

Günter Schucher

Chinas Beschäftigungs- strukturen im Wandel?*

1 Einleitung

In der Volksrepublik China vollziehen sich seit Beginn der Wirtschaftsreformen Ende der 70er Jahre zwei grundlegende strukturelle Wandlungsprozesse, zum einen der von einer überwiegend agrarischen in eine Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft, zum anderen die schrittweise Verdrängung staatlicher Eigentumsformen und planwirtschaftlicher Regulierungsmechanismen durch Privateigentum und Marktwirtschaft.

Diese Veränderungen sind an sich nicht einzigartig – ähnliche Prozesse durchlaufen derzeit vor allem die osteuropäischen, ehemals sozialistischen Länder, aber auch eine Reihe weiterer Entwicklungsländer. Dennoch ist die Industrialisierung nicht zuletzt auf Grund ihrer beispiellosen Geschwindigkeit, der Größe des Landes und der technologischen Sprünge bemerkenswert: Was in anderen Ländern mehrere Jahrzehnte dauerte, erfolgte in China in wenigen Jahren. Und auch die Art und Weise des Systemwandels hebt die VR China von anderen Transformationsländern ab; für die mit einem hohen Maß an Pragmatismus durchgeführten inkonsistenten „Stop-and-go“-Reformen hat der amerikanische Ökonom Barry Naughton das Bild des „Herauswachsenden aus dem Plan“ geprägt.

Dabei laufen beide Prozesse nicht unabhängig voneinander ab. So ermöglichte und unterstützte die Reform der Landwirtschaft und die Förderung der industriellen Entwicklung in Stadt und Land das Entstehen nicht-staatlicher Eigentumsformen, während der expandierende Privatsektor zugleich zunehmend den sozioökonomischen Wandel prägt. Die Hauptantriebskraft der Entwicklung waren in den 80er Jahren die ländlichen kollektiven Industriebetriebe (*township and village enterprises*, TVE). Die Einführung der Bewirtschaftung auf Haushaltbasis in der Landwirtschaft ermöglichte den Kommunen, die Kollektivunternehmen auszubauen; sie setzte somit eine tiefgreifende ländliche Industrialisierung in Gang. Die marktwirtschaftlich orientierten Unternehmen wiederum wurden mit ihrem Erfolg zu einer ernst zu nehmenden Konkurrenz für die bis dahin dominierende staatliche Industrie und setzten diese unter Druck, ihrerseits marktor-

ientiert zu arbeiten. Die Folge war der sinkende Einfluß der Planwirtschaft auch in den Städten. Mit anderen Worten, „der chinesische Übergang zu einer Marktwirtschaft ist im Grunde ein Industrialisierungsprozeß, angetrieben durch die Modernisierung des landwirtschaftlichen Sektors und charakterisiert durch landwirtschaftliche Kleinproduktion auf der Basis von Haushalten“ (Pei 1998: 91).

Wo immer Industrialisierung und Systemtransformation stattfindet, auch in den westlichen Industrieländern im 18. und 19. Jahrhundert, prägen die Tiefe und das Tempo dieser Prozesse wesentlich den Umgang mit dem Faktor Arbeit. Auch in der VR China war und ist der doppelte Strukturwandel nur möglich durch tiefgreifende Veränderungen in den Beschäftigungsstrukturen: Der Anteil der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft ist dramatisch gesunken, die Nachfrage nach Arbeitskräften in Industrie und Dienstleistungen nimmt dagegen ständig zu; überschüssige Arbeitskräfte haben auf der Suche nach Arbeit die jahrzehntelang strikte Grenze zwischen Land und Stadt überschritten und damit Urbanisierungsprozesse im ländlichen Raum in Gang gesetzt; die staatliche Wirtschaft hat ihre Position als dominanter Beschäftiger an den nichtstaatlichen Bereich abgetreten; damit hat sich für die Mehrzahl der Chinesen der Charakter ihrer Arbeit entscheidend geändert, denn mit der Abnahme administrativer Kontrollansprüche sind sowohl die individuelle Verantwortung als auch die persönlichen Risiken der Arbeitskräfte gestiegen; Arbeitslosigkeit ist zu einem zentralen sozialen und politischen Problem geworden.

Der folgende Beitrag stellt zunächst in Teil 2 die strukturellen Veränderungen dar, die im Beschäftigungssystem seit 1978 stattgefunden haben. Er konzentriert sich dabei auf die beiden angesprochenen Wandlungsprozesse im Bereich der Wirtschaftssektoren und der Eigentumsformen. Im dritten Teil werden mit der Mobilität und der Qualifikation der Arbeitskräfte zwei wesentliche Voraussetzungen für die weitere Anpassungsfähigkeit des Beschäftigungssystems diskutiert. Abschließend soll ein kurzer Blick auf die zu erwartende Entwicklung geworfen werden.

2 Veränderung der Beschäftigungsstrukturen

2.1 Datengrundlage

Eine Darstellung der Veränderung in den Beschäftigungsstrukturen ist auf statistische Angaben angewiesen. Diese sind allerdings – das ist inzwischen ein Allgemeinplatz – in der VR China äußerst ungenau. Zum einen sind die Erhebungsmethoden nach wie vor ungenügend und fehlerhaft. Zum anderen aber, und darauf soll hier das Schwergewicht gelegt werden, sind die verwendeten Kategorien uneindeutig, unsystematisch und unvollständig. Sie können kein einheitliches und umfassendes Bild vermitteln und sind z.T. miteinander nicht vergleichbar oder sogar widersprüchlich.

Diese Probleme sind in China bekannt. Verschiedene betroffene Behörden sollen sich auf ein neues einheitliches Kategorienschema geeinigt und auch Pläne zur besseren Erfassung von Erwerbslosigkeit erarbeitet haben.

Tab. 1: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, 1978-1997

	Personen (in Mio.)		Absolute Zunahme (in Mio.)	Zunahme (in %)
	1978	1997	1997 : 1978	1997 : 1978
Bevölkerung	962,59	1236,26	273,67	128
Erwerbspersonenpotential (<i>laodongli ziyuan zongshu</i>)	485,30	834,40 ^{a)}	349,10	172
Erwerbspersonen (<i>jingji huodong renkou</i>)	406,82	705,80	298,98	174
Erwerbstätige (<i>congye ren yuan</i>)	401,52	696,00	294,48	173
Ländlicher Sektor	306,38	493,93	187,55	161
Städtischer Sektor	95,14	202,07	106,93	212

Anm: a) Angabe für 1996.

Quellen: ZTN 1998: 38, 130 f.; ZLTN 1996: 9; ZRTN 1997: 94 ff.; eigene Berechnungen.

Dementsprechend wurden bereits die Definitionen von Erwerbstätigkeit (*congye ren yuan* statt *shehui laodongzhe*) und von Erwerbslosigkeit (*shiyue ren yuan* statt *daiye ren yuan*) geändert und vor allem auch die Zeitabstände für das Erfassen von Arbeitslosigkeit verkürzt (Yang Yiyong u.a. 1997: 171 ff.; Yang Yiyong 1998: 52).

Dennoch werden die Erhebungskategorien von den verschiedenen Behörden immer noch unterschiedlich verwendet und Definitionen im zeitlichen Ablauf verändert. So wurden die Zahlen der Erwerbserhebung an die Ergebnisse der Volkszählung angepaßt, und zwar für die Jahre 1982-89 an die der Volkszählung von 1982 und für die Jahre ab 1990 an den Zensus von 1990. Dies erklärt nicht nur den deutlichen „Sprung“ zwischen den Angaben für 1989 und 1990, sondern auch die erheblichen Differenzen zwischen den Angaben in den Statistischen Jahrbüchern verschiedener Jahrgänge. Gleichzeitig machen derartige Veränderungen Berechnungen und Vorhersagen obsolet, die als Basis für die Arbeitsmarktpolitik dienen sollen (z.B. Wang Dongyan u.a. 1995). Trotz dieser Vorbehalte muß im folgenden aus Mangel an Alternativen auf die offiziellen chinesischen Zahlen zurückgegriffen werden. Die Angaben beziehen sich dabei jeweils auf die jüngsten dokumentierten Daten.

