

## Margot Schüller

### Die sozialen Herausforderungen der Globalisierung für Chinas Regionen: Das Beispiel der Provinz Liaoning

Die nordostchinesische Provinz Liaoning kann zu den Verlierern der Globalisierung gezählt werden. Bis Anfang der 80er Jahre hatte Liaoning als Zentrum der Schwerindustrie eine strategische Bedeutung für Chinas Gesamtwirtschaft gespielt. Mit der Ausweitung der außenwirtschaftlich orientierten Transformation des Wirtschaftssystems auf den städtischen Industriesektor sah sich Liaoning dagegen ab Mitte der 80er Jahre mit schwerwiegenden Problemen konfrontiert. Während die südöstlichen Küstenprovinzen relativ schnelle Fortschritte bei der Transformation ihrer Wirtschaft machen und erste Erfolge bei der Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit aufweisen konnten, erwiesen sich die großen Staatsbetriebe der Provinz, die zuvor die Stütze der Liaoninger Wirtschaft gewesen waren, als Hemmfaktor für den Strukturwandel. Dass die politischen und wirtschaftlichen Eliten der Provinz traditionell auf die Förderung des Staatssektors konzentriert waren, erschwerte einen Richtungswechsel hin zu einer am Weltmarkt orientierten Entwicklung.

Bis zum Beginn der Wirtschaftsreform hatte Liaoning durch die Lieferung schwerindustrieller Produkte und Rohstoffe im Rahmen des staatlichen Planungssystems andere Regionen in ihrer Entwicklung unterstützt. Für den Strukturwandel, der aus den Anforderungen der Deregulierung und Liberalisierung der Wirtschaft resultiert, und die damit verbundenen sozialen Auswirkungen kann Liaoning jedoch weder mit größeren Subventionen der Zentralregierung noch mit finanzieller Unterstützung aus anderen Provinzen rechnen. So sieht sich die Zentralregierung einer schwierigen Haushaltslage gegenüber, und ein Umverteilungsmechanismus im Rahmen eines föderalen Finanzsystems existiert nicht.<sup>1</sup>

Im vorliegenden Beitrag werden die sozialen Herausforderungen der Globalisierung angesprochen, die China insgesamt und bestimmte Regionen wie Liaoning vor allem treffen. Dabei wird nach dem Versuch einer Begriffsbestimmung von Globalisierung gefragt, in welchem Umfang China in wirtschaftliche Globalisierungsprozesse eingebunden ist und welches die daraus resultierenden sozialen Auswirkungen sind. Anschließend wird am Beispiel der Provinz Liaoning untersucht, welche sozialen Heraus-

forderungen sich für diese Provinz stellen und wie die lokale Politik darauf bisher reagiert hat.

## 1 Die sozialen Herausforderungen der ökonomischen Globalisierung für China

Mit der Globalisierung sind Prozesse der Liberalisierung, der Deregulierung und der Flexibilisierung verbunden. Diese Prozesse beschneiden den nationalstaatlichen Handlungsrahmen und weisen transnationalen Steuerungsmechanismen eine wachsende Bedeutung zu. Während der Nationalstaat auf globale Herausforderungen wie z.B. eine krisenhafte Entwicklung des internationalen Finanzmarktes nahezu keinen Einfluss hat, nimmt er eine Schlüsselrolle bei der Gestaltung der nationalen Standortbedingungen ein, um im weltweiten Wettbewerb bestehen zu können. Der Nationalstaat wird also nicht überflüssig, sondern es ist - stärker als bisher - entwicklungsorientiertes Verhalten der Regierungen im Sinne von *good governance* erforderlich.

Herausforderungen und Chancen der Globalisierung stellen sich auch für die Volksrepublik China. Durch die Ende der 70er Jahre begonnene außenwirtschaftlich orientierte Transformationsstrategie sind die traditionellen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen unter einen starken Anpassungsdruck geraten. Als Begleitscheinung des Globalisierungsprozesses treten vielfältige Probleme im Bereich der sozialen Entwicklung auf, insbesondere hinsichtlich Beschäftigung, sozialer Sicherung, Einkommensverteilung sowie in den Bereichen Bildung und Forschung. Mit dem anstehenden Beitritt zur WTO wird sich der Anpassungsdruck auf die traditionellen sozioökonomischen Strukturen nochmals beschleunigen.

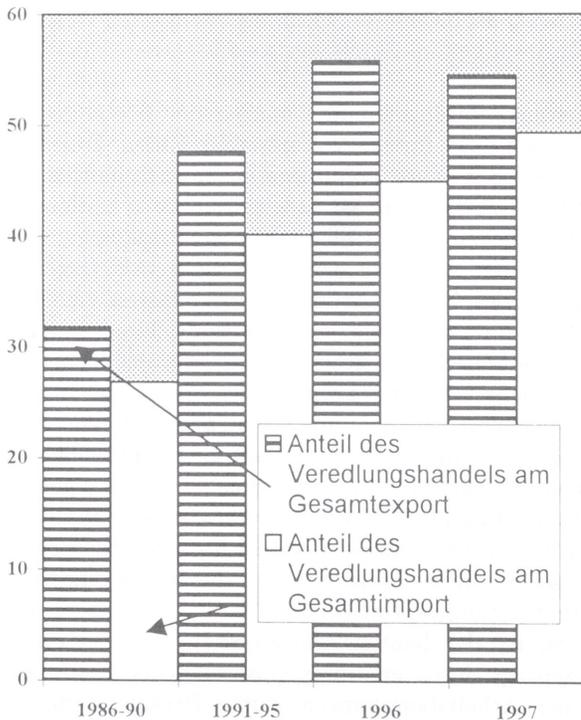
Da der Begriff Globalisierung verschiedene Dimensionen umfasst und oft sehr unterschiedlich interpretiert wird, soll an dieser Stelle kurz auf das im Folgenden benutzte Verständnis von Globalisierung eingegangen werden. So ist der heutige Globalisierungsprozess vor allem geprägt durch eine Flexibilisierung der Produktion und der Arbeitsbeziehungen, durch Deregulierung und den Abbau von Barrieren internationaler Wirtschaftsbeziehungen. Die neuen als post-fordistisch bezeichneten Strukturen stehen im Gegensatz zu den traditionellen fordistischen Strukturen; die Stichworte hierzu sind Massenproduktion, nationale Unternehmen als Bezugspunkte einer wirtschaftspolitischen Steuerung und die sozialstaatliche Idee. Der weltweite Deregulierungswettbewerb, sinkende Telekommunikations- und Transportkosten sowie neue Informations- und Kommunikationstechnologien stellen die Rahmenbedingungen der post-fordistischen Globalisierung dar. Sie ermöglichten es, dass transnationale Unternehmen ihre Wertschöpfungsketten auf Länder mit entsprechenden komparativen Vorteilen aufteilen konnten.<sup>2</sup>

<sup>2</sup>Die Literatur zur wirtschaftlichen Globalisierung ist sehr umfangreich, sodass an dieser Stelle nur auf wenige Titel hingewiesen werden kann wie z.B. Betz, Joachim (1998), „Globalisierung und nationale Sozialpolitik“, in *Nord Süd aktuell*, 3, S. 449-457; Hein, Wolfgang (1998), „Transnationale Politik und soziale Stabilisierung im Zeitalter postfordistischer Globalisierung“, a.a.O., S. 458-481.

<sup>1</sup>Siehe dazu z.B. Kerven, Antoine „Shenyang ou le choc de la transition“, *Le Monde Diplomatique*, Juni 1996.

In welchem Umfang ist China in Globalisierungsprozesse eingebunden? Als Antwort auf diese Frage wird im Allgemeinen auf die Absorbierung von Auslandskapital und die Außenhandelsquote hingewiesen. Seit Anfang der 90er Jahre entfällt auf China innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer der größte Anteil der ausländischen Direktinvestitionen. Die Außenhandelsquote (als Anteil des Außenhandels am Bruttoinlandsprodukt = BIP) erhöhte sich beträchtlich (15% im Jahre 1981; 34% 1998) und liegt nach unterschiedlichen Berechnungen zwischen 10% und 30%.<sup>3</sup> Als Indikator für die Globalisierung ist die Außenhandelsquote jedoch nur sehr beschränkt aussagefähig. So berücksichtigt sie nicht den veränderten Charakter des Handels im Globalisierungsprozess, insbesondere die Bedeutung des Intra-Konzernhandels und des Handels mit Komponenten statt mit Rohstoffen und Fertigwaren.

Abbildung 1: Chinas Einbindung in transnationale Wertschöpfungsketten



Quelle: Yao Jian, *Guoji Maoyi*, 1998, No. 7.

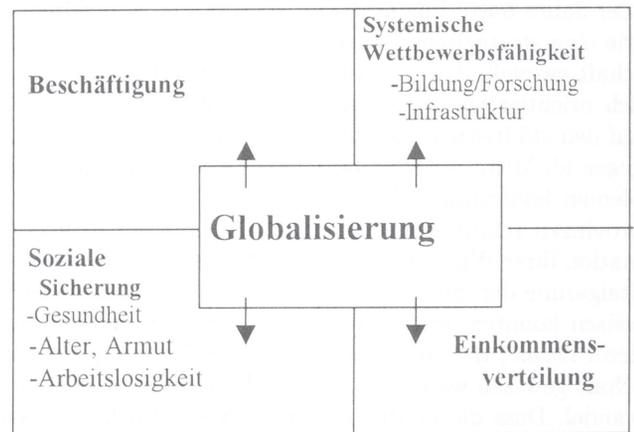
Das Muster einer relativ starken Einbindung in globale Produktionsnetzwerke ergibt sich, wenn der Anteil des Veredelungshandels, der unter dem Begriff des *processing trade* in der angloamerikanischen Fachliteratur bekannt ist, betrachtet wird. So lag dieser Anteil zwischen 1986 und 1990 bei 30% (bei den Exporten) bzw. 27% (bei den Importen) und stieg bis 1997 auf 55% bzw. 50% (siehe Abbildung 1).

Die Autoren arbeiten am Deutschen Überseeinstitut und bereiten gemeinsam mit der Autorin dieses Beitrages ein Forschungsprojekt mit dem Thema Globalisierung und Politiken sozialer Entwicklung, Schnittstellen zwischen nationalstaatlichen sozialpolitischen Strategien und Ansätzen von Global Governance vor.

