbeitsverhältnisses mit einem SEU zu erhalten, aber im Privatsektor mehr zu verdienen. Bei Diaohuachang z.B. haben 130 der ca. 1.000 Beschäftigten diese Möglichkeit ergriffen.³²

²⁶Zhao Lükuan, Yang Tiren, Ding Dajian: „Guoqi yonggong zhidu gaige duanqi xin de 'tiefanwan'“ (Bei der Reform des Beschäftigungssystems in staatlichen Betrieben eine neue 'Eiserne Reisschale' ergreifen), *Jingji Gongzuo Daokan*, (1995) 7, S. 14-16, nach Zhongguo renmin daxue shubao ziliao zhongxin: *Laodong jingji yu laodong guanli*, F102, (1995) 9, S. 46-47; vgl. auch Anita Chan: „Chinese Enterprise Reforms: Convergence with the Japanese Model?“, in: Barret L. McCormick and Jonathan Unger: *China after Socialism. In the Footsteps of Eastern Europe or East Asia?*, Armonk u.a. 1996, S. 181-202.

²⁷Dies belegen auch Aussagen zu den Erwartungen Freigesetzter. Vgl. „Unemployment & Reemployment“, *CNA*, (1.2.1998) 1603, S. 8, oder Jiang Zhenchang: „Xiagang zhigong yu dalu gongchao wenti“ (Die freigesetzten Arbeitskräfte und das Problem von Arbeiterunruhen), *Zhongguo Dalu Yanjiu*, (1997) 11, S. 72.

²⁸Bei über 300 Zeitarbeitern spart die Firma jährlich über 100.000 Yuan an Wohlfahrtsleistungen und Gebühren an das Arbeitsbüro.

²⁹Fachkräftevermittlung der Arbeitsbehörden.

³⁰XNA, 5.1.1998.

³¹XNA, 27.4.1993, nach SWB, 7.5.1993. Vgl. auch Günter Schucher, Monika Schädler: „Soziale Konflikte einer aufstrebenden Wirtschaftsmacht. Aktuelle Entwicklungen des chinesischen Arbeitsmarktes“, in *Geographische Zeitschrift*, 83 (1996) 3+4, S. 150-167.

³²You Ji zitiert Berechnungen, wonach die Sozialleistungen von Staatsbetrieben für einen Arbeiter während seines Arbeitslebens mehr als 200.000 Yuan wert sind (You Ji 1998, S. 150). Das Ein-

Tab. 3: Anzahl der Arbeitskräfte (nach Art des Arbeitsverhältnisses) in den befragten Unternehmen, Februar 1998¹

Arbeitsverhältnisse	Jiaohuachang	Bolichang	Lantian	Dianhuachang	Guoguang	Dianlanchang	Changchai
Reguläre Arbeitskräfte (zhengshigong; zaizhi*)	912	1688	1439	ca. 1000	> 1060	393	4700
Eingesetzte Arbeitskräfte (zaigang*)		1272	ca. 600	ca. 800	980		
Freigesetzte Arbeitskräfte (daigang*)	keine	235	600				
Freigesetzte Arbeitskräfte (xiagang*)	keine		200	130 (tingxin liuzhi *)	> 10	1-2	
Arbeitskräfte im vorzeitigen Ruhestand (neitui*)		181	195		70-80		
Dauerkranke (changbing)		39	28		> 10		
Rentner (tuixiu gongren)		> 700	305	> 240	320	150	> 1100
Zeitarbeiter (linshigong)		> 300		ca. 50	4	keine	> 20

* zhengshigong = reguläre Arbeitskräfte; zaizhi = Arbeitskräfte im Beruf; zaigang = Arbeitskräfte am Arbeitsplatz; daigang = freigesetzte Arbeitskräfte, die noch eine Arbeitsbeziehung zur Abteilung haben und bei Bedarf angefordert werden; xiagang = freigesetzte Arbeitskräfte, die nur noch eine Beziehung zum Unternehmen/Lohnabteilung haben; tingxin liuzhi = unbezahlter Urlaub; neitui = "interner" Ruhestand (5 Jahre vor Erreichen des Rentenalters).

1) Da die Auswahl der jeweiligen Gesprächspartner (und damit ihre konkreten Kenntnisse) von uns nicht zu beeinflussen war und wir quantitative Interviews führten, sind nicht für jeden Betrieb alle Daten verfügbar.

Einen neuen Weg beschreiten die Unternehmen etwa seit 1995, indem sie Arbeitskräfte freisetzen und entweder bei geringen Bezügen nach Hause schicken oder bei Fortzahlung von 60-90% des Grundlohns in den vorzeitigen „internen Ruhestand“ (neitui) entlassen. Ziel dieser Politik ist laut der offiziellen Leitlinie, daß die Unternehmen nicht benötigte Arbeitskräfte „freisetzen und verteilen, das Personal reduzieren und die Produktivität steigern“ (xiagang fenliu, jianyuan zengxiao).