2.2 Umfang der Erwerbstätigkeit

Die chinesische Beschäftigungspolitik stand nach 1978 nicht nur vor der Aufgabe, die durch kulturevolutionäre Maßnahmen verursachte Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, sondern sah sich darüber hinaus einem steigenden demographischen Druck ausgesetzt. Während die Bevölkerung bis 1997 „nur“ um knapp 30 Prozent zunahm, vergrößerte sich das Erwerbspersonenpotential um 72 Prozent (bis 1996). Zugleich beschleunigte sich das Tempo dieser Zunahme. Während das maximal zur Verfügung stehende Arbeitskräfteangebot im Zeitraum von 1952-93 um jährlich durchschnittlich 2,62% stieg, nahm es im Zeitraum von 1978-93 um jährlich 2,73% zu (Wang Dongyan u.a. 1995: 47). Die Potentialerwerbsquote, das Verhältnis aller potentiellen Erwerbspersonen zur Bevölkerung, betrug 1978 58,7% und 1996 68,2%.

Die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen war daher nach 1978 oberste beschäftigungspolitische Aufgabe. Hier hat die VR China gewaltige Leistungen vollbracht: Es ist ihr gelungen, die Steigerung des Erwerbspersonenpotentials aufzufangen. Den Hauptanteil daran hatte zwar in absoluten Zahlen der ländliche Sektor, prozentual aber wuchs der städtische Sektor weit mehr. Hier wurden 107 Mio. neue Arbeitsplätze geschaffen (eine Zunahme um 112%; s. Tab. 1); unter Berücksichtigung auch der ausscheidenden Arbeitskräfte konnten von 1978 bis 1996 insgesamt 206,3 Mio. neue Arbeitskräfte untergebracht werden.

2.3 Erwerbstätigkeit nach Wirtschaftssektoren

Das Bemerkenswerte der Urbanisierungs- und Industrialisierungsprozesse in der VR China ist ihre hohe Geschwindigkeit. Nach Berechnungen der Weltbank benötigte z.B. Südkorea für die Abnahme des Anteils landwirtschaftlicher Arbeit, die in der VR China in 17 Jahren erfolgte, insgesamt 20 Jahre, die Philippinen benötigten 30 Jahre, die USA 50 Jahre, und in Japan waren 59 Jahre notwendig (World Bank 1997: 6).

Zugleich gelang es, diesen Wandel ohne das Phänomen massiver Landflucht (und aller damit verbundenen sozialen Folgen) zu vollziehen. Zwar suchen schätzungsweise 80-100 Mio. Personen mit ländlicher Haushaltsregistrierung (*hukou*) außerhalb ihrer Wohnorte Beschäftigung, aber nur ca. 30% von ihnen sind in die Großstädte abgewandert.

Der geschilderte Sachverhalt spiegelt sich weniger in den Zahlen zur städtischen und ländlichen Beschäftigung wider als in denen zur Beschäftigung nach Wirtschaftssektoren. Während sich der Anteil ländlicher Beschäftigung nicht bedeutend verringert hat (Tab. 2), ist die Abnahme des Anteils landwirtschaftlicher Arbeit begleitet von einer Verschiebung im relativen Gewicht der Wirtschaftssektoren. Im primären Sektor war 1996 nur noch die Hälfte der Erwerbstätigen beschäftigt, 1978 waren dies noch über zwei Drittel gewesen (Tab. 3).

Tab. 2: Ländliche und städtische Erwerbstätige (1978-1997)

	Personen (in Mio.)		Struktur (in %)		Index	
	1978	1997	1978	1997	1978	1997
Erwerbstätige	401,52	696,00	100	100	100	173,3
Ländlicher Sektor	306,38	493,93	76,3	71,0	100	161,2
Städtischer Sektor	95,14	202,07	23,7	29,0	100	212,4

Quelle: ZTN 1998: 38, 130 f.; eigene Berechnungen.

Tab. 3: Erwerbstätige nach Wirtschaftssektoren, 1978-1997

	Personen (in Mio.)		Absolute Zunahme	Struktur (in %)		Index	
	1978	1997	1997:1978	1978	1997	1978	1997
Erwerbstätige	401,52	696,00	273,67	100	100	100	173,3
Primärer Sektor	283,13	347,30	64,17	70,51	49,9	100	122,7
Sekundärer Sektor	69,70	164,95	95,25	17,36	23,7	100	236,7
Tertiärer Sektor	48,69	183,75	135,06	12,13	26,4	100	377,4

Quelle: ZTN 1998: 38, 129; eigene Berechnungen.

Den tatsächlichen Umfang der städtischen und ländlichen Beschäftigung geben die offiziellen Zahlen in Tabelle 2 allerdings nicht an. Der Hauptgrund dafür ist, daß die Daten entsprechend dem offiziellen Status eines Unternehmens und der erwähnten Haushaltsregistrierung der Beschäftigten (*hukou*) aufbereitet werden – unabhängig von der tatsächlichen Eigentumsform und Lage des Unternehmens oder der tatsächlichen Beschäftigung der Arbeitskraft. So werden z.B. einerseits Staatseigene Einheiten (SEE) immer zum städtischen Sektor gezählt, auch wenn sie sich auf dem Land befinden. Andererseits werden nur die Unternehmen und Beschäftigten als städtisch geführt, die in den Städten registriert sind. „Ländliche Unternehmen“ (TVE) werden also immer dem ländlichen Sektor zugerechnet, selbst wenn sie im Stadtgebiet liegen. Und schließlich werden diejenigen Arbeitskräfte, die als Zeitarbeiter städtischen Einheiten arbeiten, weiter als ländliche Arbeitskräfte geführt.¹

Das Gewicht des sekundären und des tertiären Sektors hat gegenüber dem primären Sektor zugenommen. Dabei ist auffällig, daß der Industriesektor wesentlich größer ist, als es der Norm in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen entspricht, während der Dienstleistungssektor noch unter der Norm liegt. Beides sind Ergebnisse der jahrzehntelangen planwirtschaftlichen Bevorzugung der Industrie und der Betonung schnellen industriellen Wachstums (World Bank 1997: 21 f.). In Zukunft dürfte der tertiäre Sektor allerdings schneller wachsen, denn seit spätestens 1993 fördert die VR China – v.a. aus beschäftigungspolitischen Gründen – das Wachstum der „dritten Industrie“. Auch die industriellen Großbetriebe diversifizieren – aus Gründen der Personalpolitik, aber auch zur betrieblichen Absicherung im schärfer werdenden Marktwettbewerb – in den Dienstleistungsbereich (vgl. Guthrie 1997).

Einen wesentlichen Beitrag zum Entstehen einer Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft in der VR China leisten die aus der Landwirtschaft abwandernden überschüssigen Arbeitskräfte. Dabei geht das Phänomen der Land-Stadt-Migration nicht auf die Aufhebung der in den 50er Jahren errichteten Trennung zwischen beiden Räumen zurück, sondern ist das Ergebnis von Reformen sowohl im ländlichen als auch im städtischen Bereich, die auf die Landbevölkerung sowohl *push*- als auch *pull*-Wirkungen ausüben.

Bei der Aufnahme einer Tätigkeit in den Städten sind zwei Möglichkeiten grundsätzlich zu unterscheiden: Zum einen ändern ländliche Arbeitskräfte offiziell ihre Registrierung in eine städtische (*nongzhuanfei rennyuan*); sie machten z.B. 1995 knapp 10% der städtischen Neuanstellungen aus (ZLTN 1996: 93). Zum anderen werden ländliche Arbeitskräfte als Zeit- oder Außerplan-Arbeiter eingestellt; sie behalten ihren ländlichen *hukou* und zählen zu den Migranten. Soweit dies den Arbeitsbehörden gemeldet wird, gehen sie in die Statistik ein; weit häufiger aber dürften sie aus Kostengründen nicht gemeldet werden, weder von den Staatsbetrieben (Schucher 1998) noch bzw. erst recht nicht von den Privatbetrieben. Im nichtstaatlichen Sektor aber sollen in den 80er Jahren drei Viertel der in die Städte migrierten ländlichen Arbeitskräfte beschäftigt gewesen sein (Sabin 1995: 235).