<sup>3</sup>Siehe dazu *China Statistical Yearbook*, verschiedene Jahrgänge; World Bank (1997), *China 2020: China Engaged. Integration with the Global Economy*. Washington, D.C.

Wie beeinflusst die Globalisierung die sozialpolitische Steuerungsfähigkeit der chinesischen Regierung? Bis Ende der 70er Jahre lässt sich die sozioökonomische Situation in China charakterisieren durch einen hohen Grad der Organisiertheit des gesellschaftlichen Systems, durch planwirtschaftliche und kollektivistische Wirtschaftsstrukturen, eine binnenmarktorientierte Entwicklungsstrategie sowie eine umfassende Absicherung von Lebensrisiken wie Alter, Krankheit und Arbeitslosigkeit. Diese Absicherung erfolgte in den Städten durch die staatseigenen Unternehmen und in weitaus geringerem Umfang auf dem Land für die Bauern durch die ländlichen Volkskommunen. Mit der außenwirtschaftlichen Öffnung veränderten sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und neue Anforderungen traten in allen Bereichen auf - insbesondere bei der Absicherung von Lebensrisiken.

Abbildung 2: Globalisierung und soziale Entwicklung



Die Abbildung 2 nennt die wichtigsten Bereiche, in denen durch die Globalisierung soziale Herausforderungen auftreten, nämlich Beschäftigung, soziale Sicherung, Einkommensverteilung und systemische Wettbewerbsfähigkeit.

Vor Beginn der Wirtschaftsreform waren die staatlichen und kollektiveigenen Unternehmen verpflichtet, Arbeitskräfte weit über ihren tatsächlichen Bedarf hinaus einzustellen. Aus der Transformation des Wirtschaftssystems und der außenwirtschaftlichen Öffnung ergibt sich der Zwang zu Effizienzsteigerungen für die Unternehmen. Sie versuchen, die Zahl ihrer überschüssigen Arbeitskräfte zu reduzieren mit der Folge, dass die Arbeitslosigkeit in den Städten steigt. Die Regierung verfolgte bisher die Politik, Massenentlassungen und damit verbundene soziale Destabilisierungstendenzen einer parallel verlaufenden Liberalisierung und Globalisierung des Wirtschaftssystems zu vermeiden. Es ist jedoch absehbar, dass der Spagat zwischen einer Arbeitsplätze schaffenden politischen Intervention und den Anforderungen internationaler Wettbewerbsfähigkeit in den kommenden Jahren immer schwieriger werden wird.

Der Abbau des Staatssektors und die Veränderungen im Beschäftigungssystem erfordern eine Umstellung der betrieblichen Absicherung der Beschäftigten auf überbetriebliche Sicherungssysteme. Dass der Aufbau dieser überbetrieblichen Absicherung nur sehr langsam voran-

ging, ist auch der Grund dafür, warum bis vor wenigen Jahren überschüssige Arbeitskräfte nicht in die offene Arbeitslosigkeit entlassen, sondern betriebsintern (als *xia gang* beschriebene Arbeitslose) absorbiert wurden. Überbetriebliche soziale Sicherungsnetze sind auch deshalb dringend geworden, weil die Zahl der Rentner in den nächsten Jahren drastisch zunehmen wird. Auch im Gesundheitssektor erfolgten in den letzten Jahren einschneidende Veränderungen. An die Stelle der Garantie gesundheitlicher Versorgungsdienstleistungen durch die *danwei* (Unternehmen/staatliche Organisationen) ist eine zunehmende Beteiligung an den Behandlungskosten getreten. Nur noch ein geringer Teil der Bevölkerung besitzt eine von der *danwei* bezahlte umfassende Absicherung gegen Krankheit. Ein weiteres Problem ist die Armut, und zwar nicht nur die ländliche Armut in abgelegenen Regionen. Bedingt durch Arbeitslosigkeit und unzureichende soziale Sicherungsnetze, ist nun auch in Chinas Städten das Phänomen der Armut zu finden.

Im Verlauf des Transformationsprozesses nahmen die regionalen und personellen Einkommensunterschiede erheblich zu. Die Einkommensunterschiede zwischen den Regionen, die stärker in die globale Wirtschaft integriert sind, und den vom Weltmarkt isolierten Regionen haben sich besonders schnell vergrößert. Allerdings trägt das Stadt-Land-Entwicklungsgefälle nach wie vor am stärksten zu den Einkommensunterschieden bei. Die chinesische Regierung verfolgt eine Politik, die auf die Reduzierung dieser Ungleichgewichte abzielt. Den politisch-ideologischen Vorstellungen der KP Chinas entspricht eine solche Orientierung, doch gibt es Kompatibilitätsprobleme mit der makroorientierten Deregulierungspolitik.

Durch die Globalisierung werden auch neue Herausforderungen an die systemische Wettbewerbsfähigkeit<sup>4</sup> gestellt, und zwar insbesondere an die Bereiche Bildung, Forschung und Infrastruktur. Die Globalisierung ermöglicht die Nutzung neuer Produktionsverfahren und den Einsatz von Informationstechnologien, sodass dem Faktor Humankapital eine zentrale Bedeutung zukommt. Um international wettbewerbsfähig zu werden, muss der Mangel an qualifizierten Facharbeitern und Führungskräften überwunden werden. Berufliche Qualifikationen sind außerdem mit der Zunahme des Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt und dem Abbau der Beschäftigung im Staatssektor besonders wichtig geworden. Obwohl Forschung und Entwicklung eine Schlüsselrolle für die Innovationsfähigkeit einer Wirtschaft spielen, gelten diese Bereiche in China - bis auf wenige imägeträchtere Felder wie Satellitentechnik und Saatgutforschung - als nicht ausreichend wettbewerbsfähig. Neben Defiziten in der immateriellen Infrastruktur gibt es Mängel in der physischen Infrastruktur, insbesondere im Transportwesen, bei der Telekommunikation, bei der Versorgung mit Energie und Wasser sowie bei der Abfallentsorgung. Da in Zentral- und Westchina die Defizite in der immateriellen und physischen Infrastruktur besonders groß sind, werden hierdurch regionale Disparitäten verstärkt.

<sup>4</sup>Messner, Dirk (1998), „Stärkung internationaler Wettbewerbsfähigkeit und die soziale Dimension von Entwicklung? Wirkungszusammenhänge und Spannungsfelder aus entwicklungspolitischer Perspektive“, in: Messner, Dirk/Georg Vobruba, *Die sozialen Dimensionen der Globalisierung*, INEF Report, Duisburg, S. 19-46.

Der nationale Handlungsrahmen wird zwar einerseits durch die Globalisierung eingeschränkt, andererseits bieten transnationale Regulierungsmechanismen eine Unterstützung bei der Umsetzung nationaler Politik an. Da auf diese Frage im Folgenden nicht weiter eingegangen werden kann,<sup>5</sup> soll hierzu nur ein kurzes Beispiel gegeben werden. Mit dem Beitritt Chinas zur WTO wird die wirtschaftspolitische Intervention auf dem Arbeitsmarkt erschwert werden. Sollten auch die Standards der International Labour Organisation (ILO) sowie Sozialklauseln zukünftig im Rahmen der WTO durchgesetzt werden, könnte hierdurch sogar die Schaffung bzw. Erhaltung von Arbeitsplätzen auf niedrigstem Niveau behindert werden. China kann jedoch mit der Hilfe internationaler Finanzorganisationen für eine stabilitätsorientierte Beschäftigungspolitik rechnen, z.B. von der Weltbank, dem IWF und der Asiatischen Entwicklungsbank, und zwar sowohl auf der konzeptionellen Ebene als auch durch Projektfinanzierungen.

Die Deregulierung und Liberalisierung der Wirtschaft, die Voraussetzung für die Teilnahme am Globalisierungsprozess sind, konfrontiert Regionen mit einem hohen Anteil nicht wettbewerbsfähiger staatseigener Unternehmen mit einem hohen Anpassungsdruck. Dies gilt in besonderem Maße für die nordöstliche Provinz Liaoning. Bevor aber auf die sozialen Auswirkungen des Globalisierungsprozesses in Liaoning näher eingegangen wird, soll zunächst ein Überblick über einige Grundprobleme dieser Provinz gegeben werden.

## 2 Strukturprobleme der Liaoninger Wirtschaft

Zunächst wird der Blick auf das Wirtschaftswachstum und auf die Veränderung der Wirtschaftsstruktur gerichtet. Anschließend sollen die Probleme der Staatsunternehmen und die außenwirtschaftliche Öffnung der Provinz betrachtet werden.

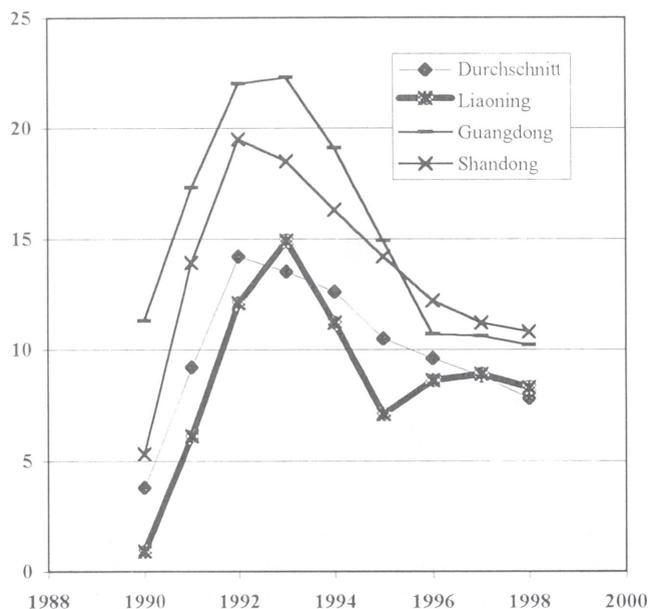
Mit Beginn der Wirtschaftsreform fiel das Wirtschaftswachstum Liaonings gegenüber anderen Küstenprovinzen deutlich zurück. Die Wettbewerbsfähigkeit der Provinz verschlechterte sich dramatisch, wie eine chinesische Untersuchung zeigte. Der Vergleich ausgewählter Indikatoren, zu denen die regionale Wirtschaftsstärke (Pro-Kopf-BIP, Spar- und Investitionsquote, Pro-Kopf-Konsumgüterumsatz), der Umfang der außenwirtschaftlichen Öffnung (Außenhandelsvolumen im Verhältnis zum BIP, ausländische Direktinvestitionen im Verhältnis zu den Gesamtinvestitionen), die Entwicklung des Finanzmarktes (Kreditvolumen, Sparquote) sowie Infrastruktur, Managementniveau und Humankapitalausstattung zählten, wies darauf hin, dass die Provinz Liaoning ihre ehemals führende Position eingebüßt hat. Die südchinesischen Provinzen, vor allem Guangdong, Fujian und Zhejiang, die eine weitgehende außenwirtschaftliche Liberalisierung durchgeführt haben und in umfangreiche globale Produktionsnetzwerke eingebunden wurden, entwickelten sich dagegen sehr dynamisch und konnten ihre Wett-