Charakteristisch für die freigesetzten Arbeitskräfte ist, daß sie zwar ohne Arbeit, aber nach wie vor im Besitz eines Arbeitsvertrages sind und damit in einer „Arbeitsbeziehung“ (laodong guanxi) zum Unternehmen stehen. Unterschieden wird dabei zwischen den Freigesetzten, die nur noch von der Lohnabteilung „verwaltet“ werden (xiagang = vom Arbeitsplatz entfernt) und die sich selbst um eine neue Beschäftigung kümmern müssen, und denen, die noch in einer Beziehung zu ihrer ursprünglichen Abteilung stehen – eventuell eine Fortbildung besuchen – und bei Bedarf an ihren Arbeitsplatz zurückgeholt werden (daigang = auf einen Arbeitsplatz warten). Letztere bilden m.a.W. eine flexible Reserve, wenn auch nicht so flexibel wie die Zeitarbeiter.

Die Zahl der Freigesetzten schwankte in den von uns befragten Unternehmen erheblich, wobei deren wirtschaftliche Situation der ausschlaggebende Faktor ist (s. Tab. 3).

In den von uns besuchten Unternehmen werden an die Freigesetzten unterschiedlich hohe Löhne gezahlt, wobei sich eine deutliche Kluft zwischen den wirtschaftlich gut und den schlecht dastehenden Unternehmen auftut. So zahlt Bolichang 40% des Grundlohns, Guoguang dagegen zahlt im ersten Jahr 70% und im zweiten 60%; und Dianlanchang plant, bei Umschulung und Frührente 100% des

Grundlohns (ohne Prämie) zu zahlen. Die soziale Situation der freigesetzten Arbeitskräfte ist dennoch, soweit sie keine andere Beschäftigung gefunden haben, bedauerenswert, bedenkt man z.B., daß der örtliche Mindestlohn in Nanjing 280 Yuan beträgt. In absoluten Zahlen beträgt die Unterstützung (shenghuofei) bei Bolichang 150 Yuan; bei Lantian 210 Yuan für die, die das Unternehmen nicht mehr zurückholen will, und 145 Yuan für die, die selbst nicht mehr zurück wollen; und Dianhuachang zahlt unter 100 Yuan. Die Zunahme von Freisetzungen wird somit zu Recht als eine der Hauptursachen für die Ausweitung städtischer Armut gesehen.³³ Und wie bereits oben erwähnt, stehen andere Provinzen wirtschaftlich weit weniger gut da als Jiangsu. So sollen in Jiangsu zwar über 400.000 Arbeitskräfte freigesetzt sein, in Liaoning aber über 2 Mio.; allein Shenyang hat über 360.000 Freigesetzte.³⁴

In diesem Beitrag allerdings geht es um die SEU, und diese sind aufgrund der anhaltenden Belastungen im Personalbereich in ihren Wachstumschancen eingeschränkt. Die Politik der Freisetzungen stellt letztlich einen Versuch dar, das Produktionspersonal auf Kosten der Betriebe zu reduzieren und dabei Entlassungen zu vermeiden. Nicht nur, daß die Entlohnung der freigesetzten Arbeitskräfte eine finanzielle Bürde bedeutet – jetzt müssen z.B. aufgrund der neuen Bestimmungen zur Freisetzung sogar an Arbeitskräfte, die sich vorher ohne Bezüge hatten beurlauben lassen, Löhne gezahlt werden; vor allem bleiben die Arbeitskräfte beim Unternehmen angestellt, müssen verwaltet werden und genießen weiter die betrieblichen sozialen Leistungen.

³³Laut einem Bericht des Staatlichen Statistikbüros sind 61,47% der Armen in den Städten Opfer der Depression in den SEU. XNA, 6.5.1998.

³⁴XNA 5.5.1998, 6.5.1998; AWSJ, 6.5.1998.

kommen im Privatsektor müßte also erheblich höher liegen als im Staatsunternehmen, um eine Kündigung attraktiv zu machen.

3.3 Steigerung der Leistung

Ziel der Lohnreformen seit Anfang der 80er Jahre war es, erstens die bis dahin einheitlich vom Staat festgelegten Löhne von den erzielten Gewinnen abhängig zu machen, dementsprechend zweitens die Lohndifferenzen zwischen unterschiedlich erfolgreichen Unternehmen zu vergrößern, drittens die einzelnen Arbeitskräfte durch leistungsabhängige Löhne zu motivieren und letztlich die Entscheidung über die Lohngestaltung in die Hände der Unternehmensleitungen zu legen. Eingeschränkt werden sollte diese Entscheidungsmacht durch die Festlegung von Mindestlöhnen in den einzelnen Städten und durch das Prinzip der „zwei niedriger“: Erstens soll die Steigerung der Gesamtlohnsumme eines Unternehmens niedriger sein als die der Gewinne und Steuern und zweitens soll die Steigerung der Einzellöhne niedriger sein als die der Produktivität.

