

Überschüssig - Aussortiert - Arbeitslos? Zur Reform der Arbeitsorganisation in der VR China*

GÜNTER SCHUCHER

Der - laut Kornai grundlegende - Widerspruch zwischen den notwendigen Bedingungen wirtschaftlicher Effizienz und der Verwirklichung von Solidarität und Sicherheit als ethischen Prinzipien einer sozialistischen Wirtschaft¹ ist bislang in keinem sozialistischen Land gelöst worden - auch nicht in China.

Die chinesische Führung hat allerdings bis zum Ende der 70er Jahre eine eindeutige Priorität gesetzt. Für die Verwirklichung von Vollbeschäftigung - der wohl wichtigsten Implikation des Prinzips Sicherheit - wurde eine relativ geringe Zunahme der Arbeitsproduktivität und das Entstehen einer erheblichen Unterbeschäftigung, genauer: einer Überbesetzung der Arbeitsplätze (*ren fu yu shi*), in Kauf genommen. Diese Politik wird heute mit dem Schlagwort "niedrige Effizienz, niedrige Löhne, hohe Beschäftigung" gekennzeichnet.

Die Wirtschaftsreformen, die das 3. Plenum des XI. Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas im Dezember 1978 beschloß, leiteten einen grundlegenden Prioritätenwechsel in der Entwicklungsstrategie ein. Zum Maßstab des Erfolges der Reform in der Industriegewirtschaft wurde die Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz erklärt. Die beschäftigungspolitische Zielsetzung wurde damit zwar nicht aufgegeben, aber modifiziert: Vollbeschäftigung soll nunmehr vor allem langfristig als Resultat intensiven Wirtschaftswachstums erreicht werden.

Damit erweiterte sich der Blick der Reformer folgerichtig von der Suche nach neuen Beschäftigungsmöglichkeiten auf die Reform des Arbeitssystems²; denn - begünstigt durch die auf extensives Wachstum ausgerichtete Wirt-

* Dieser Artikel entstand im Rahmen des Forschungsprojekts "Arbeitssystem in der VR China", das von der Stiftung Volkswagenwerk finanziert wird. Das Manuskript wurde noch vor den Ereignissen im Juni 1989 fertiggestellt. Die jüngste Entwicklung kann daher nicht berücksichtigt werden. Die Teilnahme von Arbeitern an der Demokratie-Bewegung zeigt jedoch, wie groß die Verunsicherung unter ihnen u.a. wegen der Reform der Arbeitsorganisation ist. Mein Dank gilt Jutta Hebel, Gabi Keymling und Bärbel Lumm für ihre kritische Durchsicht des Manuskripts und viele wertvolle Hinweise.

1 Kornai 1980, S. 152f.

2 Arbeitssystem wird hier im weiteren Sinne gebraucht, ist also nicht nur auf die Kategorie "Arbeiter" beschränkt.

schaftspolitik - hatte das Arbeitssystem bereits seit den 50er Jahren unter dem politischen Primat der Sicherheit eine besondere Ausprägung erfahren, die heute durch das Bild von den "drei Eisenstücken, die einen Topf stützen" (*san kuai tie cheng yi kou guo*) treffend charakterisiert wird: Die "eiserne Reisschale" (*tiefanwan*) und der "eiserne Sessel" (*tiejiaoyi*) - die administrativ gesicherte, lebenslange Beschäftigungsgarantie für Arbeiter und Kader³ - sowie der "eiserne Lohn" (*tiegongzi*) - staatlich festgelegte, einheitliche Lohnsätze - bilden die Grundlage für das "Essen aus dem großen Topf" (*chi da-guofan*), die egalitäre, leistungsunabhängige Versorgung.

Die Reformkräfte halten es für den Aufbau einer leistungsstarken Wirtschaft für erforderlich, dieses Arbeitssystem aus seiner Erstarrung zu lösen. Wenn sie dabei zum obersten Kriterium bestimmen, alles im Arbeitssystem zu eliminieren, was die Entwicklung der gesellschaftlichen Produktivkräfte fesselt⁴, dann gilt dies in besonderem Maße für die Institution der Festarbeit, die lebenslange Zuweisung eines Betriebes - und häufig auch eines Arbeitsplatzes.