<sup>5</sup>Sie ist vielmehr Gegenstand des geplanten Forschungsprojektes zu den Schnittstellen zwischen transnationaler und nationaler Sozialpolitik.

bewerbefähigkeit deutlich erhöhen. Beispielsweise stieg Guangdong von Platz 5 im Jahre 1980 auf Platz 2 im Jahre 1995. Provinzen dagegen, die weniger stark außenwirtschaftlich integriert waren und einen hohen Anteil maroder staatseigener Industrien aufwiesen, fielen in ihrer Wettbewerbsfähigkeit zurück. Die Provinz Liaoning, die 1980 noch auf Platz 3 gelegen hatte, rutschte dieser Untersuchung zufolge bis 1995 auf Platz 9 ab.<sup>6</sup>

Obwohl sich das Wachstumstempo in den 90er Jahren beschleunigte und die Provinz ein durchschnittliches jährliches Entwicklungstempo von 9,7% im Zeitraum 1991-1998 aufwies, konnte Liaoning weder das Wirtschaftswachstum anderer Küstenprovinzen wie Guangdong oder Shandong noch das gesamtwirtschaftliche Wachstum in Höhe von 10,8% pro Jahr erreichen<sup>7</sup> (siehe Abbildung 3).

**Abbildung 3: Liaonings Wirtschaftswachstum in den 90er Jahren**



Quelle: *China Statistical Yearbook*, verschiedene Jahrgänge.

Im Vergleich zum Landesdurchschnitt wies die Provinz Liaoning bereits seit den 50er Jahren eine Wirtschaftsstruktur auf, die durch einen bedeutenden Industriesektor geprägt war.<sup>8</sup> Da im Verlauf der wirtschaftlichen Transformation das Wachstum in den verschiedenen Wirtschaftssektoren sehr unterschiedlich ausfiel, trat in Liao-

ning ein Wandel in der Struktur des BIP und der Beschäftigung ein (siehe Tabelle 1). So ging bis 1998 der prozentuale Anteil des Industriesektors am BIP von rd. 68% auf 43% zurück, während sich der Anteil des Tertiärsektors von 15% auf 39% fast verdreifachte. Die sektorale Beschäftigungsstruktur veränderte sich insoweit, als im Tertiärsektor die Beschäftigung deutlich zunahm (von 18% auf 31%), jedoch der Anteil der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft erheblich zurückging (von 47,4% auf 33,6%). Im Sekundärsektor lag der Anteil der Beschäftigung 1998 dagegen nach einer vorübergehenden Zunahme mit 35% auf demselben Niveau wie 1978.

Wird die Entwicklung in der Struktur des BIP und der Beschäftigung im Sekundärsektor zwischen 1978 und 1998 gegenübergestellt, wird eines der Grundprobleme Liaonings deutlich. Obwohl der Anteil des Sekundärsektors an der Wertschöpfung seit 1978 um rd. 23% zurückging, veränderte sich der Anteil der Beschäftigten in diesem Sektor nicht. Dies ist ein erster Hinweis auf Beschäftigungsprobleme, die insbesondere den Industriesektor betreffen.

**Tab. 1: Wirtschaftsstruktur der Provinz Liaoning (BIP- und Beschäftigungsanteile in Prozent)**

	1978	1985	1990	1997	1998
<b>Struktur des Bruttoinlandsprodukts</b>					
Primärsektor	14,1	14,4	15,9	13,2	13,7
Sekundärsektor	71,1	63,3	50,9	48,7	47,8
- Industrie	67,8	57,7	45,5	43,8	42,9
Tertiärsektor	14,8	22,3	35,2	38,1	38,5
<b>Beschäftigungsstruktur</b>					
Primärsektor	47,4	35,9	34,0	32,5	33,6
Sekundärsektor	34,6	41,0	41,0	36,4	35,0
Tertiärsektor	18,0	23,1	25,0	31,1	31,4
Quelle: <i>Liaoning Statistical Yearbook 1999</i> , S. 25 und 53.					

## 2.1 Liaonings Staatsunternehmen - ein schweres Erbe der Planwirtschaft

Charakteristisch für die Wirtschaft der Provinz ist die hohe Zahl schwerindustrieller und staatseigener Unternehmen, die den Hauptanteil der Arbeiter und Angestellten beschäftigen und auf die der größte Teil des industriellen Bruttoproduktionswertes entfällt. Im Verlauf der 90er Jahre nahm die Anzahl der schwerindustriellen Unternehmen weiter zu. Obwohl die Unternehmenszahlen seit 1996 wieder rückläufig sind, stellten die schwerindustriellen Unternehmen 1998 rd. 64% aller Unternehmen. Eine ähnliche Entwicklung gilt für den Anteil der Schwerindustrie am industriellen Bruttoproduktionswert, der von 70,4% im Jahre 1990 auf 76,1% im Jahre 1998 ebenfalls gestiegen ist (siehe Tabelle 2 und Tabelle 4).

<sup>6</sup>Vgl. dazu *Jingji Ribao*, 2.4.98. In einer chinesischen Untersuchung zur Wirtschaftsentwicklung Liaonings bis Anfang der 90er Jahre wurde die Situation der Provinz im Vergleich zu anderen Provinzen noch kritischer dargestellt. Basierend auf einem Entwicklungsindex von zwanzig Indikatoren, kam die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass Liaonings Wirtschaft zwischen 1978 und 1992 von Rang 4 auf Rang 21 zurückgefallen war. Siehe dazu Schueller, Margot (1997), „Liaoning - Struggling with the Burdens of the Past“, in: Goodman, David, S.G. (Ed.), *China's Provinces in Reform. Class, Community and Political Culture*, London, New York, S. 93-126, hier S. 101ff.

<sup>7</sup>Siehe hierzu das *China Statistical Yearbook 1999*, S. 23 und *Statistical Yearbook of Liaoning 1999*, S. 23.

<sup>8</sup>So betrug der Anteil des Sekundärsektors 1952 bereits rd. 48% und stieg bis 1978 auf 71%. Vgl. *Statistical Yearbook of Liaoning 1999*, S. 25.

**Tab. 2: Aufteilung der Industrieunternehmen Liaonings nach Unternehmensgrößen sowie nach Leicht- und Schwerindustrie**

	1990	1998
Gesamtzahl der Unternehmen	21.211	23.509
Leichtindustrie	8.948	8.479
• Verarbeitung von Agrarprodukten	5.985	5.545
• keine Verarbeitung von Agrarprod.	2.963	2.934
Schwerindustrie	12.263	15.030
• Bergbauindustrie	1.215	1.260
• Rohstoffindustrie	1.814	2.775
• Verarbeitende Industrie	9.234	10.995
Aufteilung nach Größen		
• Großunternehmen	330	511
• Mittlere Unternehmen	643	895
• Kleine Unternehmen	20.238	22.103

Quelle: *Liaoning Statistical Yearbook 1999*, S. 277.

Die staatseigenen Unternehmen Liaonings zählen überwiegend zu den großen und mittleren Betrieben und sind in der Schwerindustrie konzentriert. Einer chinesischen Untersuchung zufolge gab es 1.263 dieser Unternehmen im Jahre 1992, die zwar lediglich 4,8% aller Unternehmen repräsentierten, auf die jedoch 70,7% des industriellen Bruttoproduktionswertes sowie 74,8% der Gewinne und Steuern entfielen. Von diesen Unternehmen wurden 22% als nicht überlebensfähig eingestuft, da sie über längere Zeiträume hohe Verluste gemacht hatten. Neben hohen Schulden zählten zu den typischen Merkmalen dieser Unternehmen veraltete Anlagen und Technologien. Von den untersuchten Unternehmen verfügten 60% bzw. 757 Unternehmen über die grundsätzlichen Voraussetzungen, um erfolgreich zu sein, obwohl auch sie zu den alten Industriezweigen gehörten und neue Technologien benötigten. Im Gegensatz zu den nicht als überlebensfähig eingestuft Unternehmen besaß diese Gruppe der Unternehmen ein relativ gutes Management sowie Produkte, die zumindest in beschränktem Umfang wettbewerbsfähig waren. Lediglich 18% der großen und mittleren Staatsunternehmen arbeiteten 1992 ohne Verluste, hatten ein effizientes Management sowie durchschnittliche Gewinne und Steuern von mehr als 10.000 Yuan pro Mitarbeiter.<sup>9</sup>

Im Jahre 1998 trugen die insgesamt 2.835 staatseigenen Unternehmen verschiedener Größenordnungen noch rd. 50% zum industriellen Bruttoproduktionswert zu laufenden Preisen bei; werden konstante Preise zur Berechnung herangezogen, dann beträgt der Anteil noch 42,6% (siehe Tabelle 4). Die Zahl dieser Unternehmen ist seit 1990 um insgesamt 17% zurückgegangen, allerdings betraf diese Entwicklung nur Unternehmen der Lokal- und nicht der Zentralregierung. Die insgesamt 300 direkt der Zentralregierung unterstellten Unternehmen spielen eine Schlüsselrolle, da auf sie 60,4% des industriellen Bruttoproduktionswertes aller Staatsbetriebe entfällt.