Die staatliche Verwaltung versucht seit November 1994, die Migranten durch Ausgabe von Arbeitsgenehmigungen, die wiederum zum Kauf von Fahrkarten bzw. zum Antritt einer Arbeit in den Städten berechtigen, unter Kontrolle zu bekommen – bislang ohne großen Erfolg: 1996 sollen im Rahmen dieses „Disziplinierungsprojektes“ (*youxuhua gongcheng*) 3,6 Mio. ländliche Arbeitskräfte in die Städte gekommen sein, während der gleichen Quelle zufolge insgesamt 45 Mio. Landbewohner in den Städten arbeiteten (Yang Yiyong u.a. 1997: 190, 213).

Allerdings gibt es auch „Migration“ in umgekehrter Richtung – von der Stadt aufs Land; sie wird aus arbeitsmarktpolitischen Gründen zur Entlastung des städtischen

¹Dies betraf nach offiziellen Angaben 1995 immerhin 14,3 Mio. Arbeitskräfte bzw. 9,6% der formell Beschäftigten (ZLTN 1996: 39).

Arbeitsmarktes sogar offiziell gefördert: Ländliche Regierungen gewähren bei Aufnahme einer landwirtschaftlichen Tätigkeit Steuervorteile, und städtische Regierungen garantieren den Erhalt des Arbeiterstatus sowie die Anrechnung dieser Tätigkeiten auf das Dienstalster (Zhao 1998: 82 f.). 1996 sollen 9,5-10 Mio. Städter in ländlichen Unternehmen, weitere in der Land- und Forstwirtschaft tätig gewesen sein, darunter zahlreiche Arbeitslose (Yang Yiyong u.a. 1997: 85, 190). Deren Anteil ist nicht zu schätzen. Es ist wohl davon auszugehen, daß zumindest ein Teil der städtischen Arbeitskräfte Fach- und Führungskräfte in den TVE sind.

Auch in der weiteren Entwicklung werden die Migranten eine wichtige Rolle spielen. Nach Schätzungen der Weltbank wird der Anteil landwirtschaftlicher Arbeit bis zum Jahre 2020 weiter auf ca. ein Viertel der Beschäftigten fallen. Eine Prognose der Abteilung Landwirtschaft im Zentrum für Entwicklungsforschung beim Staatsrat, die sich allein auf die neu auf den Arbeitsmarkt kommenden Arbeitskräfte bezieht, errechnete bei einem gleichbleibenden Wachstum der TVE für die Jahre 1997 bis 2000 einen Arbeitskräfteüberschuß von über 4 Mio. und für die folgenden 10 Jahre von weiteren 13 Mio., von denen sich voraussichtlich viele zur Abwanderung entschließen werden (Zhao 1998: 88). Dabei ist aber weder die technische Entwicklung in der Landwirtschaft selbst berücksichtigt noch die in den TVE. Die offizielle Statistik verzeichnet für die TVE für 1997 gegenüber 1996 einen dramatischen Einbruch von 43,5 Mio. in der Zahl der Beschäftigten (ZTN 1998: 131).

2.4 Erwerbstätigkeit nach Eigentumsformen

Der geschilderte Wandel wurde unterstützt durch die Zulassung des individuellen Kleingewerbes und der Privatunternehmen; er ermöglichte seinerseits die Transformation der Eigentumsverhältnisse. Vier Tendenzen sind hierbei für die Jahre 1978 bis 1996 hervorzuheben (siehe Tab. 4):

1. Der relative Anteil der in Staatseigenen Einheiten (SEE) Beschäftigten ist seit 1978 kontinuierlich gefallen, sowohl im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung als auch im Verhältnis zur städtischen Beschäftigung. Von 1995 auf 1996 ist die Zahl der Erwerbstätigen in SEE erstmals auch absolut gesunken, von 112,61 Mio. auf 112,44 Mio. Beschäftigte; 1997 betrug sie nur noch 110,44 Mio.

Einer der wesentlichen Gründe für die abnehmende Bedeutung der SEE als Hauptbeschäftiger dürfte in den Arbeitsmarktreformen zu suchen sein. Die Aufgabe der staatlichen Zuteilungspraxis und die größere Rekrutierungsfreiheit der SEE ermöglichten diesen, sich auf den Abbau überschüssiger Arbeitskräfte zu konzentrieren und Neueinstellungen nur noch bei Bedarf vorzunehmen. Ein weiterer Grund ist die z.T. katastrophale Wirtschaftslage der Staatseigenen Unternehmen (SEU), die diese zu Rationalisierungsmaßnahmen zwingt.

2. Der Anteil der Erwerbstätigen in Städtischen Kollektivseinheiten (SKE) ist bis 1985 zunächst gestiegen,

dann aber wieder gesunken, und lag 1997 sowohl im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung als auch in dem zur städtischen Beschäftigung unter dem Anteil von 1978.

Ein möglicher Grund für die Abnahme könnte sein, daß sich private Unternehmen zunächst zwecks politischer Absicherung als kollektiv haben registrieren lassen und daß dies mit der wachsenden Akzeptanz „nicht-öffentlichen“ Eigentums zunehmend unnötiger wurde (vgl. Young 1998). Ein weiterer Grund dürfte sein, daß die kollektiven Unternehmen – im Unterschied zu den staatlichen – seit Reformbeginn nicht mehr in den Genuß staatlicher Bestandsgarantien kommen und daher bei schlechter wirtschaftlicher Lage geschlossen wurden oder mit anderen Unternehmen fusioniert haben.

Beachtenswert ist, daß vor allem die Zahl kleiner Kollektivbetriebe seit Reformbeginn rapide zugenommen hat und dabei die verschiedensten Formen entstanden sind: Arbeitsdienstleistungsbetriebe², Dienstleistungsunternehmen der Straßenkomitees und nicht zuletzt ohne staatliche Hilfe von Beschäftigten selbst gebildete Unternehmen, die sog. *minban jiti*. In diesem Bereich ist die Grenze zum Privatsektor nicht mehr klar zu ziehen.

3. Die Anzahl der Beschäftigten im Einzelgewerbe und in Privatunternehmen ist sowohl prozentual als auch absolut am stärksten gestiegen. Besonders ausgeprägt hat das Gewicht der Privatunternehmen und der SKE im Einzelhandel zugenommen; hier hat der staatliche Sektor seit langem seine Dominanz verloren. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre hat sich allerdings auch insgesamt die Zahl der städtischen Erwerbstätigen im nichtstaatlichen Sektor der Zahl derer im staatlichen Sektor angenähert.
4. Die Zahl der Arbeitsplätze in den TVE hatte sich bis 1996 nahezu verfünffacht; 1997 war sie noch mehr als dreimal so hoch. Dabei hat sich die jährliche Zunahme bereits seit 1993 verringert: Nahm die Zahl der Erwerbstätigen in den TVE 1992 gegenüber dem Vorjahr noch um 11% und 1993 um 16% zu, so betrug das Wachstum 1995 7% und 1996 nur noch 5%; 1994 war die Zahl um knapp 3% zurückgegangen, von 1996 bis 1997 nahm sie um 32% ab.

Wie diese Zahlen zeigen, hat das Gewicht des Privatsektors in der chinesischen Wirtschaft erheblich zugenommen; seine wirkliche Größe aber geben sie nicht wieder. Die Beschäftigten im Privatsektor und im Einzelgewerbe werden nur unter bestimmten Bedingungen gezählt. D.h. die Beschäftigten aller der Betriebe, die sich – aus verschiedensten Gründen – nicht als privat haben registrieren lassen, und – was die Städte betrifft – die große Zahl nichtregistrierter Beschäftigter (z.B. mithelfende Familienangehörige) sowie Beschäftigte und Eigentümer mit ländlichem *hukou* werden nicht erfaßt.

Dabei handelt es sich keineswegs um kleine Gruppen. Lora Sabin hat – ausgehend von den geschätzten Verzerrungen – die Zahl der Beschäftigten im städtischen Privatsektor neu berechnet und kommt für 1992 zu einem vier-

²Kollektive Beschäftigungsbetriebe der Arbeitsverwaltung und großer, meist staatlicher Unternehmen.