Etwa 80% der Beschäftigten in den Staatsbetrieben sind gegenwärtig praktisch unkündbare Festarbeiter (*gudinggong*). Die Änderung dieser Anstellungsform ist letztlich der entscheidende Schlüssel zur Reform des gesamten Arbeitssystems, rief sie doch u.a. den hohen Arbeitskräfteüberschuß in den Betrieben hervor, der - auch nach Ansicht chinesischer Wissenschaftler⁵ - zu einem Hindernis für die gesamte Wirtschaftsreform geworden ist.

Die Betriebe müssen - wollen sie als selbständige Wirtschaftseinheiten nicht nur Planziele erfüllen, sondern wirtschaftliche Resultate, vor allem Gewinn erzielen - die Prioritäten von expansivem auf intensives Wachstum verlagern, also alle Ressourcen - auch die Arbeit - optimal nutzen. Dies würde nicht nur das ganze Ausmaß der Unterbeschäftigung sichtbar machen, sondern könnte als Konsequenz auch erhebliche Freisetzungseffekte nach sich ziehen.⁶

Ein Teilschritt einer solchen Reform des Arbeitssystems soll die seit 1987 forcierte "Belebung des Festarbeitersystems" (*gaohuo gudinggong zhidu*) sein, ein Prozeß arbeitsorganisatorischer Neugruppierung, dem sich alle Festarbeiter in den Betrieben zu unterziehen haben. Als Hauptform hat sich inzwi-

3 Als Kader werden im folgenden alle Betriebsangehörigen bezeichnet, die Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, d.h. nicht nur vom Staat ernannte Kader, sondern auch Arbeiter mit Kaderaufgaben (*yi gong dai gan*).

4 Hu Qili 1986.

5 XNA 19.11.1988.

6 Li Guoji (1988) verweist zu Recht darauf, daß ohne das Recht auf Entlassung überschüssiger Arbeitskräfte von einer wirklichen betrieblichen Autonomie keine Rede sein kann und daß die Beschäftigten ohne die Möglichkeit zur Kündigung keine wirkliche Berufswahlfreiheit haben.

schen die "Optimierte Arbeitsgruppe (OAG)" (*youhua laodong zuhe*) herauskristallisiert. Ob und in welchem Maße sie geeignet ist, die erstarrten Strukturen des Arbeitssystems aufzubrechen, den Arbeitskräfteüberschuß abzubauen und damit den Prioritätenwechsel zu ermöglichen, soll im folgenden untersucht werden. Die Untersuchung bezieht sich dabei vor allem auf die staatlichen Betriebe.

Um die Wirkung der OAG beurteilen zu können, ist erforderlich, nicht nur den Umfang der Unterbeschäftigung darzustellen, sondern auch einige der Mechanismen zu beschreiben, die sich unter dem Primat des Prinzips der Sicherheit herausgebildet und maßgeblich zur Entstehung der Unterbeschäftigung beigetragen haben. Ein Überblick über die ersten Reformschritte soll die Hintergründe der Neuakzentuierung der Reform verdeutlichen. Im Anschluß daran soll die neue Maßnahme, die OAG, beschrieben, die Grundzüge und Probleme ihrer Implementierung herausgearbeitet und die Bewertung in der chinesischen Öffentlichkeit skizziert werden. Abschließend wird dann die Ausgangsfrage aufgegriffen, ob sich mit der OAG ein Wechsel beschäftigungspolitischer Prioritäten, eine Abkehr vom Prinzip Sicherheit vollzieht.

Wichtige Grundlagen für diese Arbeit ergaben sich aus Gesprächen, die vom 10.9. bis 28.10.1988 und erneut vom 28.2. bis 31.3.1989 im Rahmen des Forschungsprojekts "Arbeitssystem in der VR China" in Beijing und Nanjing geführt wurden.⁷ Sie boten die Möglichkeit, mit Wissenschaftlern sowie Vertretern des Arbeitsministeriums und des Gewerkschaftsbundes das Für und Wider der OAG zu diskutieren und in den Betrieben der Textil- und Maschinenbaubranche erste Erfahrungen mit der Reform abzufragen.

Unterbeschäftigung - Ausmaß und Ursachen

Die Befreiung von Arbeitslosigkeit wurde über Jahrzehnte, nicht nur in China, als eine historische Errungenschaft des Sozialismus angesehen. In China wurden Arbeitslose (*shiye*) sogar terminologisch eliminiert, indem nur noch von "Auf-Arbeit-Wartenden" (*daiye*) gesprochen wurde. Inzwischen werden die Schattenseiten staatlich garantierter Beschäftigung sichtbar.

