

Studie

Wie informell ist Chinas Arbeitsmarkt? – Status quo und Perspektiven informeller Beschäftigung in der VR China

Anne J. Braun

Abstract

Informelle Beschäftigung ist in den letzten Dekaden in nahezu allen Weltregionen dramatisch gewachsen. Dies gilt auch für die Industrieländer und ist Folge von Deregulierung und wachsendem internationalen Wettbewerbsdruck. Aktuelle Arbeitsmarktdaten zeigen, dass sich dieser Trend auch in China beobachten lässt. In den letzten Jahren wurde ein Großteil der neuen Arbeitsplätze in der informellen Ökonomie geschaffen. Die Mehrzahl der ländlichen Migranten und freigesetzten städtischen Arbeitskräfte, aber auch ein wachsender Anteil von Hochschulabsolventen sind in Unternehmen informell beschäftigt oder führen ihre eigenen Kleinbetriebe.

Dieser Beitrag analysiert den Status quo informeller Beschäftigung in Chinas Städten und diskutiert dessen Implikationen für den städtischen Arbeitsmarkt. Er vergleicht diese Entwicklungen mit globalen Trends und arbeitet die Spezifika des chinesischen Informalisierungsprozesses heraus, die in Chinas spezifischem Weg des Strukturwandels und der ökonomischen Transformation begründet liegen. (Manuskript eingereicht am 30.11.2007; zur Veröffentlichung angenommen am 21.01.2008)

Keywords: VR China, Arbeitsmarkt, informelle Beschäftigung, Wanderarbeiter, Freigesetzte, Selbstbeschäftigung

Die Autorin

Anne J. Braun, M.A. (Sinologie/Volkswirtschaft) promoviert an der Freien Universität Berlin zur Regulierung informeller Beschäftigung in China. Bis zum Jahr 2007 war sie als Forschungsassistentin bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin tätig. Ihr Forschungsschwerpunkt ist die ökonomische Transformation der VR China mit Fokus auf Arbeitsmarktreformen und aktuelle Entwicklungen in Beschäftigungs- und Sozialpolitik. E-Mail: anne-j.braun@web.de.

Studie

How Informal is China's Labour Market? – The Status Quo and Prospects of Informal Employment in the People's Republic of China

Anne J. Braun

Abstract

Due to deregulation and growing international competition, recent decades have seen a dramatic increase in informal employment in nearly all parts of the world, including industrialized countries. Current labour market statistics suggest that this is also true for China. In the last few years, the bulk of new employment in urban China has been in the informal economy. The overwhelming majority of rural migrants and retrenched and laid-off urban workers, and also a rising share of graduates, are informally employed in enterprises or run their own micro-businesses.

This paper analyses the status quo of informal employment in China's cities and discusses the implications for the urban labour market. It compares developments in China with global trends and points out the special features of the country's informalization process, which have resulted from China's specific path of structural adjustment and economic transformation. (Manuscript received November 30, 2007; accepted for publication January 21, 2008)

Keywords: PR China, labour market, informal employment, rural migrants, laid-off workers, self-employment

The Author

Anne J. Braun, Master of Arts (Sinology/Economics), is currently writing her doctoral thesis on the regulation of informal employment in China at the Free University of Berlin. Until 2007 she worked as a research assistant for the SWP – German Institute for International and Security Affairs, Berlin. Her research topics include the economic transformation of the People's Republic of China, with a focus on labour market reforms and current developments in labour and social policy. E-Mail: anne-j.braun@web.de

1 Einleitung

Informelle Beschäftigung ist ein weltweites Phänomen. In den meisten Weltregionen ist der größte Teil der Erwerbsbevölkerung informell tätig. Die International Labour Organization (ILO) schätzt, dass informelle Beschäftigung in Nordafrika 48% der nicht agrarischen Gesamtbeschäftigung ausmacht, in Subsahara-Afrika sind es 72%, in Lateinamerika 51% und in Asien 65% (ILO 2002b:19). Aber auch in den Industrieländern hat informelle Beschäftigung in den letzten Jahren zugenommen. So wird in Deutschland inzwischen gut ein Drittel der Gesamtbeschäftigung als „atypisch“ bezeichnet¹ (Keller & Seifert 2006:235), in Australien sind es 28% und in Japan über 30% (Lee & Eyraud 2007:5). Auch wenn in Industrieländern der größte Teil „atypischer“ Tätigkeiten durch Teilzeitbeschäftigung zustande kommt, sind gleichzeitig deutliche Trends hin zu mehr Leiharbeit, Minijobs und anderen prekären Arbeitsverhältnissen zu beobachten (ebenda). Als Hauptursachen dieser weltweiten Entwicklung werden Deregulierungspolitiken und der gestiegene internationale Wettbewerbsdruck als Folge der Globalisierung angeführt (z.B. Keller & Seifert 2006:236; Lee & Eyraud 2007:10-14).

In den letzten Jahren hat das akademische und politische Interesse an der informellen Ökonomie international stark zugenommen, was Chen auf zwei Faktoren zurückführt: Zum einen ist die informelle Ökonomie entgegen der früheren Annahme ihres langfristigen Verschwindens nicht nur weltweit gewachsen, sondern auch in neuen Ausprägungen und an unerwarteten Orten (wie den Industrieländern und im formellen Sektor) aufgetaucht. Zum anderen wird sie, trotz weitergeführter Debatten um Definition und Charakteristika, zunehmend als Kernbereich für Wachstumsförderung und Armutsminderung angesehen (Chen, Martha Alter 2004:3).

Bei Betrachtung der aktuellen Arbeitsmarktdaten in China scheint die Volksrepublik in dieses Bild zu passen. Derzeit ist schätzungsweise die Hälfte der städtischen Beschäftigung informeller Natur, wenngleich verlässliche Zahlen nur schwer zu bekommen sind. Wie in den anderen Ländern sind auch in China vorrangig Bevölkerungsgruppen informell beschäftigt, die eine benachteiligte Position am Arbeitsmarkt einnehmen (Entlassene, Migranten, Geringqualifizierete), wobei die Situation von Frauen in jeder dieser Gruppen besonders prekär

¹ Als „atypische Beschäftigung“ werden in Industrieländern solche Arbeitsverhältnisse bezeichnet, die vom Konstrukt des „Normalarbeitsverhältnisses“ (stabil/dauerhaft, Vollzeit, Arbeitnehmerstatus) abweichen und erhöhte Risiken aufweisen (z.B. Teilzeitbeschäftigung und sog. Minijobs).

ist. Dem internationalen Trend entsprechend findet der größte Teil informeller Beschäftigung im Handels- und Dienstleistungsbereich und in arbeitsintensiven Industriebranchen statt.

Auf den zweiten Blick werden jedoch chinesische Besonderheiten sichtbar. Während in den meisten Ländern der Welt die Informalisierung von Beschäftigung einen über viele Jahrzehnte andauernden Prozess darstellt oder Beschäftigung noch nie überwiegend formalisiert war, ist die chinesische Situation ein Ergebnis der Entwicklungen in den letzten zwei Dekaden. Noch in den 1980er Jahren war städtische Beschäftigung nahezu vollständig formell und abgesichert. Erst seit Mitte der 1990er Jahre ist eine rasante Zunahme informeller Beschäftigungsverhältnisse zu beobachten, deren Ende bislang nicht absehbar ist. Die Beschäftigungssituation hat sich damit innerhalb kürzester Zeit radikal geändert und stellt einen Großteil der städtischen Bevölkerung vor große Umbrüche und Herausforderungen. Diese Entwicklung ist Folge der ökonomischen Transformation und der damit verbundenen Umstrukturierung des Beschäftigungssystems und wird durch demografische Faktoren (Migration, Bevölkerungswachstum) und Globalisierungseinflüsse verstärkt. Ein zweites chinesisches Spezifikum ist, dass informelle Beschäftigung überwiegend als informelle Lohnarbeit stattfindet. Der Anteil von Selbstbeschäftigung ist in China deutlich geringer als im Durchschnitt der restlichen Entwicklungs- und Transformationsländer, nimmt aber zu. Das rigide System der Haushaltsregistrierung (*hukou*), das die Bevölkerung in Stadt- und Landbevölkerung einteilt und die Land-Stadt-Migration erschwert, ist eine weitere Besonderheit der VR China. Der Zugang ländlicher Migranten zum formellen städtischen Arbeitsmarkt ist noch immer beschränkt und stellt eine strukturelle Quelle von Informalität dar. Erst seit wenigen Jahren werden die Barrieren sukzessive verringert und formelle Beschäftigung für Migranten damit erst möglich gemacht.

Dieser Beitrag analysiert den Status quo informeller städtischer Beschäftigung in der VR China² vor dem Hintergrund der aktuellen internationalen Debatte um die informelle Ökonomie und setzt sich mit den Folgen der Informalisierung für die Struktur und Funktionsweise des chinesischen Arbeitsmarktes auseinander. Dabei wird insbesondere nach den Besonderheiten der chinesischen Situation und deren Ursachen gefragt. Nach einer kurzen Auseinandersetzung mit der

² Ich beziehe mich in diesem Beitrag ausschließlich auf informelle Beschäftigung in Chinas Städten; der anders strukturierte ländliche Arbeitsmarkt wird nicht betrachtet.

Terminologie und dem Konzept informeller Beschäftigung (Abschnitt 2) wird der Versuch unternommen, die Verbreitung dieser Beschäftigungsform in Chinas Städten abzuschätzen (Abschnitt 3). Dazu werden die stark divergierenden Angaben chinesischer Quellen systematisiert und im Lichte aktueller statistischer Berechnungsmethoden diskutiert. Im vierten Teil versuche ich die Heterogenität informeller Arbeitsweisen zu verdeutlichen und setze mich mit den Charakteristika verschiedener Formen informeller Beschäftigung auseinander. In Abschnitt 5 wird herausgearbeitet, welche Personengruppen besonders häufig informell tätig sind und in welchen Regionen und Branchen diese Beschäftigungsform dominiert. Im sechsten Teil frage ich nach den Folgen dieser Entwicklung für den städtischen Arbeitsmarkt und im Fazit werden die Besonderheiten des Informalisierungsprozesses in China noch einmal pointiert zusammengefasst.

2 Theoretischer Hintergrund: Konzept und Definition informeller Beschäftigung

Der informelle Sektor und die informelle Beschäftigung sind seit mehr als 30 Jahren Gegenstand zunehmend komplexerer theoretischer Auseinandersetzungen in verschiedenen Wissenschaftsbereichen. Die „großen“ (entwicklungs-)ökonomischen Theorien – Modernisierungstheorie, Dependenztheorie, Neoliberalismus, Marxismus/Neomarxismus, Weltsystemtheorie – haben sich dem Thema intensiv und kontrovers gewidmet (für einen Überblick über die Diskussion zur informellen Ökonomie im Entwicklungsdiskurs siehe z.B. Wilson 1998; Chen, Martha Alter 2004; Bernabé 2002). Die Auseinandersetzung um informelle bzw. „atypische“ Beschäftigung in den Industrieländern findet dagegen hauptsächlich in sehr spezialisierten Teildisziplinen der Wirtschaftswissenschaften statt wie der Arbeitsmarktforschung oder den „industrial relations“ (zur Debatte in den Industrieländern siehe z.B. Williams & Windebank 1998; Hoffmann & Walwei 2000; Keller & Seifert 1995). Das in den letzten Jahren weltweit wieder erstarkte Interesse an der informellen Ökonomie hat zu einer theoretischen Neukonzeption geführt, die insbesondere von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) propagiert und verbreitet wird. Auch die Auseinandersetzung mit dieser Thematik in China bezieht sich auf diesen Ansatz.