Tab. 4: Erwerbstätige nach Eigentumsformen (1978-1997)

	Personen (in Mio.)		Absolute Zunahme	Index (1978 = 100)	Struktur (Anteil an der Gesamt- beschäftigung)		Struktur (Anteil an städt. Beschäftigung)	
	1978	1997	1997:1978	1997	1978	1997	1978	1997
Erwerbstätige (ET)	401,52	696,00	294,48	173	100	100		
Städtischer Sektor	95,14	202,07	106,93	212	23,7	29,0	100	100
• Staatseigene Einheiten	74,51	110,44	35,93	148	18,6	15,9	78,3	54,7
• Städtische kollektive Einheiten	20,48	28,83	8,35	141	5,1	4,1	21,5	14,3
• Städt. Einzelgewerbe und Privatunternehmen	0,15	26,69	26,54	17.793			0,2	13,2
Städt. und ländl. Einzelgewerbe und Privatunternehmen	0,15	67,91	67,76	45.273	0,04	9,8		
TVE	28,27	91,58	63,31	324	7,0	13,2		

Quelle: ZTN 1998: 38, 130 f.; eigene Berechnungen.

bis fünfmal höheren Ergebnis als die offizielle Statistik. Selbst nach konservativer Schätzung liegt ihr Anteil an den städtischen Erwerbstätigen bei über 21%, nach großzügiger Schätzung bei einem Drittel (Sabin 1995: 161).

Hinzu kommt, daß selbst verlässliche Zahlen nicht die Veränderungen im Erwerbsleben vieler Chinesen ausdrücken könnten, die mit dem Stichwort „Zweitberuf“ (*di'er zhiye*) bezeichnet werden; bei diesen „Zweitberuflern“ handelt es sich um Arbeitskräfte, die über ihre erste Anstellung (oder als Arbeitslose) bereits in der Statistik aufgeführt sind und nicht doppelt gezählt werden können.

Nach einem autoritativen Handbuch von 1992 kann jeder Staatsangestellte, mit Ausnahme von z.B. Regierungsbeamten, Richtern und Militärs, mit Genehmigung seiner *danwei*-Leitung eine Nebentätigkeit ausüben. Und in der Tat haben Beschäftigte so zahlreich von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, daß die KP Chinas 1995 alle Kader ab Gemeinderang aufwärts anwies, Nebeneinkünfte zu melden (Wang Fei-Ling 1998a: 138, 148).

Das Ausmaß der Nebentätigkeiten ist nur schwer zu schätzen und die Angaben in der Presse schwanken erheblich; ein Presseartikel z.B. gab an, daß die Hälfte der Shanghai-er Einwohner einem Zweitjob nachgehe (CNA 1480: 2). Und eine Untersuchung in der Wirtschaftszone Pudong/Shanghai ergab, daß von über 5.700 freigesetzten Arbeitern über 2.500 einer „verdeckten Beschäftigung“ (*yinxing jiuye*) nachgingen (GRRB, 24.8.1998).

Einer chinesischen Publikation zur Schattenwirtschaft von 1992 zufolge (Huang 1992: 201 ff.) waren 1982 in Tianjin 2% der Beschäftigten, 1988 bereits ca. 20% nebenberuflich tätig, in Shanghai 16,3% der formell Beschäftigten, in Guangzhou über 30%. Den höchsten Anteil erreichte Wenzhou mit 70% im Jahre 1988. Manche Wissenschaftler schätzten, so der Autor, die Gesamtzahl der „Zweitberufler“ auf ca. 16 Mio. oder über 12% der formell Beschäftigten – also auf zweimal so viele wie die offiziell im Einzelgewerbe Tätigen.

Wenn bis zu 70% der Kader und Arbeiter im Staatssektor Nebentätigkeiten ausüben, stellt sich die Frage, welches Interesse der Staat daran hat, diese zuzulassen. In der Tat ist dies politisch auch sehr umstritten, aber es scheint sich die Ansicht durchgesetzt zu haben, die

moonlighting für sozial stabilisierend hält (CNA 1480). Die Beschäftigten können ihren Lebensunterhalt erheblich aufbessern, Privatunternehmer erhalten qualifizierte, abgesicherte und damit günstige Arbeitskräfte. Und die SEU können Löhne einsparen und diese für billigere Bauernarbeiter ausgeben. Staatsbetriebe (und auch Kollektivbetriebe in Stadt und Land) subventionieren so, indem sie die Arbeitskräfte sozial absichern, die Entwicklung der Privatwirtschaft.

3 Mobilität und Qualifikation als Voraussetzungen weiteren Strukturwandels

Industrialisierung und Marktwirtschaft haben das soziale Gefüge bis an die Grenzen der Belastbarkeit gedehnt. Die planwirtschaftlichen Allokations- und Verteilungsformen haben sich allerdings bereits vor Beginn der Reformen als völlig unzureichend erwiesen. Um das Angebot an und die Nachfrage nach Arbeit in Einklang zu bringen und die soziale Ungleichheit nicht ins Unerträgliche wachsen zu lassen, strebt die chinesische Führung daher für die Zukunft eine Kombination marktwirtschaftlicher Regulierung und staatlicher Kontrolle an, die Flexibilität und zugleich regulierte Fürsorge ermöglicht. Arbeitskräfte sollen sich ihre Arbeitsplätze, Unternehmen ihre Arbeitskräfte frei wählen können; ländliche überschüssige Arbeitskräfte sollen in geregelten Bahnen in die Industrie wechseln, vornehmlich in die ländliche Industrie; der Staat soll mit Hilfe beschäftigungsfördernder Maßnahmen die Arbeitslosigkeit in Grenzen halten. Größere Mobilität zwischen Arbeitsplätzen, Unternehmen, Wirtschaftssektoren und Berufen aber erfordert auch entsprechende Qualifikationen der Arbeitskräfte und damit nicht nur einen Ausbau des beruflichen Bildungswesens, sondern auch einen Wandel in den Bildungsinhalten. In all diesen Bereichen ist die Entwicklung bisher unzureichend.

3.1 Mobilität

Von Beginn an war es ein wesentliches Ziel der Arbeitsreformen, die Mobilität der Arbeitskräfte zu erhöhen, um den strukturellen Wandel zu ermöglichen. Tatsächlich wurden mit der Einführung des Arbeitsvertragssystems 1986 und der Aufhebung administrativer Beschränkungen zum Arbeitsplatzwechsel wesentliche Barrieren beseitigt. Wenn auch die Mobilität daraufhin zunahm, so blieb der Zuwachs doch zunächst äußerst gering.

Deborah Davis kam Anfang der 90er Jahre aufgrund einer empirischen Untersuchung zu dem Ergebnis, daß die Hemmnisse für Arbeitsplatzwechsel selbst innerhalb derselben Stadt nach wie vor hoch seien, vor allem für die Beschäftigten im Staatssektor. Die städtischen Erwerbstätigen seien räumlich und beruflich immobil geblieben (Davis 1990, 1992). Eine chinesische Studie schätzte die Mobilitätsrate städtischer Arbeitskräfte 1992 auf 2,7%, während z.B. die amerikanischer Industriearbeiter in den frühen 80er Jahren 12-36% betragen habe; für japanische Arbeiter habe sie 1985 bei 13% gelegen (nach Wang Fei-Ling 1998a: 315, Anm. 6).

Dennoch – das wurde oben gezeigt – war der Strukturwandel zu diesem Zeitpunkt bereits gewaltig und auch Befragungen von Stadtbewohnern ergaben eine große Bereitschaft zu beruflicher Veränderung. Die Soziologin Wang Qi z.B. ermittelte 1987 in einer Umfrage, daß 51,2% der Befragten den Wunsch nach einem Arbeitsplatzwechsel hatten (Wang Qi 1996: 94).

Der scheinbare Widerspruch löst sich bei einer detaillierteren Betrachtung auf. *Erstens* sind die regionalen Wanderungsströme ländlicher überschüssiger Arbeitskräfte ein wesentlicher Faktor für die Prozesse beruflicher und sozialer Mobilität; diese ermöglichten nicht nur das Wachstum der ländlichen Industriebetriebe, sondern auch das des städtischen Dienstleistungssektors mit seinen niedrigen Qualifikationsanforderungen sowie von Joint Venture-Betrieben mit vornehmlich asiatischem Kapital.