Diese Reform war z.T. erfolgreich: Die Einkommensverteilung wird nicht mehr vom Staatsplan bestimmt und die SEU sind frei, über Löhne und Prämien zu entscheiden; im Ergebnis stiegen die Unterschiede zwischen den Unternehmen, unabhängig von ihrer Branche oder ihrem Standort, ja sogar zwischen verschiedenen Rechnungseinheiten innerhalb großer Unternehmen. Empirische Untersuchungen haben diesen radikalen Wandel dokumentiert und gezeigt, daß somit die Lohngestaltung der Unternehmen im Grunde von deren Marktsituation abhängig geworden ist.³⁵ Die Manager nutzen ihre gestiegene Autonomie, um den Beschäftigten Lohnanreize zu geben. Dies führte zu einem enormen Anstieg der Prämienzahlungen, während der Anteil der reformierten Löhne kontinuierlich abnahm; wobei die Löhne meist aus mehreren Bestandteilen bestehen – aus für alle Beschäftigten gleich hohen (Basislohn) und aus jeweils unterschiedlichen (Positionslohn, Senioritätslohn).

Bestätigt wurde in unserer Auswahl von Unternehmen, daß zwischen diesen wie auch zwischen einzelnen Unternehmensteilen große Unterschiede bestehen können, sowohl was die Höhe der Prämien als auch was den Prämienanteil an den Individualeinkommen betrifft (Bolichang = 30%; Lantian früher 30%, jetzt 10%; Dianhuachang 15%, früher 25%; Changchai 52%). Die Arbeitsbüros, so die allgemeine Auskunft, würden – entsprechend der oben genannten Beschränkungen – noch auf drei Wegen Einfluß ausüben: über die vertraglich festgelegte Höhe der Gesamtlohnsumme der Unternehmen, über Höchstgrenzen für Lohnsteigerungen und über die örtlichen Mindestlöhne.

Als Voraussetzung für individuelle Leistungsanreize wird allerdings die Vergrößerung der Einkommensunterschiede zwischen den einzelnen Arbeitskräften innerhalb einer Rechnungseinheit gesehen, und die ist bisher nicht gelungen. Einerseits haben auf die Höhe des Lohns vor allem die Faktoren Einfluß, die leistungsunabhängig sind (Seniorität), andererseits wird die Entlohnung durch die

Prämien bestimmt und die werden innerhalb der Abteilungen häufig weiterhin egalitär verteilt.

Dies wurde auch von den von uns interviewten Managern bedauert: Die Löhne seien im Grunde fest und die Lohnstruktur ähnelte dem 8-Stufen-System der Planwirtschaft. Flexibilität wird über die Prämien erreicht, die entsprechend bestimmter Leistungskriterien (Qualität, Quantität, Kosten u.a.) kaskadenartig von der Unternehmensebene bis hinunter zur Arbeitsgruppenebene verteilt werden. Auf der Gruppenebene dann kommt erst die Leistung des einzelnen als Kriterium hinzu, die aber könne oder wolle man dort häufig nicht messen; d.h. auf der Gruppenebene erhalten alle einen gleich hohen Anteil.

Insgesamt beurteilten die Manager das Resultat der Lohnreform – je nach Wirtschaftslage ihres Unternehmens – unterschiedlich, zufriedenstellend war es für keinen. Für die Arbeitskräfte bedeutet die Lohnpraxis derzeit, daß sich Investitionen in die eigene Bildung und vor allem in die berufliche Weiterbildung nicht immer auszahlen, lohnender scheint weiterhin der Eintritt in ein bestimmtes Unternehmen – nicht mehr unbedingt in ein Staatsunternehmen, aber in ein gut gehendes.

3.4 Abbau von Sozialleistungen

Eines der Hauptziele der Unternehmensreformen war, die Betriebe von den enormen Belastungen zu befreien, die ihnen durch das *danwei*-Prinzip auferlegt wurden – eine Last, die also vor allem die „alten“ SEU zu tragen haben.³⁶ Die umfassende Versorgung der Beschäftigten brachte nicht nur mit sich, daß die Betriebe die Kosten für Gesundheit, Wohlfahrt, Wohnen und Ruhestand trugen, sondern auch vielfältige soziale Einrichtungen unterhielten. Im Laufe der Reformen entstanden mit den „Arbeitsdienstleistungsgesellschaften“, kollektiven Betriebsanteilen vornehmlich im tertiären Sektor zur Unterbringung der Beschäftigtenkinder, sogar neue.

Die Belastung der Betriebsfinanzen durch Rentenzahlungen ist nach Beginn der Reformen am Ende der 70er Jahre stetig gestiegen. Verantwortlich dafür sind sowohl die Erhöhung der Renten als auch der rapide Anstieg der Rentner – weniger durch das Altern der chinesischen Bevölkerung als vielmehr dadurch, daß Eltern zugunsten ihrer arbeitslosen Kinder auf ihre Arbeitsplätze verzichten konnten (*dingti*). Diese Praxis ist inzwischen gestoppt.