Ein zentraler Bestandteil des aktuellen Verständnisses von Informalität ist die Erweiterung des bis in die 1990er Jahre verwendeten Begriffs des „informellen Sektors“. Diese rein sektorale Sichtweise bezog sich ausschließlich auf informelle Wirtschaftseinheiten (Mikro- und Familienunternehmen) und ignorierte den

großen Anteil informeller Arbeitsverhältnisse in Unternehmen des formellen Sektors. Das aktuelle, umfassendere Konzept der „informellen Ökonomie“, welches diesem Beitrag zugrunde liegt, wählt einen arbeitsplatzbasierten Zugang. Als „Beschäftigung in der informellen Ökonomie“ bzw. „informelle Beschäftigung“ definiert die ILO alle Tätigkeiten, bei denen die Beschäftigungsbeziehung – de jure oder de facto – nicht der nationalen Arbeitsgesetzgebung, Einkommensbesteuerung oder Sozialabsicherung unterliegt (Husmanns 2004:6). Bezugspunkt ist dabei die Informalität der Arbeitsverhältnisse, unabhängig davon, ob die Tätigkeiten in Unternehmen des informellen oder des formellen Sektors bzw. in Haushalten verrichtet werden.

Das aktuelle Konzept der informellen Ökonomie basiert im Wesentlichen auf den folgenden Grundannahmen:

- 1) Signifikanz und Permanenz: Entgegen früheren Annahmen existiert Informalität weltweit und stellt kein Übergangs-, sondern ein permanentes Phänomen dar. Die informelle Ökonomie ist kein marginaler oder peripherer Sektor, sondern zentraler Bestandteil der Gesamtwirtschaft (z.B. Chen, Martha Alter 2004:11).
- 2) Kontinuum wirtschaftlicher Beziehungen: Im Gegensatz zur Dualismus-These der 1970er Jahre wird heute davon ausgegangen, dass sich zwischen informeller und formeller Beschäftigung keine klaren Grenzen ziehen lassen. Vielmehr wird ein Kontinuum angenommen, in dem Informalität und Formalität zwei Extreme bilden, zwischen denen verschiedene Schattierungen und Übergänge existieren (z.B. Williams & Windebank 1998:32f.).
- 3) Heterogenität und Segmentation: Informelle Beschäftigung wird als heterogenes Phänomen wahrgenommen, mit großen Unterschieden in Einkommen und Arbeitsbedingungen zwischen einzelnen Ländern und Weltregionen, aber auch innerhalb von Staaten sowie zwischen Stadt und Land bzw. verschiedenen Branchen, Unternehmensformen und Wirtschaftssektoren (z.B. ILO 1993:5; Altvater & Mahnkopf 2002:116). Insgesamt sind die Durchschnittslöhne in der informellen Ökonomie allerdings deutlich niedriger als in der formellen Wirtschaft und die „working poor“ sind in der informellen Ökonomie konzentriert (ILO 2002a:31). Mehrere Studien haben zudem nachgewiesen, dass der informelle Arbeitsmarkt – ähnlich dem formellen Arbeitsmarkt – stark nach Geschlecht, aber auch nach Bildung, Ethnie und Herkunft segmentiert ist (z.B. Williams & Windebank 1998:34-36; Chen, Martha Alter 2004:12-14; Chen et al. 2004:41-44; ILO 2002a:31f.).

- 4) Legalität bzw. Semi-Legalität: Informelle Wirtschaftsaktivitäten finden zwar größtenteils außerhalb des formellen regulatorischen Rahmens statt, eine Gleichsetzung von Informalität und Illegalität ist aber nur für einen kleinen Teil der informellen Ökonomie gerechtfertigt. Da sie trotz der Informalität ihrer Arbeitsverhältnisse in der Regel legale Güter und Dienstleistungen produzieren, bilden sie eher eine „semi-legale“ Grauzone zwischen Legalität und Illegalität (Tokman 1992).

3 Ausmaß informeller Beschäftigung in China – das große Rätselraten

Wie informell ist der chinesische Arbeitsmarkt? In den chinesischen Studien zu dieser Thematik besteht Einigkeit darüber, dass informelle Beschäftigung in Chinas Städten inzwischen einen großen Anteil der Gesamtbeschäftigung ausmacht und dass dieser Anteil stetig wächst. Die Schätzungen des konkreten Ausmaßes informeller Beschäftigung divergieren jedoch deutlich. Allein die von verschiedenen Instituten des Arbeits- und Sozialministeriums der VR China (MoLSS) gemachten Angaben reichen von 47 Mio. (Laodong he Shehui Baozhang Bu Ketizu 2005) über 60-70 Mio. (Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo 2003) und 130 Mio. (Laodong he Shehui Baozhang Bu Shehui Baozhang Yanjiusuo 2002) bis zu 150 Mio. informell Beschäftigten (Institute for Labor Studies/MoLSS & ILO 2005). Selbst das zuständige Ministerium ist also im Unklaren darüber, wie weit die Informalisierung von Beschäftigung in Chinas Städten fortgeschritten ist. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Angaben zur Höhe informeller Beschäftigung in verschiedenen chinesischen Quellen.

Tab.1.a Angaben zum Ausmaß informeller Beschäftigung in chinesischen Städten

Quelle	Anzahl informell Beschäftigter (Jahr)	Berechnungsform	Definition / Elemente
Forschungsgruppe des MoLSS 2005	50 Mio. (2004) 47 Mio. (2003)	indirekt: Summe Beschäftigungsformen	a) Selbstbeschäftigte, b) Haushaltshilfen, c) andere flexibel Beschäftigte in Teilzeitarbeit, Leiharbeit etc.
Institut für Arbeitswissenschaft des MoLSS 2003	60-70 Mio. (2002)	indirekt: Summe Beschäftigtengruppen	a) Migranten, b) Freigesetzte und Arbeitslose aus Staats- und Kollektivunternehmen, c) Frührentner

Tab.1.b Angaben zum Ausmaß informeller Beschäftigung in chinesischen Städten

Xia Wang 2004	70 Mio. (2002)	keine Angaben	keine Angaben
Ding Saier 2004	über 70 Mio.	indirekt: Summe Beschäftigtengruppen	a) Freigesetzte, b) Arbeitsmigranten
Zhang Yinghua 2004	zwischen 18,19 und 90,05 Mio.	indirekt: Fehlsumme	Gesamtbeschäftigung minus registrierte Beschäftigung
Cai Fang 2005	1. über 106,3 Mio. (2002) 2. 38% der Gesamtbeschäftigung (2002)	1. direkt (sample): Summe Beschäftigungsformen 2. indirekt: Fehlsumme	zu 1: a) Lohnarbeit ohne Arbeitsvertrag, b) Kommunalarbeit als stundenweise Haushaltsarbeit oder Dienstleistungen für Anwohner, c) Lohnarbeit, die stunden-, tage- oder wochenweise abgerechnet wird und keine festgelegte Gesamtarbeitsdauer und Entlohnung beinhaltet, d) Selbstbeschäftigte und Haushaltshilfen, e) stundenweise Arbeit oder temporäre Beschäftigung zu 2) Gesamtbeschäftigung minus registrierte Beschäftigung
Institut für Sozialversicherung des MoLSS 2002	130 Mio. (2000)	summarisch, Beschäftigtengruppen	a) Freigesetzte, b) Arbeitslose, c) Betreiber von Individualunternehmen und Selbstbeschäftigte, d) Arbeitsmigranten
Cheng Duosheng 2004	145 Mio. (2003)	keine Angaben	keine Angaben
Institut für Arbeitswissenschaft des MoLSS und ILO 2004	150 Mio. (2002)	summarisch, Beschäftigungsformen	a) befristete Beschäftigung, b) stundenweise Beschäftigung, c) Leiharbeit, d) kommunale Beschäftigung, e) Individualunternehmen

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Ursachen dieser Zahlenvielfalt sind zum einen in den uneinheitlichen Konzepten und Definitionen informeller Beschäftigung und zum anderen in statistischen Erfassungsproblemen zu suchen.

3.1 Divergierende Konzepte informeller Beschäftigung in China

In China ist informelle Beschäftigung (*feizhenggui jiuye*) ein neues Konzept. Auch wenn, wie Jude Howell (2002:1) hervorhebt, die informelle Ökonomie auch nach Gründung der Volksrepublik weiterexistierte, handelte es sich dabei nur um eine Randerscheinung, die weder erfasst noch debattiert wurde. Bis zur Durchsetzung des Arbeitsvertragssystems und der Forcierung tief greifender Arbeitsmarktreformen in den 1990er Jahren wurden nur langfristige und sichere Arbeitsverhältnisse in Staats- und Kollektivbetrieben als „Beschäftigung“ (*jiuye*) bezeichnet, alle anderen Tätigkeiten wurden nicht als Beschäftigung angesehen (Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo 2003:138). Erst als Mitte der 1990er Jahre Freisetzungen und Entlassungen aus Staats- und Kollektivbetrieben rapide zunahmen und zugleich formelle Wiederbeschäftigungsmöglichkeiten fehlten, wurden die Prekarisierung und Informalisierung von Beschäftigung zu einem wichtigen gesellschaftlichen und politischen Thema und fanden verstärkt Eingang in die akademische Debatte.

Als zentrale Begriffe haben sich in der chinesischen Auseinandersetzung mit der Thematik die Termini „flexible Beschäftigung“ (*linghuo jiuye*) und „informelle Beschäftigung“ (*feizhenggui jiuye*) durchgesetzt,³ die teilweise synonym, teilweise aber auch mit leicht unterschiedlicher Konnotation verwendet werden.⁴

Da in China keine eigene Definitionstradition existiert, wird in der Regel auf Begriffsbestimmungen aus der internationalen Diskussion und insbesondere auf das Konzept der ILO zurückgegriffen, aber es existieren auch völlig andere Definitionen. Je nach zugrunde liegendem Konzept variieren folglich die Angaben zu Umfang und Verbreitung informeller Beschäftigung zum Teil erheblich. So beziehen einige Konzepte ländliche Arbeitsmigranten oder freigesetzte städtische Arbeitskräfte nicht mit in ihre Berechnungen ein (vgl. Hebel & Schucher 2006). Dies sind aber die beiden Gruppen, die vielen Einschätzungen zufolge den größten Anteil informell Beschäftigter stellen. Andere Berechnungen setzen wiederum

³ Andere Begriffe, spezifisch chinesische Termini, wie *xiaoguimuo bumen jiuye* (Beschäftigung im Sektor der Kleinunternehmen/wörtlich: des kleinen Ausmaßes) oder *fensan bumen jiuye* (Beschäftigung im dezentralen Sektor) (Dong 2000:11) konnten sich nicht durchsetzen.

⁴ Der *China-Beschäftigungsbericht 2002* des Instituts für Arbeitswissenschaft des Arbeits- und Sozialministeriums verwendet beispielsweise den Terminus „informelle Beschäftigung“ (*feizhenggui jiuye*) als Subkategorie des übergreifenden Begriffs „flexible Beschäftigung“ (*linghuo jiuye*). Als „informell“ werden dort – in Anlehnung an die frühere ILO-Definition – nur solche flexiblen Arbeitsverhältnisse bezeichnet, die in Unternehmen des informellen Sektors ausgeübt werden.

informelle Beschäftigung mit Beschäftigung in Individual- und Privatunternehmen gleich und verwenden diese problemlos verfügbaren Daten, um das Ausmaß informeller Beschäftigung abzuschätzen (z.B. Hu & Yang 2001; Zhang 2004). Dabei werden auch die formell in der Privatwirtschaft beschäftigten Arbeitskräfte einberechnet, wogegen informell Beschäftigte in Staatsunternehmen nicht erfasst werden.