Zweitens wurde das Wachstum privater Beschäftigung und der Beschäftigung im Dienstleistungsbereich in den Städten darüber hinaus durch städtische Arbeitslose und neue Arbeitskräfte ermöglicht (vgl. u.a. Zhou u.a. 1997). Daß Arbeitsplatzwechsel weniger bedeutsam sind als z.B. der Generationswechsel, zeigen die Ergebnisse einer chinesischen Untersuchung, die die Beschäftigung von 1.500 Befragten mit der ihrer Väter vergleicht und dabei sechs Gruppen unterscheidet: Bauern, Einzelgewerbetreibende und Privatunternehmer, Arbeiter, Personal im Handels- und Dienstleistungsbereich, Facharbeiter und Verwaltungskader (Wu/Lin 1998). 64,8% der Befragten haben einen anderen Beruf ergriffen als ihre Väter. Dabei ist der Teil, der den gleichen Beruf ergriffen hat, bei Arbeitern am größten (45,3%). Wesentlicher Faktor dürfte hier das *danwei*-System sein, wurden doch 47,9% der befragten Arbeiter von der *danwei* angestellt (10,4% „folgten ihren Vätern“ [zi ji fu ye] und 24% wurden staatlich zugeteilt). Nur 2,8% erhielten ihren Arbeitsplatz auf „andere“ Weise, eine Kategorie, die wohl marktförmige Allokation einschließt; bei den befragten Einzelgewerbetreibenden und Privatunternehmern lag dieser Anteil dagegen bei 69,6%. Von den befragten Bauern sind zwar 91,9% bäuerlicher

Herkunft, dennoch ist in der Gruppe der Bauern die Mobilität am größten. Nur 31,5% der Bauernsöhne sind wieder Bauern geworden und 50,9% der Söhne von auf dem Lande Registrierten haben einen nicht-landwirtschaftlichen *hukou* erworben. Viele sind Selbstbeschäftigte und Angestellte in Handel und Dienstleistungen oder sogar Facharbeiter und Kader geworden, in diesen Gruppen stellen die Bauern mit 33,3% bis 46,4% den größten Anteil der Väter. Insgesamt ergibt sich somit von den Vätern zu den Söhnen eine deutliche Verlagerung von landwirtschaftlichen zu nicht-landwirtschaftlichen und ein Wechsel in höher qualifizierte Tätigkeiten.

Drittens finden zwar Arbeitsplatzwechsel aus nicht-staatlichen – kollektiven und hybriden – Firmen in die neuen Beschäftigungsbereiche hinein statt, im staatlichen Sektor allerdings sind die Veränderungen äußerst gering. Zhou u.a. (1997) haben die Antworten von 4.600 Befragten aus 17 Städten ausgewertet, um zu erfahren, ob die chinesischen Arbeitskräfte die gewachsenen Möglichkeiten zum Arbeitsplatzwechsel wahrnehmen, vor allem auch aus staatlicher in nichtstaatliche Beschäftigung. Ihre Ergebnisse zeigen, daß der Status und die sozialen Leistungen der *danwei* – ihre Nähe zur „redistributiven“ Macht – weiterhin entscheidenden Einfluß auf die Lebenschancen der Arbeitskräfte ausüben, daß diese also weit mehr von der redistributiven als von der Marktwirtschaft profitieren.

Angesichts der Reform staatlicher Unternehmen sowie des öffentlichen Dienstes sei es nicht überraschend, daß Wechsel *in* den staatlichen Sektor in der Reformzeit abgenommen haben (wenn dieser Trend auch schon vor 1980 begann). Allerdings gebe es keine Hinweise darauf, daß mehr Staatsbeschäftigte als vor 1980 in den nicht-staatlichen Sektor wechseln. Zhou u.a. heben weiterhin hervor, daß die Rate unternehmensinterner Wechsel gegenüber der Vorreformzeit gesunken zu sein scheint. Vor allem aber ähneln die Muster der Wechsel eher denen vor der Reform: Bildung übe nur einen unwesentlich größeren Einfluß aus, entscheidend bleibe der Charakter der *danwei*.

Einzig Facharbeiter erreichen bei einem Wechsel in den Privatsektor häufig eine weitaus größere Einkommenssteigerung und bilden u.a. deshalb in den SEU eine höchst instabile Gruppe (Hills/Fleisher 1998; Schucher 1998). Dieses Ergebnis der Wirtschaftsreformen verkehrt die bisherige Situation, daß besser ausgebildete Arbeitskräfte eher SEU zugeteilt wurden und dort höhere Einkommen erzielten. Die Grundsituation aber hat sich auch damit nicht geändert, daß nämlich die Art des Unternehmens für die Höhe des Einkommens wichtiger ist als die Qualifikation (vgl. Coady/Wang 1997).³

Die wesentlichen Barrieren für eine höhere berufliche Mobilität städtischer Beschäftigter resultieren demnach im wesentlichen aus den „Resten“ der Planwirtschaft und aus administrativen Eingriffen in die Beschäftigungsprozesse. Abgesehen von immer noch vorhandener staatlicher Allokation und Zwangszuteilungen sind dies u.a. die *hukou*-Regelungen und die Anstrengungen städtischer Regierungen zur Beschränkung von Wanderarbeit, Verfahren zur Verwaltung der Personalakten (*dang'an*) sowie vor al-

³Hills/Fleisher weisen zu Recht darauf hin, daß Geldeinkommen die Unterschiede nicht voll widerspiegeln, da SEU bessere soziale Leistungen bieten.

lem das *danwei*-System mit seinen von der administrativen Zuordnung der Betriebe bestimmten Vergünstigungen (u.a. Wohnungen) und sozialen Sicherungsleistungen. Zwar hat die *danwei* für die soziale und politische Kontrolle an Bedeutung verloren und auch das hierarchische Gefüge der *danwei* mit seinen eindeutigen Korrelationen zu Status, Einkommen etc. ist in Bewegung geraten (vgl. Hebel 1997), aber immer noch hat sie ausreichend Gewicht, um das Interesse an einem bestimmten Beruf zu überdecken.

Die geschilderten unterschiedlichen Mobilitätsprozesse entsprechen der fragmentierten Entwicklung des chinesischen Arbeitsmarktes. Wang Fei-Ling (1998a) spricht von der parallelen Existenz von vier Allokationsmustern – von Wegen, über die Arbeitsteilung realisiert, erhalten, reproduziert und transformiert wird. Er unterscheidet das traditionelle Muster der Familienwirtschaft, kollektiv gestützte, lokal begrenzte Arbeitsmärkte, autoritäre politische (staatliche) Allokation und einen nationalen Arbeitsmarkt.

Die meisten Arbeitskräfte gehören zum traditionellen Muster auf Familienbasis, dieses verliert aber mit der Industrialisierung an Bedeutung. Das traditionelle Muster auf Kollektivbasis ist auf dem Lande und in der Stadt vertreten, hat die zweitgrößte Verbreitung und nimmt zugleich mit den Kollektivunternehmen (v.a. den TVE) an Bedeutung zu. Es weist eine große Nähe zum Arbeitsmarkt auf, die (Kollektiv-)Arbeitsmärkte sind aber z.B. durch Gemeinde- und Kollektivregelungen⁴ lokal auf deren Mitglieder beschränkt; ein Arbeitskräfteaustausch zwischen diesen begrenzten Märkten findet nicht statt. Das autoritäre staatliche Muster ist politisch und wirtschaftlich immer noch das dominante, stagniert aber hinsichtlich seiner Größe und wird mit dem Fortgang der Reformen an Gewicht verlieren – wie dies im Handel und im Dienstleistungsbereich bereits erfolgt ist. Der nationale Arbeitsmarkt schließlich ist der kleinste Bereich, breitet sich aber am schnellsten aus; auch er ist auf dem Lande und in der Stadt zu finden, in Privatbetrieben, im Einzelgewerbe sowie in Unternehmen mit ausländischem Kapital. Seine Ausbreitung wird allerdings durch die starke Präsenz der nichtmarktförmigen Allokationsmuster behindert und beeinflusst (vgl. auch Wang Fei-Ling 1998b).

3.2 Qualifikation

Zwar hat sich das Bildungsniveau der Erwerbstätigen seit Beginn der Reformen deutlich erhöht (Tab. 5) und ist laut Weltbankangaben höher als in anderen Entwicklungsländern (World Bank 1997: 13), dennoch stellt die generell niedrige Qualifikation der Arbeitskräfte eines der größten arbeitsmarktpolitischen Probleme in China dar. Im Zuge der Industrialisierung steigen nicht nur die Anforderungen an die neuen Arbeitskräfte, sondern mit der Umgestaltung der Wirtschaft werden auch laufend vorhandene Qualifikationen entwertet.