Die Diversifizierung der Eigentumsstruktur ließ neben den staatseigenen Unternehmen neue Rechtsformen wie Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Aktiengesellschaften, private chinesische Unternehmen sowie sino-ausländische Gemeinschaftsunternehmen entstehen. Die chinesische Statistik unterscheidet bei den nicht festlandchinesischen Investitionsformen zwischen Un-

ternehmen aus Hongkong, Taiwan und Macau sowie ausländischen Unternehmen, die in verschiedenen Formen auftreten. Bemerkenswert ist, dass auch in Liaoning Unternehmen sowohl bei den Unternehmen aus Hongkong, Macau und Taiwan als auch bei den ausländischen Unternehmen die Investitionsform der Unternehmen in 100%igem Eigentum zunehmend an Bedeutung gewinnt (siehe Tabelle 3).

**Tab. 3: Entwicklung der Unternehmensformen im Industriesektor Liaonings zwischen 1990 und 1998**

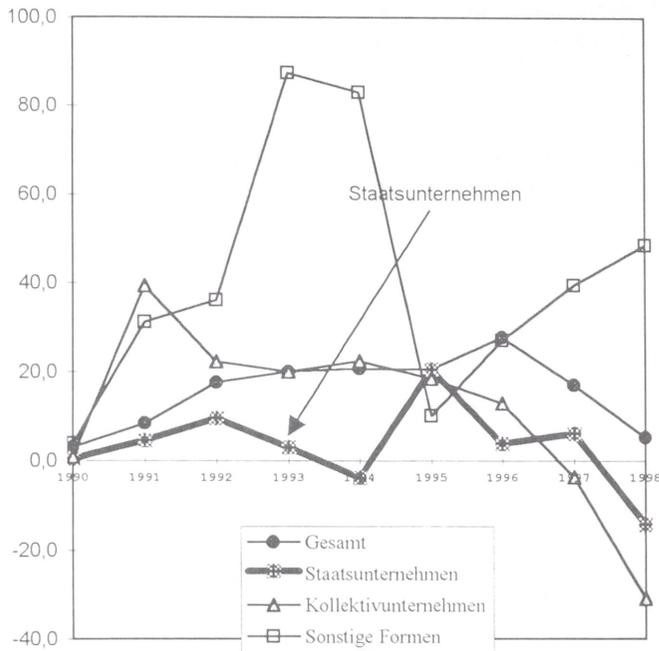
	1990	1998	Anteil am ind. BPW 1998
Gesamtzahl der Unternehmen	21.211	23.509	100,0
Staatseigene Unternehmen	3.424	2.835	50,3
• der Zentralregierung	213	300	60,4
• der Lokalregierung	3.211	2.535	39,6
Kollektiveigene Unternehmen	17.526	15.030	15,9
Anteilsgesellschaften	–	1.046	2,1
Verbundene Unternehmen	166	133	0,3
Gesellschaften mit beschränkter Haftung	–	227	6,3
Aktiengesellschaften	–	230	4,6
Privatunternehmen	–	2.377	4,5
Sonstige Unternehmen	18	12	0,3
Unternehmen aus Hongkong, Macau und Taiwan		546	3,9
• Equity-Joint Ventures	–	439	80,7
• Contractual Joint Ventures	–	18	2,4
• Unternehmen in vollständigem Eigentum	1	75	15,8
• Aktiengesellschaften	–	14	1,1
Unternehmen mit Auslandskapital	76	1.073	11,8
• Equity-Joint Ventures	70	683	60,2
• Contractual-Joint Ventures	–	72	2,8
• Unternehmen in vollständ. ausländischen Eigentum	6	303	36,1
• Aktiengesellschaften	–	15	0,9
Unternehmen mit staatlicher Mehrheitsbeteiligung	3.424	3.359	k.A.

Anmerkung: Industrieller Bruttoproduktionswert zu laufenden Preisen.  
Quelle: *Liaoning Statistical Yearbook 1999*, S. 277 und 284.

Die Krise der staatseigenen Industrieunternehmen war auch Ende der 90er Jahre noch nicht überwunden. So blieb die Wachstumsrate der Industrieproduktion dieser Unternehmen deutlich niedriger im Vergleich zur Performance der kollektiveigenen und der Unternehmen anderer Eigentumsformen (siehe Abbildung 4).

<sup>9</sup>Siehe dazu Schueller, a.a.O., S. 102.

Abbildung 4: Wachstumsraten des staatlichen Industriesektors in Liaoning (industrieller Bruttowertschöpfungswert in laufenden Preisen)



Quelle: Erstellt aus *Statistical Yearbook of Liaoning 1999*, S. 283.

Die Probleme der staatseigenen Unternehmen werden auch mit Blick auf ausgewählte Indikatoren ihrer Wirtschaftsleistung sichtbar. So mussten diese Unternehmen 1998 Verluste in Höhe von 4,088 Mrd. Yuan hinnehmen, während der gesamte Industriesektor Liaonings Verluste von 1,549 Mrd. Yuan aufwies. Nichtstaatliche Unternehmen, die Gewinne aufwiesen, haben demnach die Verluste der Staatsunternehmen mittragen müssen. Weiterhin sind die staatseigenen Unternehmen außerdem überproportional verschuldet; auf sie entfallen rd. 76% der langfristigen Schulden (siehe Tabelle 4).

Im Verlauf der 90er Jahre hat sich die Position der staatseigenen Unternehmen zwar verändert, doch spielen diese Unternehmen nach wie vor eine zentrale Rolle für die Industrieproduktion und Beschäftigung in der Provinz Liaoning. Wie bereits erwähnt, tragen diese Unternehmen mit 42,6% bzw. 50% zur industriellen Bruttowertschöpfung bei, und wird die industrielle Wertschöpfung als Indikator herangezogen, dann entfiel auf die staatseigenen Unternehmen 1998 ein Anteil von 57,6%.<sup>10</sup> In diesen Unternehmen arbeiteten 1998 rd. 49% der Arbeitskräfte im Industriesektor (siehe Tabelle 5). Allerdings ging zwischen 1990 und 1998 die Zahl der Beschäftigten in den staatseigenen Unternehmen bereits um rd. 1,1 Mio. Arbeitskräfte bzw. um 34% zurück. Aufgrund der nach wie vor schwierigen Situation vieler Staatsbetriebe muss damit gerechnet werden, dass dieser Trend auch in den nächsten Jahren anhalten wird. Welche Auswirkungen

<sup>10</sup> *Statistical Yearbook of Liaoning 1999*, S. 293. Hierbei werden nur die Unternehmen mit unabhängiger Wirtschaftsführung in die Betrachtung einbezogen.

der Abbau des Staatssektors auf den Arbeitsmarkt und die soziale Sicherung in der Provinz hat, wird im Abschnitt 3 näher untersucht.

Tab. 4: Indikatoren der Wirtschaftsleistung staatseigener Unternehmen in Liaoning

	Mrd. Yuan	Anteil (%)
Unternehmen		45,4
Bruttowertschöpfungswert (zu laufenden Preisen)	168,72	53,6
Industrielle Wertschöpfung	49,44	57,6
Registriertes Kapital	89,48	60,3
Geschätztes Vermögen	430,46	64,9
Umlaufvermögen	158,39	59,3
Anlagevermögen	245,36	70,2
Schulden	287,20	66,1
- kurzfristige	179,05	61,5
- langfristige	106,36	76,0
Verkaufsumsatz (Güter)	174,02	56,3
Herstellungskosten (Güter)	148,69	57,0
Umsatzsteuer	3,73	68,1
Verkaufsgewinn	18,69	54,4
Gesamtgewinn	-4,09	147,9
MWST-Ablieferung	9,58	65,9
Gewinn und Steuern gesamt	9,23	50,2

Anmerkung: Der Vergleich bezieht sich auf Industrieunternehmen mit unabhängiger Wirtschaftsführung; die Gesamtzahl dieser Unternehmen belief sich 1998 auf 6.249.  
Quelle: *Statistical Yearbook of Liaoning 1999*, S. 293-296.

Tab. 5: Struktur des Bruttowertschöpfungswertes und der Beschäftigung im Industriesektor Liaonings

	1990	1998
Gesamtbeschäftigung in der Industrie (Arbeitskräfte)	5.636.100	4.406.900
• staatseigene Unternehmen	3.267.500	2.166.600
Anteil in Prozent	57,9	49,2
• Schwerindustrie	3.910.800	3.257.700
Anteil in Prozent	69,4	73,9
Industrieller Bruttowertschöpfungswert (Mrd. Yuan)	98,39	166,96
Anteile in Prozent:		
• staatseigene Unternehmen	68,1	42,6
• Schwerindustrie	70,4	76,1

Anmerkung: Industrieller Bruttowertschöpfungswert zu konstanten Preisen.  
Quelle: *Liaoning Statistical Yearbook 1999*, S. 278-280.

Dass die Deregulierung und Liberalisierung des Staatssektors Liaonings nur langsam vorangeht, liegt auch an der starken wirtschaftlichen Abhängigkeit der regionalen Wirtschaft von den staatseigenen Unternehmen. Das Beispiel von Benxi und Anshan zeigt, dass in den traditionellen Industriestädten der Abbau der staatseigenen Unternehmen äußerst schwierig ist. So wird die lokale Wirtschaft in der Stadt Benxi mit einer Einwohnerzahl von 950.000 von der Benxi Steel & Iron Company dominiert. Mitte der 90er Jahre erwirtschaftete das Unternehmen 69% der gesamten Gewinne der Eisen- und Stahlindustrie der Stadt und beschäftigte 30% aller Arbeitskräfte. Ob-

wohl das Unternehmen 1994 mit der Einführung neuer Managementformen begann und 1997 als eines von 120 Unternehmen ganz Chinas ausgewählt wurde, um weitreichende Reformexperimente durchzuführen, können bisher nur geringe Fortschritte festgestellt werden. Bis auf die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft in 100%igem Eigentum der Lokalregierung und die Einführung eines neuen Namens für das Unternehmen (Benxi Steel & Iron (Group) Ltd.) wurden zunächst keine positiven Strategien für die Umsetzung von Reformen verfolgt. Erst die Verschärfung der krisenhaften Entwicklung des Unternehmens führte zu einer Aufspaltung in verschiedene Unternehmensteile mit eigenen Profit Centers. Problematisch ist die krisenhafte Entwicklung des Unternehmens für die Stadt vor allem deshalb, weil nicht nur ein großer Teil der Beschäftigung, sondern auch die lokalen Steuereinnahmen von der Performance des Unternehmens abhängen.