3.2 Statistische Hürden

Eine zweite Ursache für die stark divergierenden Angaben zur Höhe informeller Beschäftigung liegt in statistischen Hürden begründet. Hier treffen generelle Schwierigkeiten der Erfassung informeller ökonomischer Aktivitäten – die sich per definitionem durch ihre fehlende Registrierung und Erfassung auszeichnen – mit chinaspezifischen Statistikproblemen zusammen, die im Transformationsprozess begründet sind. Das Statistiksystem wird seit den 1980er Jahren reformiert und auch zur Erforschung des informellen Sektors gibt es Kooperationen des chinesischen Statistikamtes mit ausländischen Behörden, etwa dem Statistikamt der EU (Yao 2004:9). Gerade die Arbeitsmarktstatistiken waren aufgrund ihrer politischen Brisanz aber lange Zeit eher als Planvorgabe denn als tatsächliche Erfassung der Arbeitsmarktrealität zu lesen und weisen noch immer deutliche Schwächen auf (vgl. u.a. Solinger 2001). Außerdem passen sich statistische Erhebungsverfahren nur langsam und zeitverzögert der sich schnell wandelnden Transformationsrealität an, wie es auch die Weltbankstudie mit dem bezeichnenden Titel *When economic reform is faster than statistical reform* (Ravallion & Chen 1998) auf den Punkt bringt.

Doch auch unabhängig von diesen spezifisch chinesischen Statistikproblemen ist informelle Beschäftigung schwer zu messen, da sie aus steuerlichen, sozialversicherungstechnischen oder rechtlichen Gründen nicht staatlich registriert ist. Die Schätzung ihres Ausmaßes ist also nur über Umwege möglich, die höchstens eine Annäherung an die Realität sein können. International wird zwischen zwei Ansätzen zur Messung informeller Beschäftigung unterschieden, die auch in China angewendet werden (zur ausführlichen Diskussion verschiedener statistischer Methoden zur Erforschung informeller Beschäftigung siehe: Williams & Windebank 1998:11-25 und Solinger 2001). Eine Möglichkeit, informelle Beschäftigung zu erfassen, stellen direkte Ansätze dar, die fest definierte Samples von Personen direkt befragen, meist in Form von Lokalstudien. Das Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit hat beispielsweise im Jahr 2002 eine groß

angelegte Befragung zur Beschäftigungssituation in 66 Städten unterschiedlicher Größe durchgeführt, bei der unter anderem Informationen zu informeller Beschäftigung erhoben wurden (zum detaillierten Design der Untersuchung siehe: Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo 2005:167-170). Der *Bericht über Bevölkerung und Arbeit in China 2005* errechnet auf Basis dieser Untersuchung einen Wert von über 106,3 Mio. informell Beschäftigten in China (Cai 2005:188).

Kritiker dieser direkten Ansätze gehen davon aus, dass informelle ökonomische Akteure ihre Tätigkeiten verschweigen und daher in Befragungen keine oder falsche Angaben dazu machen. Als Alternative werden indirekte Ansätze angesehen, bei denen makroökonomische Daten, die für andere Zwecke erhoben wurden, als Grundlage der Berechnung dienen. Ein in mehreren chinesischen Studien verwendeter Ansatz kombiniert z.B. Daten aus Arbeitsmarktstatistiken des Nationalen Statistikamtes mit Statistiken zur Unternehmensregistrierung der Industrie- und Handelsbüros (z.B. Cai 2005; Zhang 2004). Er ermittelt das Ausmaß informeller Beschäftigung über die Differenz zwischen der Höhe der Gesamtbeschäftigung, die vom Nationalen Statistikbüro erhoben wird, und der tatsächlich von den Unternehmen gemeldeten Beschäftigung. Dieser Ansatz geht davon aus, dass viele Unternehmen nicht alle Beschäftigten melden, um Sozialversicherungsabgaben zu umgehen oder um offiziell die Obergrenze von acht Arbeitskräften nicht zu überschreiten und weiterhin als „Individualunternehmen“ registriert zu bleiben. Cai Fang beziffert diese Lücke auf 38%, die den Anteil informeller Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung darstellt (Cai 2005:184). Auch dieser Ansatz weist Schwächen auf, u.a. werden damit die zahlreichen Selbstbeschäftigten oder informell in Haushalten angestellten Personen nicht erfasst. Außerdem ist zweifelhaft, ob sich informelle Arbeitskräfte in den Befragungen des Nationalen Statistikbüros als Beschäftigte ausgeben, wenn sie von ihren Unternehmen nicht bei den Industrie- und Handelsbüros gemeldet werden (vgl. Williams & Windebank 1998:13).

Weitere, häufig verwendete indirekte Ansätze gehen summarisch vor und addieren die Beschäftigungsdaten verschiedener, mit informeller Arbeit assoziierter Beschäftigtengruppen (z.B. Arbeitsmigranten, freigesetzte/entlassene Arbeitskräfte etc.) oder Beschäftigungsformen (z.B. Selbstbeschäftigte, Haushaltsdienstleister, Zeitarbeitskräfte etc.) (z.B. Laodong he Shehui Baozhang Bu Ketizu 2005; Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo 2003; Laodong he Shehui Baozhang Bu Shehui Baozhang Yanjiusuo 2002). Diese Vorgehensweise ist

ebenfalls problematisch, da zum einen auch die Daten zu den einzelnen Teilgruppen in unterschiedlichen Quellen stark variieren. Das gilt vor allem für die beiden wichtigsten Gruppen informell Beschäftigter: ländliche Migranten und städtische freigesetzte bzw. entlassene Arbeitskräfte (zu den Inkonsistenzen in der Erhebung von Zahlen zum Volumen der Binnenmigration bzw. der Freisetzungen vgl. u.a. Scharping 1997:30-49 und Solinger 2001). Zum anderen kann immer nur geschätzt werden, welcher Anteil der einzelnen Beschäftigtengruppen informell tätig ist. So geht das Institut für Arbeitswissenschaft des MoLSS (Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo 2003:147) von 55 Mio. ländlichen Migranten in den Städten aus, von denen mindestens 70% informell beschäftigt seien, und rechnet daher insgesamt mit 40 Mio. informell beschäftigten Migranten. Das Institut für Sozialversicherung desselben Ministeriums (Laodong he Shehui Baozhang Bu Shehui Baozhang Yanjiusuo 2002:3) nimmt dagegen doppelt so viele informell angestellte Arbeitsmigranten an (80 Mio.), was die großen Unterschiede in den Angaben zum Ausmaß informeller Beschäftigung zwischen beiden Instituten des MoLSS teilweise erklärt (vgl. Tabelle 1), nach Meinung anderer Wissenschaftler die tatsächliche Höhe der Arbeitsmigration aber noch weit unterschätzt (vgl. Abschnitt 5.1).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass aufgrund der generell schwierigen Messbarkeit informeller Beschäftigung, aber auch wegen Ungenauigkeiten im chinesischen Statistiksistem und unterschiedlicher Konzepte von informeller Beschäftigung keine zuverlässigen Zahlen zu ihrem Volumen und ihrer Verbreitung existieren. Die Angaben zur Höhe informeller Beschäftigung in China müssen daher immer im Kontext der zugrunde liegenden Definition und der verwendeten Erhebungs- und Berechnungsmethoden betrachtet werden. Tendenziell unterschätzen die einzelnen Angaben die Höhe informeller Beschäftigung eher, da zum Teil einzelne Beschäftigtengruppen nicht einberechnet werden oder deren Ausmaß als zu gering angenommen wird. Da ich von einem umfassenden Konzept informeller Beschäftigung ausgehe, sind die realistischeren Werte eher am oberen Ende der hier angeführten Schätzungen zu suchen, wenn sie nicht sogar noch höher angenommen werden müssen. Werte von mindestens 130 Mio. informell Beschäftigten scheinen mir nach der oben vorgenommenen Auseinandersetzung mit Definitionen und Methoden als vorstellbar. Das würde bedeuten, dass informelle Beschäftigung in Chinas Städten inzwischen etwa die Hälfte der Gesamtbeschäftigung ausmacht (im Jahr 2005 gab es 273,3 Mio. städtische Arbeitskräfte (China Statistics Press 2006). In jedem Fall ist – unabhängig von der

genauen Zahl – davon auszugehen, dass informelle Beschäftigung in den letzten Jahren rapide zugenommen hat, inzwischen einen hohen Anteil der Gesamtbeschäftigung stellt und mit fortschreitenden marktwirtschaftlichen Reformen weiter zunehmen wird.

4 Formen informeller Beschäftigung

Informelle Beschäftigung ist auch in China ein sehr heterogenes Phänomen und lässt sich in zwei Hauptformen gliedern: informelle Lohnarbeit, die sowohl in Unternehmen des informellen als auch des formellen Sektors stattfindet, und informelle unternehmerische Selbstständigkeit. Aufgrund der im vorigen Kapitel dargelegten statistischen und definitorischen Probleme sind verlässliche Daten zur Verteilung informeller Beschäftigung auf die einzelnen Beschäftigungsformen schwer erhältlich. Das Arbeits- und Sozialministerium hat im Dezember 2002 eine „Nationale Stichprobenerhebung zur Beschäftigung und Sozialversicherung in den Städten“ durchgeführt, deren Ergebnisse zumindest eine grobe Orientierung bieten können. Die Stichprobenerhebung kommt zu dem Ergebnis, dass der überwiegende Teil der informell Beschäftigten in Lohnarbeitsverhältnissen tätig ist. Ende des Jahres 2002 machte sie 38,8% der Gesamtbeschäftigung in Chinas Städten aus (zit. in Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo & ILO 2004:16). Die Zahl der Selbstbeschäftigten wird in einer anderen Statistik des Arbeits- und Sozialministeriums für Ende des Jahres 2003 auf knapp 16% der städtischen Gesamtbeschäftigung geschätzt (40 Mio. Arbeitskräfte, davon 34 Mio. Mikrounternehmer und 6 Mio. Haushaltshilfen) (Laodong he Shehui Baozhang Bu Ketizu 2005:2).

Auch wenn eine direkte Addition der Beschäftigungsanteile problematisch ist, stützen diese Daten die im vorigen Kapitel aufgestellte These, dass etwa die Hälfte der städtischen Arbeitsverhältnisse informeller Natur ist. Legt man diese Daten zugrunde, sind etwa 70% der informell Beschäftigten in abhängigen Arbeitsverhältnissen tätig und 30% selbstständig. In den meisten Entwicklungsländern ist das Verhältnis genau umgekehrt.⁵ Eine Ursache für den im internationalen Vergleich geringen Anteil an Selbstbeschäftigten ist in der Dominanz der Staatsunternehmen in der planwirtschaftlichen Periode zu sehen, während der (kleinunternehmerische) privatwirtschaftliche Aktivitäten nahezu vollständig zum

⁵ In Nordafrika sind 62% der informell Beschäftigten Selbstbeschäftigte, in Subsahara-Afrika sind es 70%, in Lateinamerika 60% und in Asien 59% (ILO 2002b:20).

Erliegen gekommen waren, die erst seit den Reformen der 1980er und 1990er Jahren wieder zunehmen.

4.1 Informelle Lohnarbeit

Unter informeller Lohnarbeit werden Arbeitsverhältnisse verstanden, in denen eine Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehung besteht, die aber sozialversicherungs-technisch oder arbeitsrechtlich nicht abgesichert sind. Anders als in vielen Entwicklungsländern findet informelle Lohnarbeit in China nur zu einem geringen Teil im informellen Sektor (etwa in unregistrierten Kleinunternehmen) statt. Die Mehrheit der informellen Arbeitskräfte ist in Unternehmen des formellen Sektors beschäftigt, also in großen und mittleren Staats- und Kollektivbetrieben, in Privatunternehmen und in ausländischen Unternehmen bzw. Joint Ventures (Institute for Labor Studies/MoLSS & ILO 2005:8). Diese Situation ist Folge zweier Entwicklungen: Zum einen wird die Existenz eines informellen Sektors mit Individual- und Familienunternehmen erst seit den 1980er Jahren wieder toleriert und ist noch immer im Wachstum begriffen. Zum anderen ist die Informalisierung im formellen Sektor Folge der radikalen Deregulierung der Arbeitsbeziehungen in den Staatsbetrieben und deren gewachsener Autonomie in Personalfragen seit Mitte der 1990er Jahre. Diese ging zwar mit der Verabschiedung arbeitsrechtlicher Vorschriften einher (insbesondere des Arbeitsgesetzes 1994). Die dort verankerten Arbeitsstandards werden aber kaum durchgesetzt, da es an Kontrollen und Sanktionsmöglichkeiten, aber auch am Willen zur Umsetzung mangelt.