Bereits im Mai 1985 wurde die Stärkung der beruflichen Bildung beschlossen. Um mit den Anforderungen der wirtschaftlichen Entwicklung Schritt halten zu können,

sollten die Arbeitskräfte künftig „erst ausgebildet, dann angestellt“ (*xian peixun, hou jiu*) werden; dafür sollte neben der beruflichen Bildung in Berufsschulen künftig der Bereich kurzfristiger berufsvorbereitender Kurse ausgebaut werden (Yang Yiyong 1998: 46). Seit Mitte der 80er Jahre wurde somit das Gewicht der Berufsbildung gegenüber allgemeinbildenden Schulen gestärkt. Dies war durchaus erfolgreich. Ende 1996 stellten Berufsschüler im Sekundarbereich II (obere Mittelschule) 57,4% der Schulanfänger und 56,8% der Schüler, in Großstädten und entwickelten Gebieten z.T. deutlich mehr (Yang Dongping 1998: 253 f.).

Tab. 5: Allgemeiner Bildungsstand der Erwerbstätigen (1982, 1997, in %)

	Analphabeten u. Halb-analphabeten	Grundschule	Untere Mittelschule	Obere Mittelschule	Fachhochschule und höher
1996					
Erwerbstätige	11,6	34,8	37,9	12,1	3,5
• Männer	7,3	32,6	42,5	13,5	4,2
• Frauen	16,6	37,4	32,7	10,5	2,8
1982					
Erwerbstätige	28,2	34,4	26,0	10,5	0,9

Quelle: ZLGTZ 1949-85: 88 (Volkszählungsdaten); ZTN 1998: 171-173 (Daten eines Bevölkerungs-Mikrozensus).

Dennoch wird das Qualifikationsniveau der Beschäftigten – auch offiziell – als viel zu niedrig beurteilt. Bei einer Einteilung in acht Qualifikationsstufen sind laut Wang Dongyan u.a. (1995: 53) 71% der Arbeitskräfte den unteren drei Stufen zuzurechnen und nur 2% den oberen zwei. Dies bestätigte mit nur leicht abweichenden Angaben auch der stellvertretende Arbeitsminister Lin Yongsan: Zwar hätten zahlreiche Arbeitskräfte in den Städten den Titel eines Facharbeiters (*jishu gongren*), aber zwei Drittel von ihnen hätten nur eine Grundausbildung (GRRB, 9.2.98).

Besonders deutlich wurde die Schwäche des Berufsbildungssystems mit der Zunahme an Arbeitslosen und freigesetzten Arbeitskräften. Gerade sie sind in der Regel unterdurchschnittlich qualifiziert und finden nur schwer eine neue Anstellung. Abhilfe soll hier der Ausbau der Vermittlungskapazitäten sowie von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen bieten. Darauf zielt der „Plan zur Wiederbeschäftigung und Ausbildung von 10 Mio. in 3 Jahren“, der am 4. Februar 1998 bekanntgegeben wurde. Von 1998 bis 2000 sollen für 10 Mio. Arbeitslose (vor allem aus der Textil- und Kohleindustrie, dem Transportwesen und dem Militär) Berufsberatung und -anleitung sowie für 6 Mio. eine Ausbildung organisiert werden, um sie zu einem Berufswechsel oder einer Tätigkeit im Einzelgewerbe zu bewegen und ihnen die nötigen Fähigkeiten zu vermitteln (ZRRGG 1998).

Die höchsten Bildungsdefizite weist die ländliche Bevölkerung auf; hier verfügen nur 40% über einen Grundschulabschluß, teilweise sinkt das Bildungsniveau sogar.

⁴Als Kollektiv kann in der Stadt auch die für die Kollektivunternehmen zuständige Institution (z.B. die Gesellschaft für Leichtindustrie) fungieren.

Die geringe berufliche Bildung ländlicher Arbeitskräfte behindert sogar die Einführung neuer Produktionstechniken in der Landwirtschaft, geschweige denn daß sie die Bauern zu einer industriellen Tätigkeit befähigt. Dies wirkt sich vor allem auf die TVE, deren Produktion, Produktqualität und ihre technischen Entwicklungsmöglichkeiten aus; dabei ist der Bildungsgrad von Migranten höher als der der Nichtmigranten. Mit der Dauer des Aufenthaltes in den Städten steigt zudem ihr Bedürfnis nach Bildung und ihr Streben nach höherwertigen Tätigkeiten. Die Unternehmen allerdings zögern bei der Ausbildung, da Wanderarbeit als instabil gilt. So sind die Migranten vielfach auf Eigeninvestitionen in ihre Bildung angewiesen.

Der Bereich beruflicher Qualifikation weist die folgenden Merkmale auf:

- Die regionalen Entwicklungsunterschiede in der Zahl der Schulen, deren Ausstattung und der Qualität des Lehrpersonals sind gravierend. Berufsbildende Schulen sind in den Küstenprovinzen und Industriestandorten konzentriert; vor allem zwischen Stadt und Land klafft eine deutliche Bildungslücke. Dabei ist aber gerade die Ausbildung der ländlichen Arbeitskräfte für die Zukunft entscheidend.

Die chinesische Arbeiterschaft ist relativ jung. Das Durchschnittsalter betrug 1990 31,5 Jahre, weniger als in vielen anderen Ländern Asiens. Während die unteren Altersgruppen der städtischen Arbeitskräfte jedoch an Zahl abnehmen und die städtische Arbeiterschaft insgesamt zu altern und kleiner zu werden beginnt, bilden die 15-24-jährigen die größte Gruppe auf dem Lande. Die ländliche Arbeiterschaft wird also weiter wachsen. Arbeitsmarktpolitik wird sich demnach künftig vornehmlich auf die Unterbringung ländlicher Arbeitskräfte konzentrieren müssen (Yang Xiushi 1996: 16 ff.).

- Es mangelt an Einheitlichkeit und rechtlichen Regelungen. Der Gradualismus der Reformpolitik hat auch im Bildungswesen zu einem inkonsistenten Um- und Ausbau geführt. Das bestehende System wurde um weitere Schulen, Schultypen, Fachrichtungen etc. – z.T. nach zeitbedingten „Moden“ – ergänzt. Im Ergebnis mangelt es an Koordination und Kooperation zwischen den beteiligten Institutionen. Das Berufsbildungsgesetz, das am 1.9.1996 in Kraft trat (paraphrasiert in C.a., [Mai 1996]: 479-482), sieht vor, das gesamte Spektrum beruflicher Bildung gleichzeitig zu fördern, sei es in Berufsschulen oder als Ausbildung „vor Berufsantritt“, als Lehrlingsausbildung, *on-the-job*-Training oder Umschulung (§§12-14). Berufsbildung ist dabei allerdings nach wie vor das schwächste Glied im Bildungssystem. Die Berufsschulen können den Bedarf nicht decken, und berufliche Bildung wird vorwiegend am Arbeitsplatz erworben. Erwachsenenbildung konzentriert sich auf die Umschulung von Freigesetzten, aber die Reichweite dieser Bildungsmaßnahme ist gering. Legt man die Angaben der Erwerbsstatistik zugrunde, so standen 1995 lediglich für 3,3% der 5,2 Mio. registrierten städtischen Arbeits-

losen berufliche Weiterbildungsmaßnahmen zur Verfügung.