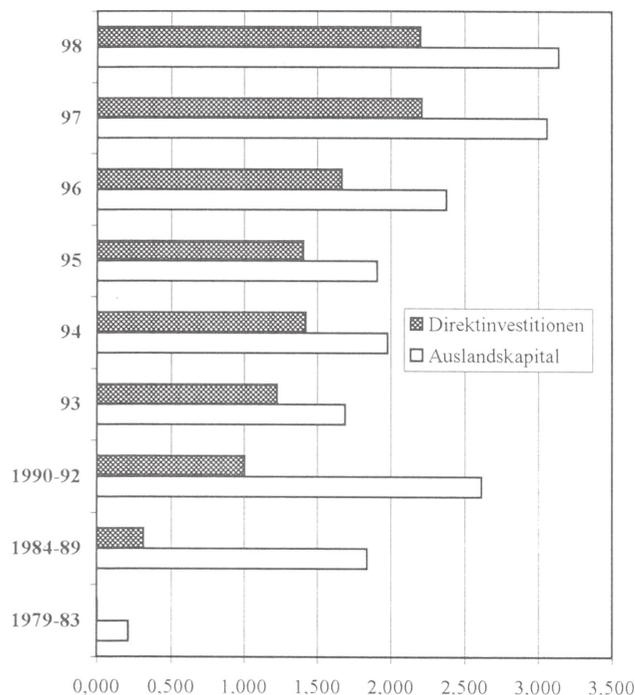
Eine ähnliche Situation findet sich in der Stadt Anshan, deren Wirtschaftsentwicklung an das Unternehmen Anshan Steel & Iron Company gebunden ist. So trägt das Unternehmen mit 79% zu den Gewinnen und Steuern der Eisen- und Stahlindustrie Anshans bei, und es ist für die Beschäftigung und soziale Absicherung von rd. einer halben Millionen Menschen bzw. rd. 35% der Gesamtbevölkerung der Stadt verantwortlich. Das Eisen- und Stahlunternehmen sah sich seit Anfang der 90er Jahre mit sinkenden Gewinnen konfrontiert, die 1994 noch 2,24 Mrd. Yuan betragen und bis 1996 auf 0,35 Mrd. Yuan zurückgingen. Auch die Anshan Steel & Iron Company begann 1994 mit der Aufgliederung des Unternehmens in verschiedene Teile, dem Abbau betrieblicher Wohlfahrtseinrichtungen und umfangreichen Entlassungen. Die Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft sind ähnlich schwerwiegend wie in Benxi, da nur wenige andere Unternehmen existieren, die den Ausfall der Wirtschaftskraft und der Arbeitsplätze kompensieren können. Vor diesem Hintergrund fürchten die Lokalregierungen einen schnellen Wandel und bremsen deshalb vielfach das Reformtempo ab.<sup>11</sup>

Es ist absehbar, dass die außenwirtschaftliche Integration der Provinz und der Wettbewerb durch ausländische Anbieter weiter zunehmen werden und sich für die Staatsbetriebe dadurch der Anpassungsdruck weiter verstärken wird. In welchem Umfang Liaoning mit der Außenwirtschaft verflochten und in transnationale Produktions- und Distributionsnetzwerke eingebunden ist, soll im Folgenden gezeigt werden.

## 2.2 Liaoning als Standort für ausländische Unternehmen

Im Vergleich zu den südöstlichen Küstenprovinzen blieb Liaoning bis Anfang der 90er Jahre in weitaus geringerem Umfang das Ziel ausländischer Investitionen. Der Zufluss (realisierter) ausländischer Direktinvestitionen stieg erst ab 1993 auf mehr als 1 Mrd. US\$ pro Jahr an (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5: Zufluss von Auslandskapital nach Liaoning (realisiert, in Mrd. US\$)



Quelle: *Statistical Yearbook of Liaoning 1999*, S. 421.

Die wichtigsten Herkunftsländer bzw. -regionen ausländischer Direktinvestitionen in Liaoning waren in den Jahren 1993 und 1998 Hongkong mit 3,3 Mrd. US\$, Japan mit 2,5 Mrd. US\$, die USA mit 0,836 Mrd. US\$ und Südkorea mit 0,755 Mrd. US\$ (siehe Tabelle 6). Eine ähnliche Rangfolge besteht hinsichtlich der wichtigsten Handelspartnerländer der Provinz, allerdings lag hier Japan 1998 mit einem Anteil am Gesamthandel von 44% an erster Stelle. Die USA sowie Südkorea rangierten auf den Plätzen zwei und drei mit Anteilen von 13,8% bzw. 11,8%.<sup>12</sup>

Dass ausländische Unternehmen Liaoning bei ihren Investitionsentscheidungen als weniger attraktiv als andere Küstenregionen Chinas eingeschätzt haben, ist auf verschiedene Ursachen zurückzuführen. Wie im vorherigen Abschnitt gezeigt, machte der Deregulierungs- und Liberalisierungsprozess der Liaoning Wirtschaft nur relativ langsame Fortschritte. Die Dominanz des Staatssektors stellte sich als schwierige Ausgangsbedingung dar, die einen schnellen Wandel behinderte. Die konservative Haltung der politischen und wirtschaftlichen Elite in der Provinz, die traditionell auf die Förderung des Staatssektors ausgerichtet war, bremste ebenfalls das Tempo des Liberalisierungsprozesses. Andererseits ist diese Entwicklung jedoch auch Ergebnis der Wirtschaftspolitik der Zentralregierung, die verschiedenen Regionen unterschiedliche Sonderrechte für die Deregulierung der Wirtschaft und die außenwirtschaftliche Öffnung zu Beginn der Reformen zugestanden hat. Im Rahmen ihrer Industriepolitik verfolgte die Zentralregierung ein *geographical targeting*, bei dem zunächst nur wenige Städte und Regionen für die außenwirtschaftliche Integration ausgewählt wurden.

<sup>11</sup>Siehe dazu beispielsweise die Untersuchung von Marukaw, Tomoo (1998), „State-Owned Enterprise Reform and the Regional Economy - A Study of Liaoning Province“, in: *JETRO China Newsletter*, No. 132, Vol. 1, S. 10-14.

<sup>12</sup>*Statistical Yearbook of Liaoning 1999*, S. 414 und 420.

**Tab. 6: Ausländische Direktinvestitionen (realisiert) in Liaoning nach ausgewählten Herkunftsländern im Jahre 1998 (Tausend US\$)**

Land/Region	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1993-98
<b>Asien</b>							
Hongkong	666.150	520.190	445.820	473.070	636.490	594.390	3.336.110
Taiwan	101.510	59.110	62.640	94.320	46.650	85.010	449.240
Japan	147.680	423.330	320.720	406.430	579.840	594.570	2.472.570
Singapur	62.590	27.450	19.130	113.890	72.200	71.340	366.600
Südkorea	65.400	129.070	79.340	154.210	159.580	167.380	754.980
Thailand	22.540	9.250	16.290	8.560	7.740	1.750	66.130
<b>Europa</b>							
Belgien	170	490	120	1.420	2.660	11.810	16.670
Dänemark	120	830	170	140	-	-	1.260
Großbritannien	4.090	5.490	8.790	10.950	43.120	55.280	127.720
Deutschland	1.380	2.800	3.580	23.280	57.730	23.090	111.860
Frankreich	430	26.010	91.210	61.960	11.270	31.020	221.900
Italien	4.430	3.700	1.480	4.380	1.400	1.500	16.890
Niederlande	11.480	1.110	k.A.	2.710	3.800	21.860	40.950
Spanien	250	1.350	350	700	1.100	500	4.250
Finnland	520	30	k.A.	2.100	2.140	640	5.430
Schweiz	50	k.A.	230	4.820	23.570	17.270	45.940
<b>Nordamerika</b>							
Kanada	4.600	10.000	10.840	6.880	21.510	39.960	93.790
<b>USA</b>	91.490	101.260	91.600	120.050	153.740	278.110	836.250
<b>Australien</b>	2.790	1.990	4.810	23.090	46.860	20.450	99.990

Quelle: *Liaoning Statistical Yearbook 1999*, S. 423.

Während bereits Anfang der 80er Jahre die Sonderwirtschaftszonen in den Provinzen Guangdong und Fujian spezielle Rechte für die Ansiedlung ausländischer Unternehmen und für die Liberalisierung ihrer Wirtschaft erhielten, bekam die Hafenstadt Dalian erst in der zweiten Liberalisierungsphase den Status einer offenen Küstenstadt und das Recht, eine eigene Entwicklungszone für Wirtschaft und Technologie zu gründen. Allerdings behinderte die konservative Politik der Lokalregierung in den 80er Jahren die Nutzung dieser Sonderrechte für eine Beschleunigung der außenwirtschaftlichen Integration. Erst mit dem neuen Bürgermeister Dalians, Bo Xilai<sup>13</sup>, trat Anfang der 90er Jahre eine Wende ein. Mit Hilfe eines ehrgeizigen Modernisierungsprogramms sollte Dalian zum Hongkong Nordostchinas werden. Die verkehrsgünstige Lage am südlichen Ende der Halbinsel Liaodong wurde als gute Voraussetzung angesehen, um Dalian als „Tor zum nordostchinesischen Markt“ zu entwickeln.

Dalians Anstrengungen, die Standortbedingungen für die Ansiedlung vor allem japanischer Unternehmen zu verbessern, waren recht erfolgreich. Im Vergleich zu anderen Städten, einschließlich der Provinzhauptstadt Shenyang, entfallen auf Dalian jährlich im Durchschnitt mehr als die Hälfte der ausländischen Direktinvestitionen. In der Dalian Economic and Technological Development Zone konnten Investoren aus Japan und den USA angesiedelt werden, die vor allem kapital- und technologieintensive Unternehmen gegründet haben.<sup>14</sup>

Ein weiterer Grund, warum Liaoning nicht in demselben Maße wie die südchinesischen Küstenprovinzen

und relativ spät in grenzüberschreitende Produktions- und Distributionsnetzwerke eingebunden wurde, ist in der Liaoning Wirtschaftstruktur zu finden. Diese bot exportorientierten Unternehmen der Hongkonger Textil- und Leichtindustrie, die in der ersten Phase als wichtigste Investoren eine arbeitsteilige Zusammenarbeit mit chinesischen Unternehmen suchten, nur wenig Investitionsanreize.