Um die finanzielle Belastung der Unternehmen zu mindern und darüber hinaus die enge Anbindung der Arbeitskräfte an diese zu lockern, wurde 1986 mit der Errichtung einer außerbetrieblichen Rentenversicherung begonnen, zunächst nur für SEU und AVS-Arbeiter. Die Zahlungen an die Rentenkassen waren einer der Gründe, die AVS-Arbeiter für die Unternehmen verteuerten und diese von Einstellungen Abstand nehmen ließen.

Inzwischen wurde die Reform auf alle Beschäftigten ausgeweitet und kann – zumindest was Jiangsu betrifft –

³⁵Theodore Groves, Hong Yongmiao, John McMillan, Barry Naughton: „Autonomy and incentives in Chinese state enterprises“, *Quarterly Journal of Economics*, 109 (Febr. 1994) 1, S. 183-209; Lau Chong-Chor und Qiu Hai-Xiong: „Employee Compensation Reform in China's State Firms: Results of the First Decade“, *China Report*, 33 (1997) 4, S. 527-542. Vgl. auch die entsprechenden Abschnitte in You Ji 1988, S. 111-159.

³⁶Feldstudien haben ergeben, daß die Wohlfahrtskosten pro Arbeiter in SEU fast fünfmal so groß sind wie in ländlichen Kollektivbetrieben (TVE). Y. Mai: *China's State Enterprise Reforms – Nine Case Studies*, East Asia Analytical Working Paper No. 7, Canberra 1997, zit. nach Russel Smyth: „A (Re)interpretation of Recent Developments in the Reform of State-owned Enterprises“, *China Report*, 33 (1997) 4, S. 507-525.

als weitgehend erfolgreich betrachtet werden. In keinem der befragten Unternehmen werden die Rentner mehr als Belastung empfunden, obwohl sie eine quantitativ beachtliche Gruppe darstellen (vgl. Tab. 2). Der entscheidende Schritt dazu war die „dreifache Vereinheitlichung“: 1. die Vereinheitlichung der betrieblichen Abgaben (monatlich 20% von der Gesamtlohnsumme des Unternehmens und 4% vom Gehalt der einzelnen Arbeitskräfte); 2. die Vereinheitlichung der individuellen Rentenkonto (monatliche Einzahlung = 11% des individuellen Gehalts, davon 4% durch die Arbeitskräfte, der Rest vom Unternehmen); 3. Vereinheitlichung der Grundrente (nach mindestens 15 Jahren Arbeit beträgt die Grundrente 20% des durchschnittlichen Lohnniveaus der Provinz und der Region).³⁷ Liegt die individuelle Rente unter der Grundrente, dann wird sie aufgestockt. Die Kontoführung liegt jetzt bei der Sozialversicherung, und die Auszahlung der Renten erfolgt über die Bank; die Arbeitskräfte können also jederzeit den Stand ihres Rentenkontos abfragen

Da die neuen Regeln für alle Unternehmen gelten, auch für private und Joint-venture-Betriebe, sind die SEU nicht mehr stärker als andere Unternehmen belastet. Allerdings ist als Teil der Freisetzungspraxis eine neue Gruppe von Arbeitskräften entstanden, die den Unternehmen zur Last fällt: Jeweils fünf Jahre vor Eintritt ins Rentenalter, d.h. bei Frauen mit 45 und bei Männern mit 55, können Arbeitskräfte Frührente fordern und müssen von den Unternehmen weiter entlohnt werden.

„Diskutiert“ – so die Manager der Jiaohuachang – wird auch über den Abbau der Wohlfahrtseinrichtungen. Seit langem schon werden in chinesischen Artikeln Beispiele genannt, daß Unternehmen ihre Einrichtungen (Kantinen, Krankenstationen, Kindergärten, Schulen) der Bevölkerung öffnen oder in eigenständige Rechnungseinheiten umwandeln. Dies wird auch durch unsere eigenen Untersuchungen von 1992 bis 1998 bestätigt, die allerdings zugleich zeigen, daß dieser Weg sehr beschwerlich ist: So widersprechen örtliche Behörden der „Abgabe an die Gesellschaft“, da sie dann selbst zuständig wären; und Arbeitskräfte sind nur bereit, auf die Einrichtungen zu verzichten, wenn es Alternativen gibt. Bei Bolichang konnte nach Umzug in die Vorstadt der Kindergarten aufgegeben werden, weil die Arbeitskräfte, die in der Stadt wohnen blieben, kein Interesse mehr hatten. Das größte Problem bleiben die Wohnungen, hier wollen die Unternehmen zum Verkauf übergehen.³⁸ Die Regierung will sogar die weitere Vergabe billigen Wohnraums durch SEU per Dekret verbieten.³⁹

Mit anderen Worten, die SEU sind bei der Gestaltung ihrer Sozialleistungen nach wie vor von dem örtlichen Angebotsniveau abhängig. Nur in einem Punkt scheinen sich die Ansichten stark gewandelt zu haben: Für die Kinder der Beschäftigten betrachten sich die Manager nicht

mehr als zuständig. Arbeitsdienstleistungsgesellschaften, so die übereinstimmende Auskunft, werden nicht mehr finanziert.