Seitdem Arbeitslosigkeit in China kein Tabu mehr ist, wird von "Arbeitslosigkeit am Arbeitsplatz" (*zaizhi shiye*) gesprochen und anerkannt, daß verdeckte Arbeitslosigkeit (*yinxing shiye*) unter Umständen ein viel größeres Problem als die offene darstellen kann. Die offene Arbeitslosigkeit soll derzeit bei ca. 2% liegen.⁸

7 Hebel/Schucher 1988.

8 RMRB 29.7.1988.

Selbst nach gegenwärtigen Kriterien - bei niedriger Auslastung der Arbeitszeit und schlechter Arbeitsorganisation - wird in Schätzungen von ca. 15 Mio. überschüssigen Arbeitskräften in staatlichen Betrieben gesprochen (8-15% der Gesamtbelegschaften) und betont, daß diese Zahl "nach einer weiteren Rationalisierung" auf 20 Mio. (15-20%) steigen könnte.⁹

Die überschüssigen Arbeitskräfte, deren Arbeitskraft ungenutzt bleibt, verursachen riesige Verluste und kosten den Staat nach Schätzungen jährlich 50-60 Mrd. Yuan an Löhnen und Sozialleistungen, eine Summe, die in etwa der Hälfte der von den Staatsbetrieben abgeführten Gewinne und Steuern entspricht.¹⁰ Aber auch aus anderen, nicht monetären Gründen ist die Beseitigung der Unterbeschäftigung von Bedeutung; denn sie trägt zur Demotivation der Arbeitskräfte, zu niedriger Arbeitsleistung und hohen Fehlzeiten bei und behindert eine flexiblere Arbeitskräfte lenkung, kurz: sie schwächt die wirtschaftliche Ertragskraft der Betriebe. Die Arbeitszeitauslastung beträgt unter diesen Umständen z.B. bei Produktionsarbeitern weniger als 50% (3,2 Std.).¹¹

Gleichzeitig soll es über 20 Mio. Arbeitsplätze in den Städten geben, u.a. in der Textilindustrie, für die vielfach ländliche Vertragsarbeiter befristet angeworben wurden. Diese Arbeitsplätze werden von den Festarbeitern wegen ihrer schlechten Arbeitsbedingungen (ermüdende und schmutzige Tätigkeiten bei niedrigem Lohn) abgelehnt.¹²

Nach einer Untersuchung aus Shanghai sind höchstens 22% der Industriebetriebe nicht personell überbesetzt.¹³ Dies ist das Ergebnis eines Entwicklungsprozesses, der unmittelbar nach Gründung der Volksrepublik einsetzte: Unter dem politischen Primat der Vollbeschäftigung und der Strategie extensiven Wirtschaftswachstums bildeten sich bei kontinuierlich zunehmender staatlicher Einflußnahme auf die Beschäftigungspolitik in den Städten Mechanismen heraus, die die Zahl der Arbeiter in den Betrieben ohne Rücksicht auf wirtschaftliche Effizienz ansteigen ließen. Die wichtigsten dieser Mechanismen sollen hier genannt werden, ohne daß im einzelnen auf ihre Entstehung und Wirkungsweise eingegangen wird:

- *Die lebenslange Beschäftigung und Versorgung durch den Staat (baoxialai).* Ausgehend von der nach 1949 erfolgten Übernahme der Guomindang-Beamten in staatliche Beschäftigungsverhältnisse und dem Kündigungs-

9 Der damalige Arbeitsminister Luo Gan in BR 51/88, S. 22. Andere Schätzungen sprechen sogar von 30 Mio. (RMRB 13.6.1988).