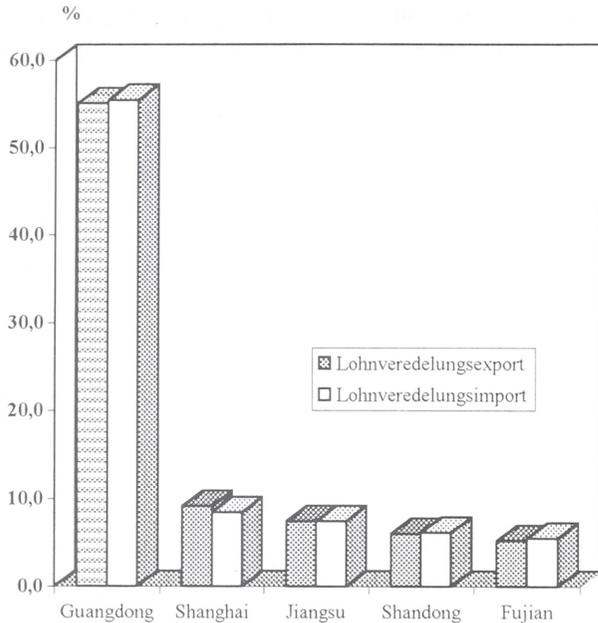
Die Absorbierung von ausländischem Kapital übersee-chinesischer Unternehmen stellte sich für Liaoning insgesamt weitaus schwieriger als für andere Küstenprovinzen dar. Nicht nur die geographische Entfernung zwischen dem Nordosten Chinas und der chinesischen Peripherie ist sehr groß, sondern auch die kulturellen Unterschiede spielten dabei eine Rolle. Geschäftsbeziehungen zu übersee-chinesischen Unternehmen konnten nur selten an alte Familienbande anknüpfen, denn im Gegensatz zu beispielsweise Guangdong wies die Bevölkerung der Provinz keine lange Geschichte der Migration in südostasiatische Länder oder nach Hongkong auf. Vor diesem Hintergrund ist zu verstehen, warum Liaoning bei der Betrachtung der regionalen Konzentration des Veredlungshandels - als ein wichtiger Indikator der Globalisierung - eine geringere Rolle spielt als beispielsweise die Provinzen Guangdong, Jiangsu, Zhejiang oder Shandong (siehe Abbildung 6).

Dass sich die außenwirtschaftliche Öffnung dann im Verlauf der 80er Jahre doch verstärkte, ist nicht zuletzt auf die Dezentralisierung von wirtschaftlichen Entscheidungsbefugnissen von der Zentralregierung bzw. der Provinzregierung auf einzelne Städte der Provinz zurückzuführen. So hatten sowohl die Provinzhauptstadt Shenyang als auch die Küstenstadt Dalian von der Zentralregierung Mitte der 80er Jahre Sonderrechte für ihre lokale Wirtschaftsentwicklung erhalten. Sie bekamen den Status von Städten, die unabhängig von der staatlichen Planung ihre eigenen Ziele z.B. hinsichtlich Investitions-, Haushalts,

<sup>13</sup>Bo Xilai ist der Sohn des berühmten Parteiveteranen Bo Yibo und verfügte deshalb über eine starke Rückendeckung für seine Modernisierungspläne.

<sup>14</sup>Siehe hierzu *Statistical Yearbook of Liaoning*, verschiedene Jahrgänge sowie zum Investitionsstandort Dalian beispielsweise die Publikation der DEG von Abele, Corinne et al. (1997), *Ausgewählte Investitionsstandorte in der VR China*.

Abbildung 6: Regionale Konzentration des Veredelungshandels in China/1997



Quelle: Yao Jian, *Guoji Maoyi*, 1998, No. 7

Kredit- und Außenwirtschaftspolitik verfolgen konnten. Die bereits bestehende Konkurrenzsituation zwischen der Provinz- und der Stadtregierung Shenyang wurde hierdurch auf Dalian ausgeweitet. Da inländisches Kapital für die wirtschaftliche Entwicklung knapp war, konzentrierte sich der Wettbewerb auf Auslandsinvestitionen und ausländische Technologie. Die Gründung von Entwicklungszonen für Wirtschaft und Technologie wurde dabei als wichtiges Instrument angesehen, um Zugang zum Weltmarkt zu erhalten. Neben Shenyang und Dalian waren vor allem die Hafen- bzw. Grenzstädte Yingkou und Dandong, die aktiv Lobby für ihre stärkere Selbstbestimmung bei der Provinzregierung machten und mehr Rechte für ihre außenwirtschaftliche Liberalisierung erhielten.<sup>15</sup>

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Liaoning erst in den letzten Jahren seine Attraktivität für ausländische Investoren deutlich verbessern konnte. Damit stieg auch die Bedeutung der Unternehmen mit Auslandskapital für den gesamten Außenhandel der Provinz und insbesondere für die Exporte. Während diese Unternehmen 1991 erst 10% zu den gesamten Ausfuhren beitrugen, stieg dieser Anteil bis 1995 auf 29% und machte 1998 bereits 48% aus. Auch für die gesamte Industrieproduktion und für die städtische Beschäftigung spielen diese Unternehmen inzwischen eine wichtige Rolle. So entfielen auf die Unternehmen mit Auslandskapital 1998 rd. 16% des industriellen Bruttoproduktionswertes (1991: 0,6%), und sie beschäftigten inzwischen rd. 10% der Arbeiter und Angestellten in den Städten der Provinz (1991: 4%).<sup>16</sup>

<sup>15</sup>Schueller, a.a.O., S. 109ff.

<sup>16</sup>Siehe *Statistical Yearbook of Liaoning*, verschiedene Jahrgänge.

### 3 Soziale Auswirkungen der Globalisierung für die Provinz Liaoning

Im ersten Abschnitt dieses Beitrages wurden die Zusammenhänge zwischen Globalisierung und sozialer Entwicklung in China betrachtet. Die größten sozialen Herausforderungen, so die Grundaussage dieses Abschnittes, treten in den Bereichen Beschäftigung, soziale Sicherung, Einkommensverteilung und systemische Wettbewerbsfähigkeit auf. Wie stellen sich nun diese Herausforderungen für die Provinz Liaoning dar? Im Folgenden wird die Betrachtung auf den Zusammenhang zwischen dem Abbau des Staatssektors und der Beschäftigungsentwicklung beschränkt und nach den lokalen Strategien die Provinzregierung zur materiellen Absicherung der Arbeitslosen gefragt.

#### 3.1 Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Liaoning

Die offizielle städtische Arbeitslosenquote Liaonings ist als Indikator für Beschäftigungswirkungen der parallel verlaufenden Deregulierung und Globalisierung der Wirtschaft wenig aussagefähig. Zwischen 1990 und 1998 veränderte sich die Arbeitslosenquote nämlich nur von 2,7% auf 3,4%, d.h. die Zahl der als arbeitslos registrierten Personen erhöhte sich lediglich um 104.000 (siehe Tabelle 7).

Aus systemstabilisierenden Gründen werden in der chinesischen Statistik nicht diejenigen Arbeitskräfte als arbeitslos ausgewiesen, die zwar freigesetzt, aber nicht entlassen wurden (*xia gang*). Der größte Teil dieser Arbeitskräfte wird von Staatsbetrieben freigesetzt, die jedoch weiter die Funktion einer „betrieblichen Arbeitslosenversicherung“ übernehmen. Die Freistellung bezieht sich auf Frühpensionierung mit befristeter Übernahme der Rentenzahlungen, Freisetzung mit Zahlung des Grundlohnes bzw. der Lebenshaltungskosten, Übernahme der Grundabsicherung gegen Krankheit, keine Kündigung des betriebseigenen Wohnraums sowie betriebliche Angebote für Weiterqualifizierungsmaßnahmen.<sup>17</sup>

Die zwar nicht mehr im Unternehmen arbeitenden, aber noch von diesem versorgten Personen werden im Allgemeinen als *xia gang* bezeichnet. In der Provinzstatistik wird jedoch nicht der Begriff *xia gang* benutzt, sondern zwischen *zai gang zhigong* (den auf dem Posten befindlichen Arbeitskräften) und *bu zai gang zhigong* (den nicht auf dem Posten befindlichen Arbeitskräften) unterschieden. Die letztgenannten werden im statistischen Jahrbuch der Provinz Liaoning als Personen definiert, die das Unternehmen verlassen haben, aber noch in einem Arbeitsverhältnis zu diesem stehen.<sup>18</sup> Der Umfang dieser Personengruppe wurde für 1996 mit 1,179 Mio. und für 1998 mit 2,276 Mio. angegeben. Werden diese Freigesetzten mit der Gesamtzahl der Arbeiter und Angestellten von 9,174

<sup>17</sup>Zu dieser Frage siehe auch den Beitrag von Hebel, Jutta (1999), „Beschäftigung im Staatssektor in der VR China“, in: Hebel, Jutta und Schucher, Günter (Hrsg.), *Der chinesische Arbeitsmarkt. Strukturen, Probleme, Perspektiven*, Hamburg, S. 113-133, hier S. 129-131.

<sup>18</sup>Siehe *Statistical Yearbook of Liaoning 1999*, S. 61.

Mio. in Beziehung gesetzt, ergibt sich eine Quote von rd. 25% im Jahre 1998.

Eine deutlich geringere Zahl freigesetzter Arbeitskräfte nennt das Liaoninger Arbeitsministerium in einem Bericht aus dem Jahre 1999. Danach belief sich die Gesamtzahl der Arbeiter und Angestellten in staatseigenen Unternehmen (nicht nur der staatseigenen Industriebetriebe) Ende 1998 auf 4,378 Mio., von denen 541.000 bzw. 12,4% als *xia gang* bezeichnet wurden.<sup>19</sup> Es kann allerdings vermutet werden, dass es sich bei dieser Angabe nur um die im Jahre 1998 neu freigesetzten Arbeitskräfte handelt, da eine andere Regierungsstelle Ende 1998 die Zahl der *xia gang* mit 1,180 Mio. beziffert.<sup>20</sup> Aufgrund der unterschiedlichen Kategorien für freigesetzte, aber nicht entlassene bzw. offiziell registrierte Arbeitskräfte ist das genaue Ausmaß der Arbeitslosigkeit nur annäherungsweise zu ermitteln.<sup>21</sup> Dass vor allem die Staatsunternehmen auch zukünftig viele Arbeitskräfte freisetzen werden, davon gehen jedoch auch die offiziellen Quellen aus.