- Berufliche Qualifikation wird überwiegend von den Unternehmen vermittelt. Zu ihren Strukturen, Inhalten und Ergebnissen der beruflichen Fortbildung hat die Weltbank 1993 einen Bericht vorgelegt (World Bank 1993); danach werden in der VR China industrielle Qualifikationen vor allem *on-the-job* erworben und verbessert, mit wenig oder ohne formelle Strukturierung des Unterrichts. Während große Unternehmen dafür eigene Ausbildungsstätten schaffen können, sind kleine und mittlere mehr auf außerbetriebliche Ausbildung angewiesen. Insofern ist Berufsbildung vielfach von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der jeweiligen Träger abhängig: Sie kommt z.B. zum Erliegen, wenn Unternehmen umstrukturiert oder stillgelegt werden; und sie ist dort am weitesten entwickelt, wo die Wirtschaftsreformen am weitesten fortgeschritten sind.
- Die Berufsbildung und sogar die Weiterbildung zeichnen sich durch Theorielastigkeit und mangelnden Praxisbezug aus. Es fehlt an Lehrkräften mit industrieller Erfahrung und technischer Qualifikation. Zugleich sind berufliche Kenntnisse häufig sehr spezialisiert. Die Weltbank rät angesichts künftiger und sich ändernder Anforderungen zur Vermittlung von mehr allgemeinen und extrafunktionalen Qualifikationen.
- Damit einher geht das Bemühen um die Standardisierung von Berufsabschlüssen, um den Kenntnisstand von Arbeitskräften für Unternehmen berechenbar zu machen. Das chinesische Berufsverständnis geht häufig von einer Spezialisierung aus, die z.T. sogar maschinspezifisch, vor allem aber durch die Anbindung an Branchen und Betriebe geprägt ist – bei sehr niedrigen fachübergreifenden Qualifikationen. Wenn auch die Verständigung über Ausbildungsberufe seit Beginn der 90er Jahre mit der Arbeit an Tätigkeitsbeschreibungen (*gongzhong*), Zertifikaten (*zigezheng*) und Prüfungsprozeduren Fortschritte gemacht hat, so ist doch die Zeit zu kurz, als daß sich diese Vereinheitlichung bis auf die Ebene der Unternehmen hätte durchsetzen können. Dies würde u.a. die Einbindung der Unternehmen (z.B. über Verbände) in eine „Ausbildungs-Infrastruktur“ erfordern.

Bei der Standardisierung von Abschlüssen (Curricula, Prüfungen, Zertifikate) wird – jetzt auch unterstützt durch entsprechende Bestimmungen im Berufsbildungsgesetz (§§8 und 25) – seit Ende der 80er Jahre Definitionsarbeit geleistet. Für zahlreiche Berufe, u.a. kaufmännische, gibt es bereits Standards (Kategorisierung von Tätigkeiten, Einstufung von Fähigkeiten, Prüfungskriterien) und landesweite Prüfungen (Wang Fei-Ling 1998a: 251 f.). Auch an den Hochschulen wird bereits seit 1988 der umfangreiche Fächerkanon revidiert – Anfang der 80er Jahre gab es über 1.000 Fächer (Wang Jueichi 1998: 26). Hochschulabsolventen sind z.T. wegen zu enger Spezialisierung beruflich nicht einsetzbar und haben trotz Fachkräftemangel Probleme bei der Arbeitssuche (C.a., [1998] 7: 680; ICM, [April 1998]: 68-71).

Die chinesische Arbeitsmarktpolitik sieht zu Recht in Qualifizierungsmaßnahmen eine geeignete Strategie, den weiteren wirtschaftsstrukturellen Wandel zu unterstützen. Sie sollte dabei sowohl die Vermittlung sektorübergreifender Qualifikationen verstärken als auch allgemein akzeptierte Standardisierungen anstreben, die berufliche Qualifikationen überbetrieblich verwertbar machen. Und nicht zuletzt sollte sie die ländlichen Arbeitskräfte in ihre Politik einbeziehen, da diese für den zunehmenden Wechsel in nichtlandwirtschaftliche Positionen höherer Qualifikationen bedürfen.

4 Zusammenfassung und weitere Aussichten

Die VR China hat seit dem Beginn der Reformen einen in Umfang und vor allem Geschwindigkeit einmaligen Wandel ihrer Beschäftigungsstrukturen vollzogen. Damit ist es ihr zugleich trotz eines gewaltigen Bevölkerungswachstums und noch schneller steigendem Erwerbspersonenpotential gelungen, die hohe Erwerbsbeteiligung von knapp 83% (Erwerbstätige zu Erwerbspersonenpotential; 1996) zu halten.

Dieser Strukturwandel hat aber auch zum Wirtschaftswachstum beigetragen. Wie die Weltbank errechnet hat, basiert das chinesische Wirtschaftswachstum seit 1978 weniger auf einem Volumenanstieg des Inputs von Arbeit und Kapital als vor allem auf einem Produktivitätszuwachs; und für diesen Zuwachs war u.a. die Ausweitung produktiverer Beschäftigung in Industrie und Dienstleistungen zuungunsten unproduktiverer in der Landwirtschaft – verbunden mit dem Wandel in der Eigentumsstruktur – verantwortlich (World Bank 1997: 4,7).

Das weitere Anwachsen des Arbeitskräftepotentials und die immer noch erhebliche Unterbeschäftigung stellen allerdings für die künftige Entwicklung – vor allem wenn es gelingen sollte, die Produktivität in SEU und TVE zu steigern – ein großes, wenn nicht sogar das größte Problem der chinesischen Wirtschaftspolitik dar. Das Wachstum des Erwerbspersonenpotentials dürfte sich nach chinesischen Projektionen erst im Jahre 2020 verlangsamen – als Ergebnis eines geringeren Bevölkerungswachstums und einer geänderten Altersstruktur (ZRTN 1997: 491).

In der Zeit des 9. Fünfjahresplans (9. FJP 1996-2000), so haben chinesische Wissenschaftler auf der Basis der Volkszählung von 1990 errechnet, wird der Zuwachs etwas geringer ausfallen als in den fünf Jahren davor und danach. Sie gehen davon aus, daß die Bevölkerung im Erwerbsalter netto um 51,24 Mio. zunehmen wird (8. FJP = 56,3 Mio., 10. FJP = 56,97 Mio.). Bei einer Erwerbsbeteiligung von 85% würde dies einen Zuwachs an Arbeitssuchenden von 43,56 Mio. bedeuten, davon 11,76 Mio. in den Städten.

Der Arbeitsmarkt hätte darüber hinaus diejenigen wieder zu integrieren, die in dieser Zeit arbeitslos würden; das Potential dafür ist riesig. Die künftige Entwicklung der Arbeitslosigkeit hängt von verschiedenen Faktoren ab, vor allem aber davon, in welchem Umfang die städtischen und ländlichen überschüssigen Arbeitskräfte tatsächlich auf den Arbeitsmarkt entlassen werden.

Im städtischen Bereich ist dabei entscheidend, ob und in welchem Zeitraum die Reform der SEU durchgeführt wird. 1997 war angekündigt worden, sie innerhalb von drei Jahren zu verwirklichen; Mitte 1998 wurde sie allerdings aus Furcht vor sozialen Unruhen bereits wieder verlangsamt (FEER, 30.7.98).⁵ Bei einer Forcierung der Reformen würden zusätzlich zu den freigesetzten (*xiagang*) Arbeitern auch ein größerer Teil der überschüssigen Arbeitskräfte auf den Arbeitsmarkt stoßen. Aber sogar bei einer weiteren Reformverzögerung wird der Anteil der Freigesetzten wachsen, entweder weil die Zahl der Konkurse zunimmt oder weil die Unternehmen versuchen, sich durch Modernisierung und Rationalisierung im schärfer werdenden Wettbewerb zu behaupten.

Zugleich sind die bis zum Jahre 2000 erwarteten Effekte des Wirtschaftswachstums auf die Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten fraglich. Chinesische Projektionen gehen davon aus, daß z.B. bei einem Wachstums des Bruttoinlandsprodukts von 8%, wie es Ministerpräsident Zhu Rongji für 1998 anvisiert hatte, die zusätzliche Beschäftigungskapazität 65,13 Mio. Arbeitsplätze betragen würde. Da davon 48,51 Mio. in den Städten entstünden, könnten dort außer dem natürlichen Arbeitskräftezuwachs noch 36,75 Mio. überschüssige Arbeitskräfte untergebracht werden, davon 26,75 Mio. vom Lande (Yang Yiyong u.a. 1997: 21-24). Allerdings ist weder die Höhe des Wirtschaftswachstums sicher, wie sich im Zusammenhang mit der Asienkrise seit Anfang 1998 zeigt, noch dürfte es sich angesichts der Industrialisierungspolitik der VR China linear in Arbeitsplätze umsetzen lassen. Das relative Beschäftigungswachstum ist z.B. im sekundären Sektor seit 1987 mehr oder weniger konstant geblieben und auch die Schaffung neuer Arbeitsplätze ist seit 1996 merklich in Stocken geraten. Für 1998 wird erstmals seit 1978 eine Nettoabnahme an Erwerbstätigen erwartet (Rawski 1999).