10 RMRB 13.6.1988.

11 RMRB 29.7.1988.

12 XNA 16.6.1988.

13 Huadong 1988, S. 55.

verbot für die Beschäftigten in Privatbetrieben entwickelte sich ein Prinzip umfassender Daseinsvorsorge. Dieses Prinzip schließt die Institution der Festarbeit und eine umfassende Familienversorgung ein und führt zum Ausbau der Betriebe zu "kleinen Gesellschaften" (*xiao shehui*). Diese "kleinen Gesellschaften" verfügen über alle Arten von Versorgungseinrichtungen (Wohnungen, Dienstleistungs- und Reparaturbetriebe, Geschäfte, Gästehäuser, Kantinen, Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser usw., bis hin zu eigenen Lebensmittel-Produktionsstätten).¹⁴

- *Die administrative Zuteilung von Arbeitsplätzen (tongyi fenpei)*. Demographischer Druck, beschäftigungspolitische Zwänge und dirigistische Planvorgaben veranlaßten die Institutionen der Arbeitsverwaltung, den Betrieben Arbeitskräfte ohne Rücksicht auf deren tatsächlichen Bedarf zuzuteilen bzw. aufzuzwingen (*yingtanpai*), wenn sie diese nicht haben wollten. Für den größten Teil der Arbeitskräfte wurde die "einheitliche Zuteilung" durch den Staat 1986 offiziell aufgegeben.
- *Die "Menschenmeertaktik" (renhai zhanshu)*. Intransparenz und Fragmentarisierung sowie die damit verbundene Unsicherheit des Plansystems verlangen aus der Sicht der Betriebe eine Ressourcenakkumulation, um ihre Produktionsaufgaben erfüllen zu können. Arbeitskräfte werden dabei anderen Ressourcen vergleichbar gehortet. Außerdem fordern die Betriebe, egal ob es um Qualitäts- oder Quantitätssteigerungen ging, stets die Erweiterung des Personals. Ermöglicht wird dieses Verhalten durch die "weichen Haushaltszwänge" (*ruan yusuan yueshu*), die staatliche "Übernahme" betrieblicher Verluste.
- *Der "Ressortegoismus" (benweizhuyi)*. Das Denken in Kategorien des "Einheitseigentums" (*danwei suoyouzhì*) verhindert einen zwischenbetrieblichen Ausgleich von Arbeitskräftemangel und -überfluß. Auch innerbetrieblich sind Disproportionen in der Beschäftigung kaum auszugleichen, weil es nur Aufwärtsmobilität gibt und Festarbeiter nicht gezwungen werden können, schwere Arbeiten zu übernehmen.
- *Der Mangel an Mobilität (nengjin bunengchu)*. Nicht nur die Institution der Festarbeit behindert Mobilität. Den Arbeitskräften fehlt aufgrund des strukturellen Überangebots und deutlich schlechterer sozialer Absicherung im kollektiven und individuellen Sektor die Motivation, ihre Arbeitsplätze im Staatssektor aufzugeben. Enge Qualifikationsprofile und die traditionell bedingte Ablehnung mobiler Arbeitskräfte machen einen Betriebswechsel darüber hinaus fast unmöglich.

14 Vgl. J. Hebel, Der Betrieb als kleine Gesellschaft. Die Bedeutung des chinesischen Betriebstyps im Prozeß der Reform, in: Soziale Welt 1990, 2.

- *Die Arbeitsplatzvergabe durch persönliche Beziehungen (la guanxi).* Unter Ausnutzung persönlicher Beziehungen gelangte eine nicht unbedeutende Zahl von Arbeitskräften als Zeit-, Vertrags- oder Saisonarbeiter außerhalb des Plans auf reguläre Arbeitsplätze.¹⁵ Beziehungen - gekoppelt mit der betrieblichen Pflicht zur Unterbringung aus der Produktion Ausscheidender und der kaum möglichen Abwärtsmobilität - bieten darüber hinaus den Produktionsarbeitern die Chance, die unbeliebte "1. Linie" zu verlassen; die Betriebe sind so vielfach gezwungen, trotz überzähliger Arbeitskräfte in den Hilfs- und Dienstleistungsabteilungen (2. Linie) und in der Verwaltung (3. Linie) weitere Arbeiter einzustellen.

Unterbeschäftigung ist also das Ergebnis des Zusammenwirkens verschiedener ökonomischer und sozialer Mechanismen, die die Beziehungen zwischen Betrieb, Administration und Arbeitskräften bis heute prägen.¹⁶ Anhaltende Klagen über eine nicht zufriedenstellende Entwicklung der Arbeitsproduktivität auch nach den bisherigen Reformen deuten darauf hin, daß diese Mechanismen nicht allein durch administrative Maßnahmen (wie z.B. die Einführung von Arbeitsverträgen) aufzuheben sind. Eine erfolversprechende Reform des Arbeitssystems muß daher das bestimmende Element, die Festarbeit, als Ansatzpunkt wählen.