4 Ursachen personalpolitischer Beschränkungen

Die angeführten Beispiele haben gezeigt, daß die Arbeitsreformen den staatseigenen Unternehmen im Personalbereich zwar deutliche Verbesserungen gebracht hat, daß sie aber in ihrer Handlungsfähigkeit weiterhin eingeengt sind. So ist es selbst den Unternehmen, die wirtschaftlich angeschlagen sind, kaum möglich, durch personalpolitische Anpassungen ihre Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.

Die Gründe dafür sind auf zwei Ebenen zu suchen. Zum einen ist die „Erblast“ des Sozialismus groß: Erstens laborieren die Staatsbetriebe an den Folgen ihrer Privilegierung und zweitens greifen örtliche Verwaltungen noch vielfach in das betrieblich Management ein. Zum anderen sind stabilitätspolitische Gesichtspunkte ausschlaggebend.

4.1 Staatsbetriebe als „interne Arbeitsmärkte“

Staatsunternehmen hatten zwar bis zum Beginn der Reformen die Last der Vollbeschäftigungspolitik zu tragen, wurden aber auch privilegiert. In ihnen bzw. vornehmlich in den großen SEU war das *danwei*-Prinzip vollständig umgesetzt: lebenslange Beschäftigung und umfassende Versorgung. Nur über die Erstbeschäftigung war der Einstieg in diese „internen Arbeitsmärkte“ möglich, ansonsten waren sie abgeschlossen.⁴⁰

Die Abschließung dieser Märkte erfolgte quasi ex positivo (einmal zugeteilt, lebenslang beschäftigt) und ex negativo: Da es keine Arbeitslosigkeit geben durfte, war ein „externer“ Arbeitsmarkt – mit quasi jederzeit zu rekrutierenden und zu entlassenen Arbeitskräften – per definitionem ausgeschlossen. Das Recht auf Arbeit wurde über die SEU (und die kollektiveigenen Unternehmen, die sich von den SEU kaum unterschieden) mit Hilfe staatlicher Arbeitskräftezuteilung verwirklicht. Die Folge war, daß die staatlichen Unternehmen Anfang der 80er Jahre einen riesigen Arbeitskräfteüberschuß zu verzeichnen hatten – eine Situation, an der sie nicht unbeteiligt waren: Erstens konnten sie die Produktion z.T. nur durch massive Arbeitskräfterekrutierungen aufrecht erhalten, da es ihnen an den notwendigen Sanktionsmöglichkeiten zur Motivation der vorhandenen Beschäftigten mangelte. Und zweitens führte der Mangel an höherqualifizierten Arbeitskräften zum Horten von Personal.

Die Arbeitsmarktreformen, wie sie oben geschildert sind, zielten nun stets auf die Arbeitskräfte ab, die von den Unternehmen neu rekrutiert wurden; die bereits beschäftigten blieben unbehelligt. Auch wenn die Unternehmen ihre Personalpolitik den neuen Marktanforderungen

³⁷Für Nanjing heißt das laut CSI: Das durchschnittliche Einkommen in Jiangsu beträgt 500 Yuan, in Nanjing 600 Yuan, also zusammen 550 Yuan; die Grundrente beträgt demnach 110 Yuan.

³⁸Laut Du und Shang versorgen SEU 93% ihrer Beschäftigten und 51% der städtischen Bevölkerung mit Wohnraum. Du Haiyan und Shang Lie: „Distribution of Fringe Benefits for Employees of State-owned Enterprises“ (chin.), *Zhongguo Gongye Jingji Yanjiu*, (1993) 2, S. 46-52, 30, zit. n. Jefferson, Rawski 1994, S. 60.

³⁹SCMP internet ed., 20.3.1998.

⁴⁰Burkart Lutz und Holle Grünert: „Transformationsprozeß und Arbeitsmarktsegmentation“, in: Hildegard Maria Nickel u.a.: *Erwerbsarbeit und Beschäftigung im Umbruch*, Berlin 1994, S. 3-28, haben dies auch für die VEB der ehemaligen DDR beschrieben.

anpassen wollten, so waren sie doch nicht in der Lage, sich mit fähigen, flexiblen Arbeitskräften über den Markt zu versorgen; denn die unkündbare Belegschaft war zu groß. Dies wird deutlich an der lange Zeit nur langsam steigenden Zahl der Arbeitskräfte mit Arbeitsverträgen: Bis Ende 1991, also vor der Einführung des „Arbeitsvertragsystems für alle Beschäftigten“ war der Anteil der AVS-Arbeiter in den SEU nur auf 14,9% der Beschäftigten gestiegen.⁴¹