Für die Jahre 1999-2001 rechnete beispielsweise das Forschungszentrum der Liaoninger Provinzregierung mit einem zusätzlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit um 1,629 Mio. Personen, zu denen sowohl die *xia gang* als auch die *shiyue* (die registrierten Arbeitslosen) gezählt werden. Hierfür werden vor allem zwei Gründe angeführt, zum einen der Wandel des Wirtschaftssystems und zum anderen die Anpassung der Wirtschaftsstrukturen. So wird davon ausgegangen, dass die staatseigenen Unternehmen in einem marktwirtschaftlichen System die sozialen Lasten überschüssiger Arbeitskräfte, die Kosten ihrer Umschulung etc. nicht mehr übernehmen und zunehmend Arbeitskräfte abbauen werden. Mit der Verdrängung alter arbeitsintensiver Industriezweige durch neue kapital- und technologieintensive Industrien werden die Unternehmen außerdem weniger Arbeitskräfte absorbieren können. In dieser Übergangsphase sei zu erwarten, dass die alten Industriestandorte, die auf der Verarbeitung von Rohstoffen, alter Technologie und einer einseitigen Wirtschaftsstruktur begründet waren, zunehmend Arbeitskräfte entlassen müssen.<sup>22</sup>

Der weitere Anstieg der Arbeitslosigkeit wird auch auf die gegenüber anderen Regionen höhere Zahl überschüssiger Arbeitskräfte in Liaoning zurückgeführt. Landesweit gehen Schätzungen davon aus, dass ein Viertel der derzeit Beschäftigten in den Staatsunternehmen nicht benötigt werden. Für Liaoning wird angenommen, dass dieser Anteil sogar ein Drittel beträgt. Die große Zahl der Arbeitskräfte in den Staatsunternehmen und die ungünstige Struktur der Beschäftigung werden als Hemmfaktoren bei

der Transformation des Arbeitsmarktes betrachtet. Die Konzentration der Beschäftigung im Staatssektor und in alten Industriezweigen Liaonings steht im Gegensatz zur Situation in den südlichen Küstenprovinzen, die einen weitaus höheren Anteil der Beschäftigten im Tertiärsektor sowie in der nicht staatlichen Wirtschaft aufweisen.<sup>23</sup>

Tab. 7: Liaonings Beschäftigungsstruktur 1990 und 1998 (in Tausend Personen)

	1990	1998
<b>Gesamtbeschäftigung</b>	18,973	19,588
<b>Arbeitskräfte in Städten</b>	10,801	11,125
in staatseigenen Wirtschaftseinheiten	6,697	6,122
- prozentualer Anteil	62	55
in kollektiveigenen Unternehmen	3,229	2,264
in sonstigen inländischen Unternehmen	0,149	0,614
in Unternehmen mit Auslandskapital	0,045	0,208
in Unternehmen aus Hongkong, Macau und Taiwan	0,001	0,102
in sonstigen Unternehmensformen	0,211	-
in privaten Unternehmen	0,050	0,578
Selbstständige	0,419	1,237
<b>Arbeitskräfte in ländlichen Gebieten</b>	8,172	8,463
in Dorf- und Gemeindeunternehmen	-	1,317
Arbeiter und Angestellte	10,122	9,174
in staatseigenen Wirtschaftseinheiten	6,697	6,040
- prozentualer Anteil	62	66
in kollektiveigenen Wirtschaftseinheiten in den Städten	3,229	2,227
sonstige Wirtschaftseinheiten	0,196	0,907
<b>Neu beschäftigte städt. Arbeitskräfte</b>	0,405	0,377
<b>Registrierte städt. Arbeitslose</b>	0,296	0,400
<b>Städtische Arbeitslosenquote</b>	2,7%	3,4%

Quelle: Liaoning Statistical Yearbook 1998, S. 52.

### 3.2 Lokale Strategien zur Kompensation der Globalisierungsverlierer

Die Liaoninger Provinzregierung hat auf die sozialen Herausforderungen der offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit mit verschiedenen Strategien reagiert. Kernen und Rocca kommen in ihrer Untersuchung zu dem Schluss, dass die negativen Effekte der Arbeitslosigkeit zu einem großen Teil kompensiert werden konnten, indem die lokalen Regierungen ihre wirtschaftspolitischen Aufgaben auf die Sozialpolitik konzentrierten. Sie förderten die Schaffung neuer Arbeitsplätze, stellten Mittel für die Weiterbildung und für die Bekämpfung von Armut bereit.<sup>24</sup>

Diese Entwicklung ist nicht zuletzt auf die zahlreichen und oftmals auch gewalttätigen Proteste freigesetzter Arbeitskräfte und Rentner zurückzuführen, die gegen die Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen Situation in der Öffentlichkeit protestierten.

Von zentraler Bedeutung war die Ausweitung der Wiederbeschäftigungsprogramme (*zai jiu yue gong cheng*), die vor allem seit 1994 in Liaoning forciert wurden. In der ersten Phase von 1994 bis 1997 bestand die Zielvorgabe der Provinzregierung darin, für 750.000 Personen eine

<sup>19</sup>Xu Xiaoqing und Zhang Xizhuan (1999), „Zai jiu yue gong cheng de shishi zu jin Liaoning jiu yue jie gou fasheng chen ke bian hua“, in: *Liaoning Jingji*, 8, 1999, S. 25-26.

<sup>20</sup>Ke Haohong und Li Fanghua (1999), „Guanyu Liaoning gou yu qi ye zhigong xiagang zai jiu yue de zhan lue sikai“, in: *Liaoning Jingji*, 10, S. 30. Die Gesamtzahl der *xia gang*, die zwischen 1995 und 1998 untergebracht und versorgt wurde, beziffert das Liaoninger Statistikamt mit 1,226 Mio. Personen, das waren jährlich rd. 300.000 Personen. Siehe hierzu „Guanyu xiagang yu zai jiu yue wenti de fen xi“ (1999), in: *Liaoning Jingji*, 11, S. 18-19.

<sup>21</sup>Einen Versuch hierzu machen auch Kernen, Antoine und Rocca, Jen-Louis (2000), „Social Responses to Unemployment and the New Urban Poor“, in: *China Perspectives*, No. 27, January, S. 35-51, hier S. 37ff.

<sup>22</sup>Ke Haohong und Li Fanghua, a.a.O.

<sup>23</sup>Xu Xiaoqing und Zhang Xizhuan, a.a.O.

<sup>24</sup>Kernen und Rocca, a.a.O., S. 37.

neue Beschäftigung zu finden. Da bis Ende 1997 bereits 1.226.000 freigesetzte Arbeitskräfte in neuen Beschäftigungsmöglichkeiten untergebracht wurden, bezeichneten die lokalen Stellen die Umsetzung dieser Politik als sehr erfolgreich. Die Dringlichkeit der Arbeitslosenfrage bzw. der Wiederbeschäftigung wurde von der Zentralregierung 1998 auf einer Sonderkonferenz zu diesem Thema jedoch nochmals aufgegriffen und die Lokalregierungen zu noch größeren Anstrengungen aufgefordert. Die staatlichen Fördermaßnahmen wirkten sich positiv auf die Wiederbeschäftigung in Liaoning aus, denn 1998 konnten rd. 481.000 *xia gang*-Arbeitskräfte untergebracht werden. Der Einfluss der Wiederbeschäftigungsprogramme auf die Beschäftigungsstruktur spiegelt sich darin wider, dass mehr Arbeitskräfte im tertiären und im nicht staatlichen Sektor arbeiteten und Arbeitskräfte in andere Provinzen und ins Ausland abwanderten.<sup>25</sup>

Die Wiederbeschäftigungsprogramme wurden zwischen November 1993 und Dezember 1994 in 30 ausgewählten Städten mit einer relativ hohen Arbeitslosenquote und gut entwickelten Arbeitsdienstleistungsgesellschaften erprobt, bevor sie 1995 landesweit durchgeführt wurden. Das Arbeitsmarktprogramm verbindet Vermittlungs-, Weiterbildungs- und Reintegrationsmaßnahmen in einem Gesamtkonzept. Die Zielgruppe sind dabei die *xia gang*-Arbeitskräfte.<sup>26</sup>

Als zentrales Problem bei der Wiederbeschäftigung der *xia gang*-Arbeitskräfte in der Provinz Liaoning gilt ihr relativ niedriges Bildungsniveau. So haben mehr als 70% dieser Arbeitskräfte weder Mittel- noch Grundschulabschluss, und ihre technischen Kenntnisse sind sehr beschränkt. Die Wettbewerbsfähigkeit dieser Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt ist aus diesen Gründen gering.<sup>27</sup>

Neben der Wiederbeschäftigung von *xia gang*-Arbeitskräften war die Ausweitung der Arbeitslosenversicherung eine wichtige Maßnahme zur Abfederung der Arbeitslosigkeit. Die Orientierung erfolgte hierbei an den nationalen Rahmenvorgaben, die lokalen Bedingungen angepasst wurden. Im Allgemeinen geben die Regeln des Staatsrats für die Arbeitslosenversicherung vor, dass (registrierte) Arbeitslose im ersten Jahr 60-70% und im zweiten Jahr 50% ihres Grundlohnes (*biaozhun gongzi*) erhalten können. Tatsächlich jedoch wurden in vielen Städten nur 40% ausgezahlt. Da der Grundlohn lediglich ein Teil der gesamten Entlohnung ist, waren die Zahlungen aus dem Arbeitslosenfonds i.d.R. sehr niedrig im Vergleich zu den Einkommen der Beschäftigten.<sup>28</sup>