Zum einen stellen Unternehmen informelle Arbeitskräfte direkt ein, etwa als temporäre bzw. befristete Arbeitskräfte (*linshi gong*) (kürzer als ein Jahr), stundenweise Beschäftigte (*xiaoshi gong*) oder Saisonarbeitskräfte (*lijie gong*).

Zum anderen findet informelle Lohnarbeit als Leiharbeit (*laowu paiqian* oder *renyuan zulin*) statt, bei der die Beschäftigten keine direkte Arbeitsbeziehung zum einstellenden Unternehmen eingehen. Sie sind bei einer Zeitarbeitsfirma angestellt, von der sie für befristete Tätigkeiten an Wirtschaftsunternehmen „verliehen“ werden. Diese indirekte Form von Beschäftigung macht es den Entleihbetrieben noch leichter, Arbeits- und Sozialstandards zu umgehen. Zwar ist Leiharbeit nicht in jedem Fall informell,⁶ ein Großteil der Zeitarbeitsfirmen ist

⁶ So haben beispielsweise die Arbeits- und Personalämter eigene Zeitarbeitsfirmen, um Arbeitslose und Freigesetzte zu vermitteln. Außerdem unterhalten einige große Staatsbetriebe Zeitarbeits-

jedoch nicht staatlich registriert und operiert illegal bzw. im rechtsfreien Raum, da eine kohärente Gesetzgebung für diese Branche bislang fehlt (Interviews Leiter Zeitarbeitsfirma Beijing 30.03.2006 und Professor Universität Nanjing 16.02.2006). Das im Januar 2008 in Kraft getretene Arbeitsvertragsgesetz (*Laodong hetong fa*) beinhaltet erstmals Regeln für die Zeitarbeitsbranche, die aber erst durchgesetzt werden müssen. Die in den unregistrierten Zeitarbeitsfirmen beschäftigten Leiharbeitskräfte werden weder sozial abgesichert, noch existieren einklagbare Arbeitsverträge. Darüber hinaus werden die staatlichen Mindestlohnstandards aufgrund fehlender Kontrollen oft unterlaufen (z.B. Quanguo Renda changweihui fazhi gongzuo weiyuanhui xingzhengfa shi 2006:112).

Der oben zitierten Nationalen Stichprobenerhebung zufolge waren Ende des Jahres 2002 26,5% der städtischen Arbeitskräfte temporär beschäftigt (65,57 Mio.), 0,6% arbeiteten auf Stundenbasis (1,49 Mio.) und 2,3% waren Leiharbeitskräfte (5,7 Mio.) (Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo & ILO 2004:16). Andere Quellen gehen von deutlich höheren Leiharbeitsquoten aus. Einem Bericht des Nationalen Volkskongresses zufolge beschäftigt allein die Baubranche mehr als 10 Mio. Zeitarbeitskräfte (Quanguo Renda changweihui fazhi gongzuo weiyuanhui xingzhengfa shi 2006:111). Einige Branchen würden bereits von Leiharbeitskräften dominiert: So seien im Bergbau 80% der Beschäftigten als Leiharbeiter tätig (ebenda:112) und auch ein Großteil der Krankenschwestern und -pfleger werde inzwischen über Zeitarbeitsfirmen eingestellt (Interview Professor Universität Nanjing 16.02.2006).

Die Informalisierung von Beschäftigung in formellen Unternehmen hat zur Folge, dass die Segmentation des chinesischen Arbeitsmarktes nicht zwischen einem formellen und einem informellen Sektor verläuft, sondern quer durch Unternehmen hindurch, in denen informelle und formelle Arbeitsverhältnisse parallel nebeneinander existieren. Dabei unterliegen informell Beschäftigte einem völlig anderen Beschäftigungs- und Lohnsystem als formelle Arbeitskräfte im gleichen Unternehmen. Das Phänomen „eine *danwei* – zwei (Beschäftigungs-) Systeme“ (Braun 2006:166) manifestiert sich beispielsweise darin, dass informell

firmen, um ihre „überschüssigen Arbeitskräfte“ weiter beschäftigen zu können. In diesen Fällen werden für die Leiharbeitnehmer in der Regel Sozialabgaben gezahlt, eine Einkommenssicherheit – wie beispielsweise in Deutschland üblich – mit Lohnfortzahlung in den Vermittlungspausen oder bezahlte Urlaubs- und Krankentage gibt es bislang nicht und die Entlohnung ist in der Regel sehr gering.

Beschäftigte für die gleiche Arbeit deutlich geringer entlohnt werden und zudem von Zusatzleistungen ausgeschlossen sind. So hat Li Qiang in ihrer Untersuchung in einem Beijinger Stadtteil festgestellt, dass die Monatslöhne informell beschäftigter Arbeitskräfte im Durchschnitt nur etwa halb so hoch waren wie die ihrer formell angestellten Kollegen im selben Betrieb. Zudem waren die arbeitsvertraglichen Bindungen loser, Arbeitsstreitigkeiten traten häufiger auf und die Beschäftigungsverhältnisse waren instabiler (Li 2004). Dorothy Solinger berichtet von Fällen, wo informelle Arbeitskräfte sogar nur ein Fünftel des betriebsüblichen Lohnes erhielten, sich aber wegen fehlender Arbeitsverträge und der damit verbundenen Gefahr einer sofortigen Entlassung nicht zu beschweren wagten (Solinger 2002a:374).

Eine Sonderform informeller Lohnarbeit stellt die Beschäftigung in staatlich finanzierten gemeinnützigen Arbeitsplätzen dar. Diese werden von den Lokalregierungen auf Stadt-, Kommunal- oder Straßenkomiteeebene eingerichtet, um „Personen mit Beschäftigungsschwierigkeiten“ (*jiuye kunman ren yuan*) ein Basis Einkommen zu bieten. Zur Zielgruppe zählen Arbeitslose und Freigesetzte, Rentner, ländliche Migranten und selbst Studenten (Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo & ILO 2004:14; Cheng 2004:11). Bei den Tätigkeiten handelt es sich in der Regel um sogenannte „Kommunaldienstleistungen“ (*shequ fuwu*), etwa im Bereich Straßenreinigung, Müllentsorgung, Verkehrsregelung, Parkplatzbewachung oder Pflegedienste. Diese Arbeiten werden auf Stundenbasis und sehr gering entlohnt; die Einkommen liegen meist unterhalb der Hälfte des Durchschnittslohnes (Cai 2005:195; Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo & ILO 2004:14; Cheng 2004:11). Ende des Jahres 2002 waren 23,3 Mio. Arbeitskräfte in derartigen Kommunaltätigkeiten angestellt, was nahezu 10% der städtischen Beschäftigten ausmacht (Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo & ILO 2004:16). Fast ein Fünftel derjenigen Freigesetzten, die eine Wiederbeschäftigung fanden, waren in solchen Tätigkeiten beschäftigt (ebenda).

Auch wenn die aufgeführten informellen Beschäftigungsformen in Regierungspublikationen oft als „flexible Beschäftigung“ (*linghuo jiuye*) bezeichnet werden, existieren Arbeitsverhältnisse, die der Lesart von flexibler bzw. atypischer Beschäftigung in den Industrieländern entsprechen, in China derzeit kaum. Teilzeitbeschäftigung, flexible Arbeitszeiten oder phasenweise Beschäftigung sind in chinesischen Unternehmen bislang unüblich (Institute for Labor Studies/MoLSS & ILO 2005:9).

4.2 Selbstbeschäftigung

Der Terminus Selbstbeschäftigung (*zimou zhiye* oder *ziguxing jiuye*) steht für zumeist arbeitslose, freigesetzte oder migrantische Existenzgründer, die sich durch die Eröffnung eines Mikrounternehmens (*weixing qiye*) ihren eigenen Arbeitsplatz schaffen. Diese sind in der Regel in der Rechtsform eines Individualunternehmens (*geti jingying/geti gongshanghu*) registriert, können aber auch als Partnerschaftsunternehmen (*hehuo jingying*) oder Privatunternehmen (*siying qiye*) geführt werden (Laodong he Shehui Baozhang Bu 2004:47). Viele Klein-selbstständige wie Straßenhändler oder Haushaltshilfen lassen sich jedoch nicht behördlich registrieren, da entweder die benötigten Dokumente fehlen oder weil Registrierungs- und Steuervorschriften umgangen werden sollen.

Selbst die registrierten Selbstbeschäftigten in Individualunternehmen werden vom Arbeits- und Sozialministerium und in den meisten chinesischen wissenschaftlichen Publikationen pauschal zu informeller bzw. flexibler Beschäftigung gerechnet (z.B. Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo & ILO 2004; Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo 2003; Institute for Labor Studies/MoLSS & ILO 2005). Dies scheint insofern gerechtfertigt zu sein, als oftmals keine soziale Absicherung existiert und die Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit gering ist.

Trotz ihrer Informalität wird Selbstbeschäftigung in zahlreichen Städten nicht nur toleriert, sondern explizit gefördert, da sie als wichtiger Kanal für die Wiederbeschäftigung von Arbeitslosen und Freigesetzten angesehen wird. Diese schaffen sich damit selbst einen Arbeitsplatz und stellen durchschnittlich zwei weitere Personen ein (gilt für Individualunternehmen), in der Regel Familienmitglieder oder Freunde (Wang 2005:106). Insgesamt findet mehr als die Hälfte der Freigesetzten nur über Selbstbeschäftigung einen Wiedereinstieg ins Berufsleben (Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo & ILO 2004:14; Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo 2003:144).

Eine besondere Form der Selbstbeschäftigung stellt das sogenannte „Subcontracting“ dar. Groß- und mittelgroße Unternehmen des verarbeitenden oder produzierenden Gewerbes lagern oft Produktions- oder Dienstleistungstätigkeiten an Selbstbeschäftigte aus, beispielsweise die Produktion von Verpackungsmaterialien oder Zubehörteilen (Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo & ILO 2004:14). Sie umgehen damit arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Pflichten und verlagern das gesamte unternehmerische Risiko auf die

selbstbeschäftigten Subunternehmer. Diese arbeiten auf eigene Gefahr, erhalten oft eine Entlohnung auf Stückzahlbasis und genießen keinerlei Absicherung bei Krankheit oder Absatzeinbrüchen.

Noch sehr selten ist die Selbstbeschäftigung als „Freiberufler“ (*ziyou zhiye ren yuan*) in höher qualifizierten und besser entlohnenden – wenngleich nicht unbedingt abgesicherten – Tätigkeiten, etwa als selbstständige Anwälte, Immobilienmakler, Schriftsteller, freie Journalisten, Übersetzer oder freischaffende Künstler (Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo & ILO 2004:14; Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo 2003:146).

Das Arbeits- und Sozialministerium schätzt, dass Ende des Jahres 2003 in Chinas Städten etwa 34 Mio. Personen in Mikrounternehmen selbstbeschäftigt waren (*ziying laodongzhe*) und weitere 6 Mio. Menschen als selbstständige Haushaltshilfen (*jiazheng bangong*) tätig waren (Laodong he Shehui Baozhang Bu Ketizu 2005:2). Damit lag der Anteil der Selbstbeschäftigten an der städtischen Gesamtbeschäftigung bei etwa 16%.