So geht es in staatlichen Unternehmen auch heute noch meist darum, die alte Belegschaft zu verringern; Neueinstellungen sind daher kaum möglich. Nicht zuletzt deshalb ist deren Anteil an den Neueinstellungen aller Unternehmen seit 1978 kontinuierlich zurückgegangen, und zwar von 72% (3,92 Mio.) 1978 auf 34,5% (2,43 Mio.) 1996.⁴² Auch die Wiederbeschäftigung von Freigesetzten findet meist außerhalb des staatlichen Sektors statt.⁴³

Flexibilität erreichen die SEU – wie auch schon vor den Reformen – vor allem über die Beschäftigung von Zeitarbeitern. Zwar wird derzeit mit den *daigang*-Kräften ein „externer Markt“ innerhalb der Unternehmen geschaffen, aber die Verwaltung dieser Kräfte ist laut Dianhuachang zu aufwendig. Wenn kurzfristig Arbeitskräfte gebraucht werden, werden Zeitarbeiter rekrutiert; diese ländlichen Arbeitskräfte haben inzwischen, so Jiaohuachang, auch bereits ein gewisses Bildungsniveau.

4.2 Eingriffe der örtlichen Verwaltung in das betriebliche Management

Die enge Verbindung von Partei-Staat und Unternehmen ist trotz Unternehmensreformen und ungeachtet des marktorientierten Handelns vieler Manager bis heute erhalten geblieben.⁴⁴

Den bislang erfolgversprechendsten Versuch, das Verhältnis von staatlicher Bürokratie zu Unternehmensleitungen zu verändern, leitete das 3. Plenum des 14. ZK im November 1993 mit seiner Forderung nach Errichtung eines „modernen Unternehmenssystems“ ein. Als allerdings Jiang Zemin im Mai/Juni 1995 in Reden in Shanghai und Changchun erklärte, das Hauptproblem der SEU sei deren eigenes schlechtes Management, wurde deutlich, daß die Regierungsorgane sich auch weiterhin der Abgabe ihrer administrativen Funktionen widersetzen.⁴⁵

Dabei ist es längst nicht (mehr) die zentrale Führung allein, die das wirtschaftliche Geschehen bestimmt. Alle Regierungen bis hinunter zur Dorfebene verfolgen jeweils

eigene – persönliche, politische und wirtschaftliche – Interessen. Sie fördern dabei einerseits direkt oder indirekt die wirtschaftliche Entwicklung und betätigen sich andererseits auch selbst als wirtschaftliche Akteure.

Verschiedene Untersuchungen heben – z.T. unter Hinweis auf den Ansatz des „developmental state“ – hervor, daß dies durchaus Entwicklung bewirken kann. So hat Andrew Walder gezeigt, daß die unteren staatlichen Ebenen wesentlich schneller und direkter auf finanzielle Anreize reagieren als die oberen. Vor allem Lokalregierungen verhalten sich wie Eigentümer.⁴⁶ In diesem Sinne beschreibt Zhang das Wirtschaftsverhalten der Stadtregierung Qingdaos auch als „local state entrepreneurship“.⁴⁷

Die entscheidende Frage im gegenwärtigen China ist demnach nicht, *ob* der Staat in die Wirtschaft eingreift, sondern *wie* er eingreift. So kann die fehlende Ausdifferenzierung von Staat und Wirtschaft von den verschiedenen Wirtschaftsakteuren durchaus gewinnbringend genutzt werden, und gerade SEU werden protektionistisch begünstigt, aber immer wieder wird ihnen auch – wie in der Vergangenheit – die soziale Last der Reformen aufgebürdet.

In einem Kommentar zum „Wiederbeschäftigungsprojekt“ (*zaijiuyue gongcheng*) für Freigesetzte beklagt die chinesische *Wirtschaftszeitung* das Fehlverhalten örtlicher Regierungen: Sie würden aus Gründen sozialer Stabilität Unternehmen am Abbau überschüssiger Arbeitskräfte hindern, sie regierten in die Unternehmen hinein und würden diesen Arbeitskräfte zwangsweise zuteilen, sie würden die ungerechtfertigte Entlassung von Zeitarbeitern zugunsten städtischer Arbeitsloser durchsetzen und schließlich die Beschäftigungsproblematik allein als Aufgabe der Unternehmen betrachten.⁴⁸

Gerade Zwangszuteilungen und willkürlich erhobene Gebühren sind häufige Themen in der Presse. Sie erfolgen immer wieder, obwohl den Unternehmen das Recht zugebilligt wurde, sie zurückzuweisen. Die *Gongren Ribao* listete in einem Bericht über Hebei insgesamt acht verschiedene Möglichkeiten auf, den Unternehmen unter Androhung von „Vergeltungsmaßnahmen“ Geld abzunehmen, und das *Asian Wall Street Journal* sprach von den Unternehmen als „Cash Cow Dinosaurs“.⁴⁹

Einen Einblick in das z.T. noch enge Verhältnis von Unternehmen und Verwaltung bot die Rekrutierungspraxis bei Jiaohuachang. Dieser Betrieb, der als Teil einer Unternehmensgruppe Personal nur über die Gruppenverwaltung einstellen kann, erhält – entgegen der Rechtslage – außerdem auch noch Arbeitskräfte von der lokalen Arbeitsverwaltung zugeteilt, und zwar sowohl demobilisierte Soldaten als auch Hoch- und Fachschulabsolventen.