Um den Druck der überschüssigen Arbeitskräfte auf dem Lande abzubauen, hat der Staat u.a. den Ausbau der ländlichen Industrie gefördert. Es scheint gegenwärtig allerdings nicht möglich, daß die TVE auch in Zukunft diese Arbeitskräfte aufnehmen und deren Land-Stadt-Migration werden verhindern können, sei es, weil sie sich dem veränderten Käufermarkt unzureichend angepaßt haben, oder sei es, weil ihre Aufnahmekapazität mit steigendem Kapitaleinsatz abnimmt.

Die kommunistische Führung hat sich daher – nur im scheinbaren Gegensatz zum Abbremsen der Reform des Staatssektors – für die Förderung des Privatsektors ausgesprochen und dies auch jüngst durch eine Änderung der Verfassung unterstrichen. Angesichts der skizzierten Probleme wird es darüber hinaus Aufgabe des Staates sein, den weiteren strukturellen Wandel durch die Schaffung entsprechender politischer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen sowie durch Beschäftigungs-, Bildungs- und Sozialprogramme und nicht zuletzt durch einen Ausbau administrativer Kompetenzen zu unterstützen.

⁵Zu Meldungen über Unruhen s. FAZ, 29. u. 30.1.1999.

5 Literatur

C.a. = *China aktuell*

CNA 1480: „The Two-Job Holders“, *China News Analysis*, (1993) 1480

Coady, David P. / Wang Limin: *Incentives, Allocation and Labour-Market Reforms During Transition: The Case of Urban China, 1986-1990*, London: Kings' College, 1997

Davis, Deborah: „Urban Job Mobility“, in: Davis, Deborah / Vogel, Ezra (eds.): *Chinese Society on the Eve of Tiananmen*, Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1990: 85-108

FAZ = *Frankfurter Allgemeine Zeitung*

FEER = *Far Eastern Economic Review*

GRRB = *Gongren Ribao* (Arbeiterzeitung)

Guthrie, Douglas: „Between markets and politics: organizational responses to reform in China“, *American Journal of Sociology*, (März 1997) 5: 1258-1304

Hebel, Jutta / Schucher, Günter: „Recent Changes in the Chinese Labour System and New Approaches to Labour Market Policies“, in: Scharping, Thomas (ed.): *Floating Population and Migration in China. The Impacts of Economic Reforms*, Hamburg 1997: 119-148

Hebel, Jutta: *Chinesische Staatsbetriebe zwischen Plan und Markt. Von der „Danwei“ zum Wirtschaftsunternehmen*, Hamburg: Institut für Asienkunde 1997

Hills, Stephen / Fleisher, Belton M.: „Education and Regional Economic Development in China: The Case of Shanghai“, *Comparative Economic Studies*, 39 (1997) 3-4: 25-52

Huang Weiding: *Zhongguo de yinxing jingji*, o.O. (Beijing) 1992

ICM = *Inside China Mainland*

Jiang Liu u.a. (Hrsg.): *1998 Nian: Zhongguo Shehui Xingshi Fenxi Yu Yuce* (Das Jahr 1998: Analyse und Voraussagen zur sozialen Lage Chinas), Beijing 1998

Pei Xiaolin: „Rural Industry – Institutional Aspects of China's Economic Transformation“, in: Flemming Christiansen / Zhang Junzuo: *Village Inc. Chinese Rural Society in the 1990s*, Richmond 1998: 83-102

Rawski, Thomas G.: „The End of China's Boom?“, *The Asian Wall Street Journal*, 20.1.1999

Sabin, Lora: *The Development of Urban Labor Markets in Contemporary China*, Ann Arbor (Univ. Microfilms) 1995

Schucher, Günter: „Probleme der Personalpolitik in staatseigenen Unternehmen“, *China aktuell*, (August 1998): 741-752

SCMP = *South China Morning Post*

Wang Dongyan u.a. (Hrsg.): *1996-2010 Zhongguo Laodong Shiye Fazhan Yuce. Laodong Gongzi Shehui Baoxian Fuli Jihua Moxing Yingyong Baogao* (Voraussage zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit in China 1996-2010), Beijing 1995

Wang Fei-Ling: *From Family to Market. Labor Allocation in Contemporary China*, Lanham u.a. 1998 (a)

Wang Fei-Ling: „Floaters, Moonlighters, and the Underemployed: a national labor market with Chinese

characteristics“, *Journal of Contemporary China*, 7 (1998) 19, S. 459-475 (1998b)

Wang Jueichi: „The Evolution of the PRC's Policies Governing College Graduates' Employment“, *Issues and Studies*, 34 (März 1998) 3: 23-50

Wang Qi: *Job Change in Urban China. An Assessment of Socialist Employment Relationship*, Frankfurt a.M. u.a.: Peter Lang 1996

World Bank: *China 2020. Development Challenges in the New Century*, Washington 1997

World Bank: *China. New Skills for Economic Development. The Employment and Training Implications of Enterprise Reform*, Washington, D.C., 1993 (Report No. 11785-CHA)

Wu Zhongmin / Lin Juren: „Chengshi jumin de shehui liudong. Lai zi Shandong sheng wu chengshi de diaocha“ (Die soziale Mobilität der Stadtbewohner. Eine Untersuchung in fünf Städten der Provinz Shandong), *Zhongguo shehui kexue*, (1998) 2, 71-81

Yang Xiushi: „Labor Force Characteristics and Labor Force Migration in China“, in: Schoepfle, Gregory K. (Hrsg.): *Changes in China's Labor Market: Implications for the Future*, Washington: U.S. Department of Labor 1996: 13-43

Yang Yiyong u.a.: *Shiye Chongjibo. Zhongguo Jiuye Fazhan Baogao* (Die Flutwelle der Arbeitslosigkeit. Bericht zur Beschäftigungsentwicklung in China), Beijing 1997

Yang Yiyong: „1997-1998 nian: Zhongguo jiuye xingshi fenxi yu zhanwang“ (1997-1998: Analyse der Beschäftigungssituation in China und weitere Aussichten), in: Jiang Liu u.a. 1998: 43-52

Yang Dongping: „1997 nian Zhongguo jiaoyu fazhan zhuangkuang“ (Stand der Entwicklung der Bildung in China im Jahre 1997), in: Jiang Liu u.a. 1998: 246-260

Young, Susan: „The Chinese Private Sector in two Decades of Reform“, *Journal of the Asia Pacific Economy*, 3 (1998) 1: 80-103

Zhao Shukai: „1997 nian mingong liudong: xin jieduan xin wenti“ (Migration der Bauernarbeiter 1997: neue Etappe, neue Probleme), in: Jiang Liu u.a. 1998: 76-89

Zhou Xueguang / Tuma, Nancy Brandon / Moen, Phyllis: „Institutional Change and Job-Shift Patterns in Urban China, 1949 to 1994“, *American Sociological Review*, 62 (1997): 339-365

ZLGTZ = *Zhongguo Laodong Gongzi Tongji Ziliao 1949-1985*, Beijing 1987

ZLTN = *Zhongguo Laodong Tongji Nianjian*, Beijing, verschiedene Jahrgänge

ZRGGG = „Guanyu yinfa 'sannian qianwan' zaijiuye peixun jihua de tongzhi“, 4.2.98, in: *Zhonghua Renmin Gongheguo Guowuyuan Gongbao*, (1998) 6: 271 ff.

ZRTN = *Zhongguo Renkou Tongji Nianjian*, Beijing 1997

ZTN = *Zhongguo Tongji Nianjian*, Beijing, verschiedene Jahrgänge

*) Dieser Artikel ist die aktualisierte und leicht gekürzte Fassung eines Beitrages für den in Kürze erscheinenden Band in der Reihe der Mitteilungen des Instituts für Asienkunde von Jutta Hebel und Günter Schucher (Hrsg.): *Der chinesische Arbeitsmarkt: Strukturen, Probleme, Perspektiven*, Hamburg 1999.