5 Struktur informeller Beschäftigung

Informelle Beschäftigung wird überwiegend von „benachteiligten Gruppen“ am Arbeitsmarkt ausgeführt. Insbesondere ländliche Arbeitsmigranten, städtische Arbeitslose und Freigesetzte haben kaum Chancen, formelle Arbeitsverhältnisse einzugehen und stellen den Großteil der informell Beschäftigten. Sie sind hauptsächlich in traditionellen Industriezweigen und in arbeitsintensiven Dienstleistungstätigkeiten beschäftigt. In den Regionen, die einen besonders starken Strukturwandel durchleben, etwa den Schwerindustriezentren im Nordosten Chinas, sowie generell in Kleinstädten ist der Anteil informeller Beschäftigung besonders hoch.

5.1 Beschäftigtengruppen

Es sind vorrangig zwei Gruppen von Arbeitskräften, die in informellen Tätigkeiten beschäftigt sind: ländliche Arbeitsmigranten und sogenannte „Wiederbeschäftigte“.⁷ Diese beiden Gruppen stellen nach Einschätzung des Instituts für Arbeitsmarktstudien des Arbeits- und Sozialministeriums zusammen 80 bis 90%

⁷ Der Terminus „Wiederbeschäftigte“ bezieht sich auf städtische Arbeitskräfte, die aus ihren Staats- oder Kollektivbetrieben entlassen wurden und sich anschließend Beschäftigung auf dem freien Arbeitsmarkt suchen mussten.

der informellen Beschäftigung in den Städten (Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo & ILO 2004:13). Ferner sind Berufseinsteiger oftmals auf informelle Beschäftigungsverhältnisse angewiesen, in den letzten Jahren zunehmend auch Hochschulabsolventen. Gleiches gilt für diejenigen Rentner, deren Pension kein existenzsicherndes Einkommen bietet (ebenda). Weitere Einflussfaktoren sind der Bildungsstand und das Geschlecht: Gering qualifizierte Personen und Frauen sind überdurchschnittlich oft informell beschäftigt (Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo 2005:215).

Ländliche Migranten, die zur Arbeitssuche in die Städte strömen, sind bereits seit den frühen 1980er Jahren hauptsächlich in informellen Tätigkeiten beschäftigt. Das rigide Haushaltsregistrierungssystem (*hukou*-System), das ländliche Arbeitskräfte vom regulären städtischen Arbeitsmarkt ausschließt, machte ihnen eine Beschäftigung in formellen Arbeitsverhältnissen nahezu unmöglich. Zwar wurden in den letzten Jahren auf nationaler Ebene die strikten Restriktionen gegenüber Migranten aufgehoben. Der Lokalprotektionismus der Provinz- und Stadtregierungen, die um die Beschäftigungsmöglichkeiten ihrer eigenen Bevölkerung besorgt sind, führt aber weiterhin zu Diskriminierungen und praktischen Barrieren für migrantische Arbeitskräfte (Hou & Chen 2007:13-15). Verlässliche Daten zum Ausmaß der Land-Stadt-Migration und dem Anteil informeller Beschäftigung in dieser Gruppe sind aufgrund des Registrierungssystems und der oben diskutierten statistischen Probleme noch immer schwer zu erhalten. Die offiziellen Angaben für die Gesamtzahl ländlicher Arbeitsmigranten für das Jahr 2004 rangierten zwischen 110 und 140 Mio. Personen (vgl. Hebel & Schucher 2006:37). Die Studien der letzten Jahre gehen alle davon aus, dass der überwiegende Teil davon informell beschäftigt ist; die meisten Schätzungen nehmen an, dass 80-90% der Migranten informellen Tätigkeiten nachgehen (z.B. Cheng 2004:9; Laodong he Shehui Baozhang Bu Shehui Baozhang Yanjiusuo 2002:3; Du et al. 2007:11).

Arbeitsmigranten sind besonders häufig in der produzierenden Industrie, im Bausektor und im Nahrungs- und Dienstleistungsbereich beschäftigt bzw. selbstbeschäftigt. Im Jahr 2002 nahmen diese drei Bereiche zusammen 67% der migrantischen Erwerbstätigkeit ein (*China Daily* 2003:2). Sie arbeiten überdurchschnittlich häufig in Branchen mit hohem gesundheitlichen Gefährdungspotenzial, etwa im Bergbau, in der Metallindustrie, in der Chemieindustrie oder im Bausektor (Hu & Yang 2001:4).

Mit dem Fortschreiten der Arbeitsmarktreformen und der wachsenden Ar-

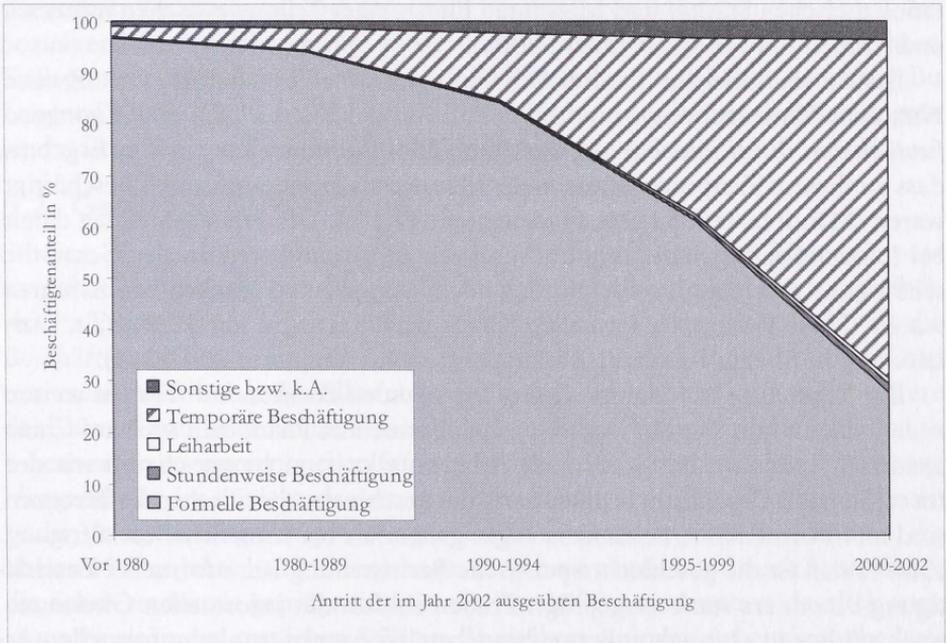
beitslosigkeit in den Städten ist seit Mitte der 1990er Jahre auch ein Großteil der entlassenen und freigesetzten städtischen Arbeitskräfte auf informelle Beschäftigung angewiesen. Da sie in ihren früheren Staats- oder Kollektivunternehmen jahrelang zumeist einseitige und sehr spezialisierte Tätigkeiten ausgeübt hatten, bringen sie kaum verwertbare Berufsqualifikationen für den neuen formellen Arbeitsmarkt mit. Selbst in der informellen Ökonomie haben sie oftmals schlechtere Startbedingungen als Migranten, welche über Wettbewerbsvorteile wie längere Markterfahrungen, bessere Geschäftsbeziehungen oder spezialisiertes Handwerkerwissen verfügen (Solinger 2002b:313).

Einer auf Befragungen in 66 Städten basierenden Beschäftigungsstudie des Arbeits- und Sozialministeriums zufolge waren Ende des Jahres 2002 in den chinesischen Städten 20,6% der erwerbsfähigen Bevölkerung arbeitslos bzw. „freigesetzt“. Diese Bevölkerungsgruppe hatte nur geringe Chancen auf eine erneute feste Beschäftigung: Die Wiederbeschäftigungsrate lag bei durchschnittlich 45%, bei Jugendlichen sogar nur bei 30% (Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo 2005:175), davon der überwiegende Teil in informellen Tätigkeiten. Die meisten Quellen gehen davon aus, dass über 70 bzw. 80% der Wiederbeschäftigung informeller Natur ist (z.B. Xia 2004:2; Cheng 2004:9; Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo 2003:147). Wiederbeschäftigung bedeutet in der Regel den Verlust von Sozialversicherungsansprüchen und durchschnittliche Lohninbußen von etwa einem Drittel der vorherigen Bezüge (Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo 2005:176f.). Zudem hatten der oben zitierten 66-Städte-Studie zufolge 70 bis 77% der Wiederbeschäftigten keine Arbeitsverträge bzw. waren sich unklar darüber (Cai 2005:197).

Das extreme Ausmaß der Informalisierung allein in der letzten Dekade führt folgende Statistik vor Augen, die ebenfalls auf dieser Studie basiert. Von allen Arbeitsplätzen, die zwischen den Jahren 2000 und 2002 neu besetzt wurden, waren mehr als zwei Drittel entweder temporäre Tätigkeiten (kürzer als ein Jahr) (66,4%), stundenweise Beschäftigung (1,5%) oder Leiharbeitsverhältnisse (0,9%) (vgl. Abbildung 1). Arbeitsuchende – insbesondere also Arbeitslose, Migranten und Berufseinsteiger – haben damit kaum Chancen auf formelle Beschäftigung.

Der wachsende Anteil städtischer Arbeitsloser und Freigesetzter im informellen Beschäftigungssegment hat zur Folge, dass Städte und ländliche Migranten zunehmend ähnliche Tätigkeiten ausüben. Die Arbeitsverhältnisse beider Gruppen sind mit ähnlichen Unsicherheiten behaftet: Beide erhalten zumeist keine

Abb.1 Entwicklung der Beschäftigungsformen nach Zeitpunkt des Arbeitsantritts



Quelle: 66-Städte-Studie des Arbeits- und Sozialministeriums 2002, zit. nach Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo 2005:180f.

Arbeitsverträge, werden nur temporär beschäftigt und von den Arbeitgebern nicht sozialversichert. Selbstbeschäftigte Städter leiden ebenso wie Migranten unter fehlendem Zugang zu formellen Krediten und informelle Lohnarbeitskräfte beider Gruppen sind mit ähnlich niedrigen Gehältern konfrontiert. So zeigt eine auf Mikrozensusdaten basierende Studie von Cai und Wang, dass die Lohnunterschiede von dauerhaft angestellten Arbeitskräften im Vergleich zu Wiederbeschäftigten genauso groß sind wie im Vergleich zu Migranten (Cai & Wang 2004:23). Appleton, Knight, Song und Xia kommen in ihrer Untersuchung (2.500 Haushalte in 13 Städten in sechs Provinzen) sogar zu dem Ergebnis, dass die Arbeitseinkommen von Migranten im Durchschnitt höher seien als die der wiederbeschäftigten städtischen Arbeitskräfte (Appleton et al. 2001:15). Auch wenn städtische Arbeitslose und Freigesetzte teilweise von zusätzlichen Sozialleistungen

profitieren, verschiebt sich damit die bisher dominierende Arbeitsmarktsegmentation zwischen Städter und Migranten hin zu einer Teilung zwischen informell und formell Beschäftigten (Braun 2006).

Frauen sind überdurchschnittlich häufig informell beschäftigt. Die „Zweite Nationale Untersuchung zur sozialen Position der Frauen“ (*Di er qi Zhongguo funü shehui diwei jiaocha*) aus dem Jahr 2000 kommt zwar zu dem Ergebnis, dass zu diesem Zeitpunkt etwas mehr Männer als Frauen informell beschäftigt waren (Männeranteil: 52,5%, Frauenanteil: 47,5%). Der Frauenanteil lag damit bei informeller Beschäftigung im Vergleich zu ihrem Anteil an der Gesamtbeschäftigung aber überdurchschnittlich hoch: Von allen städtischen Beschäftigten waren 43,4% Frauen, im formellen Sektor waren es sogar nur 37,9% (zit. nach Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo 2005:215).