Zwangszuteilungen wurden ansonsten noch von Bolicang vermeldet, hier aber nur für demobilisierte Solda-

⁴¹Vgl. *Zhongguo Tongji Nianjian 1997*, S. 113.

⁴²Ebd., S. 120.

⁴³So die Auskünfte aus Changzhou. Sonja Oppers Vermutung, daß die finanziellen Beihilfen für die Wiederbeschäftigung Arbeitsloser vor allem SEU zu Gute kommen („this would be only a subsidization of underemployment in a new form“), kann durch unsere Untersuchung nicht bestätigt werden. Sonja Oppers: *Active Labour Market Policy in China since 1978: A Preliminary Assessment*. Tübinger Diskussionsbeiträge, 97. Universität Tübingen 1997, 23 S., hier S. 16.

⁴⁴Sebastian Heilmann spricht daher vom „Kaderkapitalismus“; ders.: „Auf dem Weg zu einer postkommunistischen Gesellschaftsordnung: 'Kaderkapitalismus' in der Volksrepublik China“, *ZfP*, 43 (1996) 4, S. 375-393.

⁴⁵Vgl. dazu Tung Ricky Tung: „Obstacles hindering the establishment of a Modern State-owned Enterprise System in Mainland China“, *Issues and Studies*, 32 (1996) 2, S. 32-51.

⁴⁶Andrew G. Walder: „Local governments as industrial firms: an organizational analysis of China's transitional economy“, *American Journal of Sociology*, 101 (Sept. 1995) 2, S. 263-301.

⁴⁷Zhang Yungiu: „The entrepreneurial role of local bureaucracy in China: a case study of Shandong Province“, *Issues and Studies*, (Dec. 1996), S. 89-110.

⁴⁸*JJRB*, 25.5.1998.

⁴⁹*GRRB*, 21.2.1994; *AWSJ*, 7.2.1995.

ten⁵⁰ und durch industrielle Ansiedlung enteignete Bauern. In beiden Fällen würden staatliche Zuschüsse gewährt. Bolichang berichtete darüber hinaus von einer Zwangsfusion. Das Unternehmen erhielt dadurch 468 Arbeitskräfte zusätzlich, was in etwa der Zahl der dort Freigesetzten entspricht.

Ihr Recht auf Ablehnung von Zwangszuteilungen nehmen die betroffenen Betriebe nicht wahr, um die guten Beziehungen (*guanxi*) zur Verwaltung nicht zu gefährden.

4.3 Das Primat sozialer Stabilität

Der Hauptgrund dafür, daß die Unternehmen nicht – wie in den anderen sozialistischen Ländern – massenhaft entlassen können, liegt in den stabilitätspolitischen Bedenken der politischen Führung, die soziale Unruhe auf jeden Fall vermeiden will.

Daß ihre Furcht vor Instabilität nicht unberechtigt ist, zeigt die wachsende Zahl von Konflikten, offiziell geschlichteter Arbeitskonflikte ebenso wie spontaner Unruhen.⁵¹ Ein Blick auf die potentiell Arbeitslosen macht darüber hinaus deutlich, welches Ausmaß Arbeitskonflikte annehmen könnten. Staatliche Schätzungen gehen nach wie vor von 20-30% überschüssigen Arbeitskräften in den SEU aus.⁵² Dies wären nach dem gegenwärtigen Stand ca. 20-30 Mio. potentiell Arbeitslose. Aber bereits jetzt ist die Zahl der Beschäftigungslosen sechs- bis achtmal höher als offiziell angegeben. Vorsichtige Schätzungen, die zu den offiziell Arbeitslosen die freigesetzten Arbeitskräfte und diejenigen hinzuzählen, die durch Produktionsstillstand quasi beschäftigungslos sind (*shuangting renyuan*), kommen auf 31-46 Mio. gegenüber 5,5 Mio. offiziell angegeben.⁵³ Selbst nach Angaben offizieller Vertreter des Staatlichen Statistikbüros könnte die Arbeitslosenrate durchaus 14% betragen.⁵⁴ Zahlen über Freisetzen, die nach einem Bericht der Hongkonger Zeitschrift *Zhengming* auf einer Politbürotagung im Juni 1996 genannt wurden, sind noch höher.⁵⁵

Nach wie vor sind wichtige Voraussetzungen für die vollständige Errichtung eines „externen“ Arbeitsmarktes nicht ausreichend vorhanden, wenn sie sich auch seit Mitte der 80er Jahre im Aufbau befinden und große Fortschritte zu verzeichnen sind: Rentenversicherung, Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Arbeitsvermittlung. Unter diesen Bedingungen stellt das „nach Hause schicken“ für die betroffenen Arbeitskräfte zwar eine extreme Härte dar, aber es ist aus stabilitätspolitischer Sicht ein brauchbarer Ersatz für die unzureichende soziale Absicherung auf staatlicher Ebene. Bei Dianhuachang geht

man allerdings davon aus, daß die *xiangang*-Politik angesichts der damit verbundenen Risiken wieder beendet wird.