In der Hafenstadt Dalian wurden 1986 erste Versuche mit der Einführung einer Arbeitslosenversicherung für staatseigene Unternehmen gemacht. 1995 wurde dann eine umfassende Bestimmung für die Stadt Dalian insgesamt erlassen. Diese regelt, dass in den Geltungsbereich der Bestimmung nicht nur die staatseigenen Unternehmen, sondern alle Unternehmensformen fallen. Ende 1997 waren in die Arbeitslosenversicherung bereits 10.450 Un-

ternehmen einbezogen mit insgesamt 980.000 Beschäftigten bzw. 80,8% der Gesamtbeschäftigten Dalians. Von den Einnahmen der Arbeitslosenversicherung entfielen 21,6% auf Zahlungen für Arbeitslosengeld und Gesundheitsleistungen, 57,7% auf Wiederbeschäftigungsprogramme und 20,7% auf Leistungen für besonders Bedürftige.<sup>29</sup>

Die materielle Absicherung der freigesetzten Arbeitskräfte durch die Unternehmen erfolgt durch die Zahlung von einem geringen Gehalt bzw. von Lebenshaltungskosten (*shenghua xiaofei*). In der Provinzstatistik wird die Gesamtsumme der Lebenshaltungskosten aufgeführt, die freigesetzte Arbeitskräfte erhalten. Diese Personengruppe wird als *li gang* bezeichnet und ist im wesentlichen mit den *xia gang* identisch. Die Gesamtsumme der Unterstützung wird für 1996 mit 633,2 Mio. Yuan und für 1998 mit 1,7 Mrd. Yuan angegeben, hat sich also nahezu verdreifacht.<sup>30</sup>

Während der jährliche Durchschnittslohn für Arbeiter und Angestellte 7.161 Yuan im Jahre 1998 betragen hat, erhielten die *li gang* lediglich eine Zahlung von 763 Yuan im Durchschnitt, also rd. 11% des Normallohnes. Regionale Unterschiede innerhalb der Provinz hinsichtlich der Leistungen für die Lebenshaltung freigesetzter Arbeitskräfte sind groß. So erhalten freigesetzte Arbeitskräfte in Benxi oder Anshan beispielsweise nur einen Betrag von 560 Yuan bzw. 789 Yuan, während dieser Betrag in Dalian 1.766 Yuan beträgt.<sup>31</sup>

Mit der Zunahme der Arbeitslosigkeit und der oftmals unzureichenden materiellen Absicherung entstand auch in China das Phänomen der städtischen Armut. In der Provinz Liaoning zählten im September 1996 rd. 367.000 städtische Einwohner zu den Armen, d.h. sie hatten ein monatliches Einkommen von weniger als 80 Yuan. Weitere 908.000 Personen wurden als Gruppen mit „niedrigem Einkommen“ definiert, da sie ein Einkommen von weniger als 120 Yuan aufzuweisen hatten.<sup>32</sup> Um das Existenzminimum zu sichern, wurde auf Provinzebene eine Untergrenze von monatlich 200 Yuan für *xia gang*-Arbeitskräfte festgelegt, die durch die Unternehmen und Lokalregierungen garantiert werden muss.<sup>33</sup> Diese Politik entspricht den nationalen Vorgaben. So wurden die Stadtregierungen 1994 aufgerufen, ein Existenzminimum festzulegen, das Indikatoren wie den lokalen Lebensstandard, das soziale Entwicklungs- und das Preisniveau einbezieht.

Die Anstrengungen auf Provinzebene sind auch deswegen von zentraler Bedeutung, da im Rahmen des dezentralisierten fiskalischen Systems die lokalen Behörden, insbesondere die Städte, zuständig für die soziale Sicherung sind. Da die lokalen Haushalte keine Defizite ausweisen dürfen, können gerade solche Städte, die von dem Strukturwandel stark betroffen sind und sowohl viele Arbeitslose als auch geringere Steuereinnahmen aufweisen, ihre Verpflichtungen oft nicht ausreichend erfüllen. Dies betrifft einkommenssichernde und einkommensunterstützende Maßnahmen sowie Wiederbeschäftigungsmaßnah-

<sup>25</sup>Xu Xiaoqing und Zhang Xizhuan, a.a.O.

<sup>26</sup>Siehe weiter dazu Opper, Sonja (1999), „Arbeitsmarktinstitutionen und arbeitsmarktpolitische Instrumente in China“, in Hebel/Schucher, a.a.O., S. 45-67, hier S. 59ff.

<sup>27</sup>Ke Haohong und Li Fanghua, a.a.O.

<sup>28</sup>Ma Jun (1999), „Wo guo shiye baoxian jijin gongjiu maodun fenxi“, in: *Liaoning Jingji tongji*, 1, S. 15.-17.

<sup>29</sup>Liu Chanyang (1999), „Dalian shi shiye baoxian zhuangkuang fenxi“, in: *Liaoning Jingji tongji*, 3, S. 30-32.

<sup>30</sup>*Statistical Yearbook of Liaoning 1999*, S. 102.

<sup>31</sup>*Statistical Yearbook of Liaoning 1999*, S. 98.

<sup>32</sup>Kernen und Rocca, a.a.O., S. 41.

<sup>33</sup>Siehe hierzu „Guanyu xiagang yu zai jiuye wenti de fenxi“ (1999), in: *Liaoning Jingji*, 11, S. 18-19.

men für Arbeitslose, Zahlungen aus der Arbeitslosenversicherung sowie die Sicherung von Mindesteinkommen.<sup>34</sup>

Um die negativen sozialen Auswirkungen der parallel verlaufenden Deregulierung und Globalisierung aufzufangen, erhielt die Provinz auch Unterstützung durch internationale Organisationen der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit. So erhält Liaoning beispielsweise institutionelle Hilfestellung bei der Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitsvermittlung.<sup>35</sup>

## 4 Perspektive

Liaoning zählt zwar zu den Küstenprovinzen, ist aber in weitaus geringerem Maße in internationale Handels- und Kapitalströme sowie in die Produktions- und Distributionsnetzwerke internationaler Unternehmen eingebunden. Erst Mitte der 90er Jahre und als Reaktion auf die Krise des Staatssektors und den wachsenden Wettbewerb der Provinzen um Auslandsinvestitionen veränderte sich die Einstellung gegenüber einer aktiven Teilnahme am wirtschaftlichen Globalisierungsprozess. Damit nahm der Anpassungsdruck für die staatseigenen Unternehmen zu, insbesondere die Notwendigkeit, überschüssige Arbeitskräfte zu entlassen.

Offene Arbeitslosigkeit, Statusverlust für die *xia gang*-Arbeitskräfte, sinkende Einkommen bzw. Armut sind die direkten sozialen Auswirkungen des Abbaus des Staatssektors. Die Provinzregierung hat aufgrund des besonderen Ausmaßes dieser Probleme nur unzureichende finanzielle Möglichkeiten, die Globalisierungsverlierer ausreichend zu kompensieren. Auf der lokalen Ebene der Städte bietet sich aus diesem Grund oftmals ein Bild zunehmender Armut, insbesondere in den alten Industriestädten mit extrem hoher Arbeitslosigkeit.

Eine Alternative zur Deregulierung und Liberalisierung besteht jedoch auch für Liaoning nicht, doch wird die schwierige Übergangsphase bis zu einer erfolgreichen Anpassung der Wirtschaftsstrukturen wohl länger als in anderen Provinzen dauern. Wen Shizhen, Parteisekretär der KPCh in der Provinz Liaoning, wies im Mai 1999 darauf hin, dass eine Kehrtwende bei der Umwandlung der staatseigenen Verlustunternehmen Liaonings frühestens innerhalb von sechs Jahren möglich sein wird.

Dass die außenwirtschaftliche Integration beim Umstrukturierungsprozess eine Hilfestellung leisten kann, zeigt das Beispiel Dalian. Zwar mussten auch dort viele Arbeitskräfte entlassen werden, doch konnten durch den Zustrom von ausländischen Investoren gleichzeitig neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Innerhalb der letzten fünf Jahre lag die Anzahl der freigesetzten und wieder neu beschäftigten Arbeitskräfte bei rd. 200.000 (Gesamtzahl der Arbeiter und Angestellten beträgt rd. 1,2 Mio.). Aufgrund der wirtschaftlichen Prosperität der Stadt konnte im Juli 1998 ein System der sozialen Absicherung entlassener Arbeitskräfte eingeführt werden, das den Arbeitslosen einen Mindestlebensstandard garantiert. Alle Unterneh-

men der Stadt Dalian haben außerdem ihre eigenen Zentren für die Wiederbeschäftigung freigesetzter Arbeitskräfte aufgebaut. Die Arbeitsämter in Dalian - wie übrigens auch in Shenyang - bieten die Möglichkeit an, Informationen über Stellen und Arbeitssuchende per Computer zu erfassen und diese Informationen öffentlich bereitzustellen. Zu den Dienstleistungen der Arbeitsämter gehören darüber hinaus Kurse zur Fort- und Weiterbildung sowie Hilfe bei der Erstellung von Bewerbungen und die Übernahme von Versicherungskosten für Arbeitslose.<sup>36</sup>

Im vorliegenden Beitrag konnten die sozialen Auswirkungen der Globalisierung und die Reaktionen der Lokalregierungen am Beispiel der Provinz Liaoning nur in sehr verkürzter Form und beschränkt auf den Arbeitsmarkt vorgestellt werden. Viele wichtige Fragen wie beispielsweise die Dynamik des privaten Sektors oder die Entwicklung der Finanzmärkte, die ebenfalls zur Erklärung der wirtschaftlichen Entwicklung der Provinz notwendig sind, mussten gleichfalls vernachlässigt werden. Trotz dieser Einschränkungen erlaubt die auf den Einzelaspekt der regionalen Arbeitslosigkeit fokussierte Betrachtung, eine neue Perspektive zu gewinnen und die oftmals unverständliche Politik der chinesischen Regierung gegenüber dem Problem des Staatssektors und der Arbeitslosigkeit besser zu verstehen.

<sup>34</sup>Siehe hierzu World Bank (1999), a.a.O., S. 41-42.

<sup>35</sup>Hiervon konnte sich die Autorin dieses Beitrages Ende 1997 bei einem Besuch in der Provinzhauptstadt Shenyang selbst überzeugen. Die Gespräche wurden mit verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Institutionen im November 1997 in Shenyang geführt.

<sup>36</sup>„Trendwende bei der Reform der Staatsunternehmen in Liaoning erst in sechs Jahren“, in: *China aktuell*, 1999/05, S. 471.