Die Ergebnisse der Untersuchung zur sozialen Position von Frauen weisen zudem darauf hin, dass ein weltweit zu beobachtendes Phänomen auch auf China zuzutreffen scheint: Der informelle Arbeitsmarkt ist nicht nur ebenso wie der formelle nach Geschlecht segmentiert, die geschlechtsspezifischen Differenzen sind im informellen Arbeitsmarkt sogar größer als bei formeller Beschäftigung. Zum Ersten ist die geschlechtsspezifische Berufsteilung bei informeller Beschäftigung besonders stark ausgeprägt: Frauen sind in der informellen Ökonomie noch stärker in „typischen Frauenbranchen“ konzentriert als im formellen Arbeitsmarkt. So sind 77,5% der informell beschäftigten Frauen in Berufen tätig, die eher mit weiblichen Arbeitskräften assoziiert werden (z.B. Gastronomie, Pflege, Reinigung), wogegen es bei formell beschäftigten Frauen nur 60,2% sind. Interessanterweise sind informell beschäftigte Männer auch häufiger in weiblich assoziierten Tätigkeiten vertreten (45% statt 31,4% bei formeller Beschäftigung) (Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo 2005:217), was meines Erachtens auf den hohen Anteil von Dienstleistungstätigkeiten an informeller Beschäftigung zurückzuführen ist.

Zum Zweiten sind die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen bei informeller Beschäftigung besonders stark ausgeprägt. Frauen erhalten am informellen Arbeitsmarkt durchschnittlich ein Drittel weniger Gehalt als Männer in diesem Beschäftigungssegment. Im formellen Arbeitsmarkt ist die Lohndifferenz mit 15% nur etwa halb so groß (Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo 2005:218).

Zum Dritten ist die Absicherung von Frauen durch das Sozialsystem bei informeller Beschäftigung extrem niedrig. Nur 16,1% der informell beschäftigten

Frauen sind rentenversichert, 12,9% krankenversichert und 6,7% arbeitslosenversichert. Zwar ist auch bei informell beschäftigten Männern der Anteil der Sozialversicherten sehr gering, er ist aber jeweils deutlich höher als bei ihren Kolleginnen (20% bzw. 18,6% bzw. 7,9%) (Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo 2005:219). In der Gruppe der informell Beschäftigten ist die Situation von Frauen damit besonders prekär.

5.2 Geografische Verteilung

Studien, die den Informalisierungsgrad der einzelnen Provinzen Chinas komparativ darstellen, existieren bislang nicht. Interessant ist aber eine bereits mehrfach zitierte Erhebung des Arbeits- und Sozialministeriums aus dem Jahr 2002, die die Beschäftigungssituation in 66 Städten in verschiedenen Teilen Chinas und mit unterschiedlich hoher Bevölkerungszahl detailliert erhoben und insbesondere das Ausmaß von Informalität erforscht hat. In dieser Studie wird die Situation in sogenannten ressourcenreichen Städten (wörtlich: Ressourcenstädte; *ziyuanxing chengshi*) mit der in nicht ressourcenreichen Städten (wörtlich: Nichtressourcenstädte; *fei ziyuanxing chengshi*) verglichen. In den ressourcenreichen Städten, die ab den 1950er Jahren zu Industriebasen ausgebaut wurden und noch heute durch die Schwerindustrie geprägt sind, ist die Beschäftigungssituation deutlich angespannter als in den restlichen Städten. Trotz ihres geringen Arbeitskräftebedarfs wurden die Betriebe der kapitalintensiven Schwerindustrie vor Einführung der Marktwirtschaft über Planquoten und großzügige Subventionen dazu gebracht, deutlich über den Bedarf einzustellen. Diese Städte, die über das ganze Land verteilt sind, deren Konzentration im sogenannten „Rostgürtel“ Nordostchinas aber besonders hoch ist, sind aufgrund ihres großen Personalüberhanges von den Arbeitsmarktreformen besonders betroffen (Cai 2005:3). Ressourcenreiche Städte weisen eine unterdurchschnittliche Wiederbeschäftigungsquote und eine überdurchschnittliche Informalisierungsrate auf (Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo 2005:175f.). So waren dort 71,4% aller Beschäftigten, die ihre Stelle zwischen den Jahren 2000 und 2002 angetreten hatten, in temporären, stundenweisen oder Leiharbeitsverhältnissen tätig (3 Prozentpunkte mehr als in den anderen Städten). 48,2% der Wiederbeschäftigung fand in Individualunternehmen statt (10 Prozentpunkte mehr) (Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo 2005:177, 181; Cai 2005:193).

Die 66-Städte-Studie stellt zudem eine deutliche Korrelation zwischen Stadtgröße und Ausmaß der Informalisierung her. Generell gilt: Je kleiner eine Stadt ist,

desto höher ist der Anteil informeller Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung. Lediglich in „sehr großen Städten“ (*teda chengshi*) war der Anteil informeller Beschäftigung niedriger als in den „Megastädten“ (*chaoda chengshi*) mit einer höheren Bevölkerungszahl. Die Unterschiede sind mit mehr als 14 Prozentpunkten zwischen den „sehr großen Städten“ (33,2%) und den Kleinstädten (47,5%) erheblich (vgl. Tabelle 2). Cai Fang, der diese Studie auswertete, geht davon aus, dass diese Zahlen das Ausmaß informeller Beschäftigung noch unterschätzen, der aufgezeigte Trend aber korrekt ist (Cai 2005:188).

Tab.2 Anteil informeller Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung nach Stadtgröße, 2002

Stadtform	Einwohnerzahl	Anteil informeller Beschäftigung
Megastädte (<i>chaoda chengshi</i>)	> 2 Mio. Einwohner	39,1%
Sehr große Städte (<i>teda chengshi</i>)	1 – 2 Mio. Einwohner	33,2%
Großstädte (<i>da chengshi</i>)	500.000 – 1 Mio. Einwohner	41,8%
Mittelgroße Städte (<i>zhongdeng chengshi</i>)	200.000 – 500.000 Einwohner	43,9%
Kleinstädte (<i>xiao chengshi</i>)	> 200.000 Einwohner	47,5%

Quelle: 66-Städte-Studie des Arbeits- und Sozialministeriums 2002, zit. nach Cai 2005:187f.

Eine mögliche Ursache ist darin zu sehen, dass in Staats- und Kollektivbetrieben – die in größeren Städten konzentriert sind – der Anteil formeller Beschäftigung noch immer höher ist als in der Privatwirtschaft und insbesondere als in den Township and Village Enterprises (TVEs) der Kleinstädte.

Eine auf aktuellen Mikrozensusdaten basierende Studie weist zudem nach, dass die Arbeitsbedingungen informell Beschäftigter in den prosperierenden Regionen Chinas deutlich besser sind als im Rest des Landes (Du et al. 2007:13-19). Informell Beschäftigte in den schnell wachsenden Regionen verdienen mehr als doppelt so viel wie informell Beschäftigte im Rest Chinas. Damit sind die regionalen Lohnunterschiede bei informeller Beschäftigung sogar größer als bei formeller Beschäftigung (ebenda:17f.). Außerdem sind in den Boomregionen auch für informell Beschäftigte die Jobs stabiler und die Beteiligung am Sozialversicherungssystem höher, wenn auch noch immer auf niedrigem Niveau (ebenda:16, 19).

5.3 Sektorale Verteilung

Wie im Rest der Welt findet informelle Beschäftigung auch in China vorrangig in traditionellen Industriebranchen und im arbeitsintensiven Dienstleistungssektor statt.

In traditionellen Industrien wie dem Baugewerbe, dem Bergbau und der produzierenden Industrie wächst der Anteil informeller Beschäftigung stetig an und hat sich in vielen Bereichen zur Hauptbeschäftigungsform entwickelt. Im Baugewerbe liegt der Anteil informeller Beschäftigung beispielsweise bereits bei 80% (Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo & ILO 2004:14). Informelle Beschäftigung in der Industrie findet überwiegend als informelle Lohnarbeit innerhalb des formellen Sektors statt und wird zu einem großen Teil von Migranten ausgeführt. Zudem wird ein Teil der Aufträge in der produzierenden und verarbeitenden Industrie an Selbstbeschäftigte in Form von Subcontracting weitergeleitet, die beispielsweise Einzel- oder Zubehöerteile herstellen (Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo 2003:146).

Im arbeitsintensiven Dienstleistungssektor ist bereits der Hauptteil der Arbeitsverhältnisse informell. Diese Branche hat sich seit Beginn der Reform- und Öffnungspolitik rasant entwickelt und konnte zumindest einen Teil der Arbeitsplatzverluste des Industriesektors ausgleichen, wenn auch zu schlechteren Arbeitsbedingungen. Damit bestätigt sich auch in China ein weltweit zu beobachtender Trend, dass die Tertiarisierung der Ökonomie mit einer Informalisierung von Beschäftigung einhergeht.

Ein Teil der Arbeitsverhältnisse findet als informelle Lohnarbeit im formellen Sektor statt, etwa im Handel und der Gastronomie (Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo 2003:146). So sind beispielsweise Verkäufer in Supermärkten oder in den großen Fastfood-Ketten nahezu vollständig auf Stundenlohnbasis eingestellt (Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo & ILO 2004:14). Der überwiegende Teil informeller Dienstleistungstätigkeiten wird jedoch von Selbstbeschäftigten bzw. Mikrounternehmen ausgeführt. Dies gilt insbesondere für städtische Kommunaldienstleistungen, für den Kleinhandel und für andere kleine Dienstleistungen wie Straßenverkauf, kleine Restaurants oder Imbissstände, Frisörläden, Fahrradreparaturstände, Copy-Shops, Nähstuben oder Umzugsunternehmen (Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo 2003:146).

Im technologieintensiven Dienstleistungsbereich macht informelle Beschäfti-

gung dagegen nur einen kleinen Anteil aus. Sie findet sich insbesondere in der Telekommunikationsbranche, dem Finanz- und Versicherungswesen, im Kunst- und Kulturbereich und in den Medien (Hu & Yang 2001:3; Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo & ILO 2004:14).

6 Implikationen für den Arbeitsmarkt

Die Informalisierung der chinesischen Ökonomie hat den städtischen Arbeitsmarkt in vielerlei Hinsicht stark verändert.

Die weite Verbreitung informeller Beschäftigung führt zu einem dazu, dass trotz Entlassungen und hohem Arbeitskräfteangebot in China kaum offene Arbeitslosigkeit existiert. Aufgrund der niedrigen Eintrittsbarrieren und geringen Anforderungen an Qualifikation und Kapital werden informelle Tätigkeiten von der Regierung als wichtiger Beschäftigungskanal gerade für benachteiligte Gruppen am Arbeitsmarkt angesehen (Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo 2003:153). Damit leistet sie wie in vielen Entwicklungsländern einen Beitrag zur Armutsminderung und zur Stabilisierung der sozialen Situation, der insbesondere vor dem Hintergrund erst im Aufbau begriffener sozialer Sicherungssysteme von großer Bedeutung ist. Gleichzeitig trägt die Informalisierung dazu bei, das ehemals rigide Beschäftigungssystem zügig zu flexibilisieren und am Markt auszurichten. Das Arbeits- und Sozialministerium misst dieser Entwicklung hohe Relevanz für die Steigerung der Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der chinesischen Unternehmen zu und betont die Funktion informeller Selbstbeschäftigung als „Brutstätte“ für Unternehmensgründungen (Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo 2003:155).