Die Führung in Beijing ist jedenfalls angesichts von Protesten in nahezu allen Provinzen alarmiert. Dafür sprechen sowohl Mahnungen an alle Behörden, das Beschäftigungsproblem äußerst ernst zu nehmen, als auch die Ergebnisse einer nationalen Konferenz des ZK und des Staatsrates über die Arbeitslosigkeit im Mai d.J. Die Hilfe für Arbeitslose und die Schaffung neuer Arbeitsplätze, so der Parteivorsitzende Jiang Zemin, „ist nicht nur eine wesentliche wirtschaftliche Aufgabe, sondern auch eine politische. Es hat sowohl reale Dringlichkeit als auch langfristige strategische Bedeutung“.

Die Signale an die SEU allerdings, die von der Konferenz ausgesandt wurden, sind zwiespältig: Einerseits wurde kein Zweifel daran gelassen, daß zur Überwindung ihrer Schwierigkeiten kein Weg an einem weiteren Personalabbau vorbeiführt, andererseits wurden sie erneut verpflichtet, vor der Freisetzung von Arbeitskräften Vorstellungen zu entwickeln, wie deren Lebensunterhalt zu sichern und ihre Wiedereinstellung zu bewerkstelligen seien. Die SEU, so Jiang, könnten sich nicht vor der Verantwortung für ihre freigesetzten Arbeitskräfte drücken. Alle SEU, ergänzte Ministerpräsident Zhu Rongji, die Arbeitskräfte freisetzen, müßten Wiederbeschäftigungszentren oder ähnliche Organisationen einrichten, die u.a. für Versicherungszahlungen, Umschulungen und Arbeitsplatzsuche zuständig sein sollen.⁵⁶

Eine Lösung des Dilemmas scheint derzeit – außer über den Ausbau des tertiären Sektors und die Verbesserung der Arbeitsvermittlung – nur über die Schaffung neuer Arbeitsplätze im nichtstaatlichen Sektor denkbar. Diese Erkenntnis scheint sich allmählich auch in der chinesischen Führung durchgesetzt zu haben. In seiner Rede an den 15. Parteitag (1997) wertete Jiang Zemin die privaten Unternehmen zur „bedeutenden Komponente“ der sozialistischen Marktwirtschaft auf und forderte ihre Förderung; sie ist auch eine Komponente des staatlichen „Wiederbeschäftigungsprojektes“ zur Unterbringung Freigesetzter und wird von städtischen Regierungen aktiv betrieben.⁵⁷ Dies wurde von dem Privatunternehmer, mit dem wir sprachen, ausdrücklich begrüßt. Er will noch in diesem Jahr drei kleinere Betriebe aufkaufen und dort „Frührentner“ beschäftigen.

⁵⁰Diese Form der Zwangszuteilungen könnte in Zukunft für die SEU noch Folgen haben, wenn, wie angekündigt, die PLA tatsächlich reduziert wird. Vgl. *SCMP internet ed.*, 24.4.1998.

⁵¹Vgl. dazu z.B. Jiang 1997.

⁵²Dem entsprechen die Angaben aus Changzhou: 1/5 der Beschäftigten.

⁵³Yao Yuqun: „Lun qiye fuyu renyuan, xiangang yu zaijiuye gongcheng“ (Über die überschüssigen Arbeitskräfte in den Betrieben, über Freigesetzte und das Wiederbeschäftigungsprojekt), *Jingji Lilun yu Jingji Guanli*, (1997) 6, S. 59.

⁵⁴*SCMP internet ed.*, 24.4.98.

⁵⁵Luo Bing: „Guoqi gaige zoujin sithubong“ (Die Reform der Staatsbetriebe ist in eine Sackgasse geraten), *Zhengming*, (1996) 7, S. 11-13.

*) Dr. Günter Schucher ist Asien-Referent in der Übersee-Dokumentation des Deutschen Übersee-Instituts und Geschäftsführer der Deutschen Gesellschaft für Asienkunde.

⁵⁶XNA, 15.5. u. 18.5.1998, vgl. auch ebd., 21.5.1998; FAZ, 19.5.1998.

⁵⁷„Beijing Signals Support for Private Sector“, *AWSJ*, 12.3.1998; siehe z.B. für Beijing XNA, 23.5.1998.