Die Kehrseite dieser Entwicklung stellt eine Prekarisierung und verstärkte Segmentierung von Beschäftigung in China dar. Die Ausbreitung informeller Beschäftigung führt zur raschen Erosion des noch vor 10 bis 15 Jahren dominierenden „Normalarbeitsverhältnisses“ mit stabilen, abgesicherten Vollzeittätigkeiten. Dieses wird durch eine große Vielfalt unterschiedlicher Arbeitsbedingungen ersetzt, wobei Arbeitsverhältnisse ohne Arbeitsverträge, Sozialversicherungszahlungen, feste Arbeitszeiten und Einkommenssicherheit einen großen und wachsenden Teil ausmachen und zu einer generellen Verschlechterung der Beschäftigungsqualität führen. China manifestiert damit trotz hohen Wirtschafts- und Wohlstandswachstums seine Position als „Niedriglohnland“ und die soziale Spaltung intensiviert sich. Die Zunahme von Protesten, Arbeitsverweigerungen und Demonstrationen wegen vorenthaltener Lohn- und Sozialversicherungszahlungen und gefährlicher

Arbeitsbedingungen sind Indikatoren dafür, wie stark sich die Beschäftigungssituation bereits prekarisiert hat. Die Informalisierung birgt erhebliches soziales Konfliktpotenzial, das der vom Arbeits- und Sozialministerium betonten Stabilisierungsfunktion informeller Beschäftigung entgegensteht.

Eine weitere Folge dieser Entwicklung ist eine Verschiebung der Segmentation des Arbeitsmarktes. Informelle Beschäftigung bedeutet insbesondere für die einst privilegierten städtischen Arbeitskräfte einen sozialen und finanziellen Abstieg, für Migranten dagegen sind diese Arbeitsbedingungen oftmals noch immer besser als die Situation auf dem Lande. Dass sich informell beschäftigte Städter und Migranten im selben Arbeitsmarktsegment wiederfinden, verwischt auf der einen Seite die Grenzen zwischen diesen beiden Gruppen und hebt die ursprüngliche *hukou*-basierte Spaltung des Arbeitsmarktes zunehmend auf. Diesen Integrationstendenzen steht auf der anderen Seite aber eine neue Spaltung des städtischen Arbeitsmarktes gegenüber. Diese trennt wiederum abgesicherte, relativ gut entlohnte formelle Arbeitsverhältnisse von marginalen, informellen Tätigkeiten. Sie hat aber eine neue Qualität, da die Trennlinie nun mitten durch die städtische Gesellschaft geht und das prekäre Segment im Vergleich zur „traditionellen“ Arbeitsmarktspaltung bedeutend größer geworden ist (Braun 2006).

Gleichzeitig werden bestehende Differenzen intensiviert. Wie in vielen anderen Ländern sind Frauen im informellen Segment des Arbeitsmarktes bezüglich Einkommen, Sozialversicherung und Tätigkeitsprofilen noch stärker diskriminiert als im formellen Segment. Regionale Differenzen nehmen zu, da informelle Beschäftigung in den prosperierenden Entwicklungszentren des Landes und in großen Städten einen geringeren Teil der Gesamtbeschäftigung ausmacht als in Kleinstädten und den alten Schwerindustriezentren. Auch im regionalen Vergleich sind die Unterschiede in der Beschäftigungsqualität im informellen Arbeitsmarkt größer als für formell Beschäftigte. Die Informalisierung von Beschäftigung ist damit ein wichtiger Erklärungsfaktor für die wachsende soziale Spaltung der VR China.

Die Zunahme informeller Tätigkeiten hat zudem negative Folgen für die soziale Absicherung der Beschäftigten wie auch für die Finanzierung der Sozialsysteme. Diese Problematik wird derzeit auch für Deutschland und andere Industrieländer intensiv debattiert (z.B. Klammer & Leiber 2006). Zwar garantiert in China informelle Beschäftigung derzeit mehr finanzielle Sicherheit, als dies das noch im Aufbau befindliche Sozialversicherungssystem leisten kann. Dass ein wachsender

Teil der Bevölkerung nicht in das System einzahlt, impliziert aber große Finanzierungsprobleme für die Zukunft und behindert die Installation einer umfassenden Sozialsicherung (vgl. auch Du et al. 2007:22).

Angesichts des großen Ausmaßes informeller Tätigkeiten in China wird die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen dieser Beschäftigtengruppe in den nächsten Jahren eine der zentralen Herausforderungen für die chinesische Regierung darstellen. Zur Aufrechterhaltung der sozialen Stabilität und zur Sicherung ihres Machtanspruches wird sie zunehmend dafür sorgen müssen, dass die arbeitsrechtlichen Defizite informeller Beschäftigung abgebaut werden und es nicht zu einer dauerhaften Prekarisierung und Exklusion großer Bevölkerungsteile kommt.

Erste Schritte in diese Richtung sind bereits erfolgt. Die Reform des *hukou*-Systems, die ländlichen Migranten eine legale Arbeitsaufnahme in den Städten ermöglichen soll, ist Grundvoraussetzung für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen dieser Beschäftigtengruppe. Aber auch in den Bereichen Arbeitsrecht, Sozialversicherung und Arbeitsmarktpolitik gibt es inzwischen Regierungsinitiativen, welche die Rechte informell Beschäftigter besser schützen und die informelle Ökonomie regulieren sollen. Diese Reformansätze zielen nicht darauf ab, informelle Beschäftigung vollständig zu formalisieren. Sie sollen vielmehr die Prekarität dieser Arbeitsverhältnisse reduzieren, um den informellen Arbeitsmarkt als wichtigen Beschäftigungskanal zu erhalten und zu stärken. Reichweite und Umsetzungsgrad dieser Initiativen sind allerdings bisher gering; sie haben den Prekarisierungstrend bislang nicht stoppen können.

7 Fazit

Informelle Beschäftigung ist keine Randerscheinung, sondern stellt als Beschäftigungsform der Hälfte der Arbeitskräfte in den Städten ein signifikantes Phänomen dar, das die Realität der Arbeitsbedingungen in China wesentlich prägt. Diese Situation ist zu einem Teil Folge globaler Trends, zum anderen aber auch Ergebnis des spezifisch chinesischen Wegs des Strukturwandels und der ökonomischen Transformation.

Die Transformation von einer Agrar- in eine Industriegesellschaft ist in China wie in anderen Entwicklungsländern mit Land-Stadt-Migration verbunden. Aufgrund hoher Eintrittsbarrieren zum städtischen Arbeitsmarkt durch das spezielle System der Haushaltsregistrierung ist Beschäftigung ländlicher Migranten in China jedoch zwangsläufig informell. Diese Situation hat sich auch durch die

hukou-Reformen bislang kaum geändert.

Auch die Deregulierung von Beschäftigung mit dem Ziel ihrer Flexibilisierung ist ein weltweites Phänomen und wird in vielen Ländern als Voraussetzung zur Bewältigung des Strukturwandels, für wirtschaftliches Wachstum und den Abbau von Arbeitslosigkeit angesehen (vgl. Keller & Seifert 2006:236). Die Deregulierungspolitik hat selbst in den Industrieländern zum Wiedererstarken atypischer Beschäftigungsformen geführt. Die Informalisierung von Arbeit ist wiederum in der Regel mit wachsender sozialer Polarisierung und einer Verstärkung der geschlechtsspezifischen Segmentation des Arbeitsmarktes verbunden, was auch in China zu beobachten ist. Die drastische Deregulierung der Arbeitsbeziehungen in den Staats- und Kollektivbetrieben im Zuge der Transformation von einer Plan- in eine Marktwirtschaft hat in China aber auch sehr spezifische Auswirkungen auf die Gestalt informeller Beschäftigung. Der rapide Abbau von formellen Arbeitskräften in der Staatsindustrie seit Mitte der 1990er Jahre und die mangelnde Durchsetzung von Arbeitsstandards haben dazu geführt, dass neue Stellen zum Großteil mit informell Beschäftigten besetzt wurden. Daher ist der Anteil informell Beschäftigter in der Staatswirtschaft in China außergewöhnlich hoch. Gleichzeitig beschäftigen die sich seit Reformbeginn schnell entwickelnden Privatunternehmen viele informelle Arbeitskräfte. Insgesamt ist daher in China der Anteil informeller Lohnarbeit im formellen Sektor deutlich höher als im Rest der Welt. Informelle Selbstbeschäftigung nimmt ebenfalls zu. Da sie sich aber aufgrund ihrer marginalen Existenz zu Zeiten der Planwirtschaft erst langsam wieder etabliert, ist ihr Anteil an informeller Beschäftigung in China im internationalen Vergleich sehr gering.

Wie in vielen anderen Ländern haben die Einbindung in die Weltwirtschaft und die Auswirkungen der Globalisierung von Finanz- und Handelsströmen wesentlichen Einfluss auf die Informalisierung von Beschäftigung in China. Der wachsende internationale Wettbewerbsdruck und die daraus abgeleiteten verstärkten Effizienzbemühungen der Unternehmen (Flexibilisierung, Senkung von Arbeitskosten) haben in vielen Teilen der Welt zur Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, zur Zunahme informeller Tätigkeiten und zur Prekarisierung bestehender informeller Arbeitsverhältnisse geführt (z.B. ILO 2002a; Carr & Chen 2001; Lee & Eyraud 2007). In China trifft die starke Importkonkurrenz insbesondere die ineffizienten Staats- und Kollektivbetriebe in der verarbeitenden Industrie (v.a. Automobilindustrie und Maschinenbau) sowie die Landwirtschaft besonders hart (Chen Zhao 2004:15; Mo 2000:19). Dies verstärkt einerseits den

Druck zum Abbau von Arbeitskräften in der Staatswirtschaft und andererseits die Land-Stadt-Migration und führt in beiden Fällen zu einer Intensivierung und Beschleunigung des Informalisierungsprozesses. Gleichzeitig werden Arbeitsplätze noch stärker in arbeitsintensive Exportindustrien, wie Textil- oder Spielzeugindustrie, und in den Dienstleistungssektor verlagert, die zu den „Gewinnern“ der Außenöffnung zählen. Dies sind aber zugleich die Sektoren, in denen der Anteil informeller Beschäftigung besonders hoch und die Arbeitsbedingungen häufig prekär sind.

Das wichtigste Spezifikum der chinesischen Situation ist aber die Gleichzeitigkeit all dieser Entwicklungen. Deregulierungspolitik, Land-Stadt-Migration, Tertiarisierung und Öffnung zur Weltwirtschaft haben in China innerhalb kürzester Zeit und parallel zueinander stattgefunden und zu einem drastischen Anstieg der zuvor kaum existierenden informellen Beschäftigung auf 50% der städtischen Gesamtbeschäftigung geführt.

Informelle Beschäftigung wird ein signifikantes Element des chinesischen Arbeitsmarktes bleiben, solange das Arbeitskräfteangebot die formellen Arbeitsmöglichkeiten übersteigt, die Land-Stadt-Migration anhält und Chinas Wachstumsstrategie auf arbeitsintensiver Produktion im Niedriglohnsektor basiert. Mit der Hälfte der Arbeitskräfte in informellen Tätigkeiten wird die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der informellen Ökonomie zu einem entscheidenden Faktor, der über das Erreichen der von der Regierung propagierten Ziele einer „harmonischen Gesellschaft“ und einer „nachhaltigen Entwicklung“ wesentlich mitentscheidet.

Literatur

- Altwater, Elmar & Birgit Mahnkopf (2002), *Globalisierung der Unsicherheit. Arbeit im Schatten, schmutziges Geld und informelle Politik*, Münster: Westfälisches Dampfboot
- Appleton, Simon, John Knight, Lina Song & Qingjie Xia (2001), *Towards a competitive labour market? Urban workers, rural migrants, redundancies and hardships in China*, Nottingham: University of Nottingham
- Bernabé, Sabine (2002), *Informal employment in countries in transition: A conceptual framework*, London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics
- Braun, Anne J. (2006), „Informal employment – Integration or segregation of the labour market?“, in: Michaela Baur, Bettina Gransow, Yihong Jin & Guoqing

- Shi (Hrsg.), *Labour mobility in urban China – An integrated labour market in the making?*, Berlin: Lit Verlag, S.161-174
- Cai, Fang (2005), *Renkou yu laodong lüpi shu. Zhongguo renkou yu laodong wenti baogao 2005* (Grünbuch Bevölkerung und Arbeit. Bericht über Bevölkerung und Arbeit in China 2005), Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe (Social Sciences Academic Press)
- Cai, Fang & Meiyang Wang (2004), „Irregular employment and the growth of the labor market“, in: *The Chinese economy: translations and studies*, 37 (2), S.16-28
- Carr, Marilyn & Chen, Martha Alter (2001), *Globalization and the informal economy: How global trade and investment impact on the working poor*, o.A.: WIEGO
- Chen, Martha Alter (2004), *Rethinking the informal economy: Linkages with the formal economy and the formal regulatory environment*. Online: http://www.wiego.org/papers/2005/unifem/5_Chen_WIDER_paper.pdf (Aufruf: 11.03.2007)
- Chen, Martha Alter, Joann Vanek & Marilyn Carr (2004), *Mainstreaming informal employment and gender in poverty reduction*, London: Commonwealth Secretariat
- Chen, Zhao (2004), *Jingji zengchang yu jiuye chuangzao: „Feizhenggui jiuye“ de yingxiang* (Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsschaffung: Der Einfluss „informeller Beschäftigung“), Shanghai: o.A.
- Cheng, Duosheng (2004), *A preliminary study of the flexible forms of employment in China*. Online: <http://www.kli.re.kr/iira2004/pro/papers/ChengDuosheng.pdf> (Aufruf: 17.09.2005)
- China Daily* (2003), „Rural-to-town labour force on the rise“, 23. Januar. Online: http://chinadaily.com.cn/en/doc/2003-01/23/content_152498.htm (Aufruf: 02.10.2007)
- China Statistics Press (2006), *China Statistical Yearbook 2006*, Beijing: China Statistics Press
- Ding, Saier (2004), *Normalize labor relation of temporary employment*. Online: <http://www.kli.re.kr/iira2004/pro/papers/DingSaier.pdf> (Aufruf: 20.01.2008)
- Dong, Keyong (2000), „Guanyu 'feizhenggui bumen jiuye – fensanxing jiuye' wenti yanjiu“ (Forschung zu „Beschäftigung im informellen Sektor – dezentrale Beschäftigung“), in: *Zhongguo Laodong* (Chinese Labour), (12), S.11-13
- Du, Yang, Fang Cai, Maiyan Wang (2007), *Labor market informalization and*

- its implications for sustainable growth*, paper presented at the „Eight Annual Global Development Conference“, Jan. 14-16, Beijing: Global Development Network
- Hebel, Jutta & Günter Schucher (2006), „Flexibility and security in China’s emerging ‘socialist’ market labour regime“, in: Michaela Baur, Bettina Gran-sow, Yihong Jin & Shi Guoqing (Hrsg.), *Labour mobility in urban China. An integrated labour market in the making?*, Berlin: Lit-Verlag, S.19-49
- Hoffmann, Edeltraud & Ulrich Walwei (2000), „Wandel der Erwerbsformen: Was steckt hinter den Veränderungen?“, in: Gerhard Kleinhenz (Hrsg.), *IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, S.135-144
- Howell, Jude (2002), *Good practice study in Shanghai on employment services for the informal economy*, Geneva: International Labour Organization
- Hou, Bao-qin & Lan Chen (2007), *The employment flexibility and security under the context of globalization in China*, paper presented at the „Workshop on Globalization and Changes in Employment Conditions in Asia and the Pacific“, Feb. 22-23, Seoul: International Labour Organization und Korea Labor Institute
- Hu, Angang & Yunxin Yang (2001), „Jiuye moshi zhuanbian: Cong zhengguihua dao feizhengguihua – Wo guo chengzhen zhenggui jiuye zhuangkuang fenxi“ (Transformation des Beschäftigungsmodells: Von Formalisierung zu Informalisierung – Situationsanalyse formeller Beschäftigung in Chinas Städten), in: *Guanli Shijie* (Management World), (2), S.69-71
- Husmanns, Ralf (2004), *Statistical definition of informal employment: Guidelines endorsed by the Seventeenth International Conference of Labour Statisticians* (2003), Geneva: International Labour Organization
- ILO siehe International Labour Organization
- Institute for Labor Studies/MoLSS & ILO (2005), *Study on the current situation of flexible employment in China – Coverage, evaluation and status*, Beijing: Institute for Labour Studies
- International Labour Organization (2002a), *Decent work and the informal economy*, Geneva: ILO
- (2002b), *Women and men in the informal sector. A statistical picture*, Geneva: ILO
- (1993), *Resolution concerning statistics of employment in the informal sector, adopted by the 15th International Conference of Labour Statisticians*, Geneva:

ILO

- Keller, Berndt & Hartmut Seifert (2006), „Atypische Beschäftigungsverhältnisse: Flexibilität, soziale Sicherheit und Prekarität“, in: *WSI Mitteilungen*, 59 (5), S.235-240
- (Hrsg.) (1995), „Atypische Beschäftigung. Verbieten oder gestalten?“, Köln: Bund-Verlag
- Klammer, Ute & Simone Leiber (2006), „Atypische Beschäftigung und soziale Sicherung“, in: *WSI Mitteilungen*, 59 (5), S.287-292
- Laodong he Shehui Baozhang Bu (Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit) (2004), *Xinbian jiuye yu peixun zhengce wenda* (Neue Fragen und Antworten zu Beschäftigungs- und Ausbildungspolitik), Beijing: Zhongguo Renshi Chubanshe (Chinese Personnel Press)
- Laodong he Shehui Baozhang Bu Ketizu (Forschungsgruppe des MoLSS) (2005), *Guanyu woguo linghuo jiuye qingkuang de tongji fenxi* (Statistische Analyse zur Situation flexibler Beschäftigung in China). Online: <http://www.molss.gov.cn/news/2005/0107a.htm> (Aufruf: 17.09.2005)
- Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo (Institut für Arbeitswissenschaft des MoLSS) (2005), *2005 nian Zhongguo jiuye baogao – Tongchou chengxiang jiuye* (Beschäftigungsbericht China 2005 – Städtische und ländliche Beschäftigung kohärent planen), Beijing: Zhongguo laodong he shehui baozhang chubanshe (China Labour and Social Security Press)
- (2003), *2002 nian Zhongguo jiuye baogao – Jingji tizhi gaige he jiegou tiaozheng zhong de jiuye wenti* (Beschäftigungsbericht China 2002 – Beschäftigungsfragen im Zuge der Reform des Wirtschaftssystems und der Strukturanpassung), Beijing: Zhongguo laodong he shehui baozhang chubanshe (China Labour and Social Security Press)
- Laodong he Shehui Baozhang Bu Laodong Kexue Yanjiusuo (Institut für Arbeitswissenschaft des MoLSS) & ILO (2004), *Zhongguo laodongli shichang de linghuoxing he jiuye baozhang yanjiu* (Untersuchung zur Flexibilität des chinesischen Arbeitsmarktes und Beschäftigungssicherheit), Beijing: Zhongguo laodong he shehui baozhang chubanshe (China Labour and Social Security Press)
- Laodong he Shehui Baozhang Bu Shehui Baozhang Yanjiusuo (Institut für Sozialversicherung des MoLSS) (2002), *Linghuo jiuye qunti shehui baozhang yanjiu baogao* (Forschungsbericht zur Sozialversicherung flexibel Beschäftigter), Beijing: Zhongguo laodong he shehui baozhang chubanshe (China Labour and

Social Security Press)

- Lee, Sangheon & Francois Eyraud (2007), *Introduction: Globalization, deregulation, and workers – Changes and outcomes*, paper presented at the „Workshop on Globalization and Changes in Employment Conditions in Asia and the Pacific“, Feb. 22-23, Seoul: International Labour Organization und Korea Labor Institute
- Li, Qiang (2004), *Guanyu jincheng nongmin de „feizhenggui jiuye“ wenti* („Informelle Beschäftigung“ ländlicher Migranten in den Städten), „Zhongguo feizhenggui jiuye gainian yu zhengce yantaohui“ (Konferenz: „Informelle Beschäftigung in China – Konzept und Politiken“), Shanghai: 28.-29.2.2004
- Mo, Rong (2000), „Jiaru WTO yu woguo de jiuye“ (Die Beschäftigungswirkungen von Chinas WTO-Beitritt), in: *Laodong Baozhang Tongxun* (Labour Insurance Bulletin), (4), S.18-21
- MoLSS siehe Laodong he Shehui Baozhang Bu
- Quanguo Renda changweihui fazhi gongzuo weiyuanhui xingzhengfa shi (Büro für Verwaltungsrecht des Rechtsausschusses des Ständigen Ausschusses des NVK) (2006), *Laodong hetong fa (zao'an) cankao* (Analyse des Arbeitsvertragsgesetzes (Entwurf)), Beijing: Zhongguo minzhu fazhi chubanshe (China Publishing House for Democracy and Legal System)
- Ravallion, Martin & Shaohua Chen (1998), *When economic reform is faster than statistical reform. Measuring and explaining inequality in rural China*, Washington, DC: Worldbank
- Scharping, Thomas (1997), „Studying migration in contemporary China: Models and methods, issues and evidence“, in: Thomas Scharping & Huaiyang Sun (Hrsg.), *Migration in China's Guangdong province. Major results of a 1993 sample survey on migrants and floating population in Shenzhen and Foshan*, Hamburg: Institut für Asienkunde, S.9-55
- Solinger, Dorothy J. (2001), „Why we cannot count the 'unemployed'“, in: *The China Quarterly*, (167), S.671-688
- (2002a), „Economic informalisation by fiat: China's new growth strategy as solution or crisis?“, in: Luigi Tomba (Hrsg.), *East Asian capitalism. Conflicts, growth and crisis*, Milano: Feltrinelli, S.373-417
- (2002b): „Labour market reform and the plight of the laid-off proletariat“, in: *The China Quarterly*, (170), S.304-326
- Tokman, Victor (1992), „The informal sector in Latin America: From underground to legality“, in: Victor Tokman (Hrsg.), *Beyond regulation: The inform-*

- al economy in Latin America*, Bolder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, S.3-20
- Wang, Yanmei (2005), *Chengshi chuangye nengli* (Fähigkeiten zu Unternehmensgründungen in Städten), Beijing: Zhongguo jingji chubanshe (China Economic Publishing House)
- Williams, Colin C. & Jan Windebank (1998), *Informal employment in the advanced economies: implications for work and welfare*, London u.a.: Routledge
- Wilson, Tamar Diana (1998), „Introduction“, in: *Latin American Perspectives*, 25 (2), S.3-17
- Xia, Wang (2004), *Improve wages policy to stimulate flexible employment*. Online: <http://www.kli.re.kr/iira2004/pro/papers/WangXia.pdf> (Aufruf: 27.01.2005)
- Yao, Yu (2004), *Zhongguo feizhenggui jiuye yanjiu zongshu* (Zusammenfassung der Forschung zu informeller Beschäftigung in China), „Zhongguo feizhenggui jiuye gainian yu zhengce“ yantaohui (Konferenz: „Informeller Beschäftigung in China – Konzept und Politiken“), Shanghai: 28.-29.2.2004
- Zhang, Yinghua (2004), „Zhongguo de feizhenggui jiuye: Gainian, tezheng yu shuliang jisuan“ (Informelle Beschäftigung in China: Konzept, Charakteristika und geschätztes Ausmaß), in: *Nanjing Ligong Daxue Xuebao* (Journal of Nanjing University of Science and Technology), 15 (3), S.31-36