Erste Schritte zur Reform des Arbeitssystems

Zwei große Schritte sind bis 1987 bei der Reform des Arbeitssystems zu unterscheiden. Im ersten wurde zu Beginn der 80er Jahre die staatliche Einflusnahme auf die Arbeitskräfteallokation verringert und der selbst im Vergleich zu anderen sozialistischen Ländern starke Dirigismus der Arbeitskräfteplanung gemindert. Im zweiten Schritt erfaßte die Reform 1986 mit der Einführung des Arbeitsvertragssystems (AVS) auch die Betriebe. Beide Male stand im Hintergrund das Ziel, die Zahl der Festarbeiter nicht weiter zunehmen zu lassen. Bestehende Beschäftigungsverhältnisse wurden allerdings zunächst nicht in Frage gestellt. Auf den Arbeitskräfteüberschuß wurde zwar bereits zu

15 In einem Stahlbetrieb mit 6900 regulären Beschäftigten hatten sich über 2000 Arbeitskräfte auf diese Weise "einen Arbeitsplatz erschlichen" (*hungang*). Wang Mingshu, Li Xishan 1983, S. 48.

16 Die Forschungsabteilung für Wirtschaftsentwicklung beim Ostchina-Chemie-Institut spricht angesichts einer strukturellen Ausprägung von Unterbeschäftigung, die zu weiterem Bedarf an Arbeitskräften führt, von einer "Beschäftigungsfalle" (*jiuye xianjing*). Hua-dong 1988.

Beginn der Wirtschaftsreformen hingewiesen, sein Abbau aber wurde nicht als Teil der Reform des Arbeitssystems begriffen.

Den Beginn der Reform des Arbeitssystems bildete ein neues beschäftigungspolitisches Konzept, das von einer nationalen Konferenz im August 1980 erarbeitet wurde und die zunehmend komplizierter werdende Beschäftigungssituation lösen helfen sollte¹⁷. Denn über die ständige Vergrößerung des städtischen Erwerbspersonenpotentials hinaus hatte sich die Lage 1978/79 erheblich zugespitzt, als zahlreiche landverschickte Jugendliche in ihre Heimatstädte zurückkehrten. Um ihnen ausreichend Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen, sollten neben dem Staatssektor zwei weitere Wege zur Beschäftigung eröffnet werden: von Jugendlichen selbst geführte Kollektivbetriebe und das Einzelgewerbe. Der beschäftigungspolitische Druck auf die Staatsbetriebe sollte darüber hinaus durch die Aufhebung des staatlichen Monopols auf die Zuteilung der Arbeitskräfte gelockert werden. Die Betriebe erhielten ihrerseits größere Rechte bei der Rekrutierung und Selektion von Arbeitskräften.

Dieser sog. Kurs der "Dreierverbindung" (*sanjiehe*) war der Kern des neuen Konzeptes. Es sah außerdem Änderungen der Arbeitszeit- und Schichtregelungen vor und empfahl eine generelle Entlastung der Beschäftigungssituation durch den Ausbau des beruflichen und höheren Bildungswesens sowie eine Einschränkung der Migration vom Land in die Städte. Mit Hilfe einer besseren "vorbereitenden Ausbildung" sollten die Einstellungschancen der arbeitslosen Jugendlichen vergrößert werden.

Für die Reformer hatte nach 1978 der Abbau der städtischen Arbeitslosigkeit hohe Dringlichkeit, um größere soziale Unzufriedenheit abzuwenden. So wurde im Widerspruch zu der Aufforderung an die staatlichen Betriebe, ihre Anziehungskraft auf Arbeitskräfte durch effizienzsteigernde Maßnahmen zu senken, gebilligt, daß die Kinder der Betriebsangehörigen die Arbeitsplätze ihrer Eltern "erbt" (*dingti*). Neugeschaffene betriebliche Arbeitsdienstleistungsgesellschaften (ADG) und von Staatsbetrieben geführte Kollektiveinheiten dienten speziell der Absicherung dieser Kinder.

Der Ruf nach neuen Beschäftigungsmöglichkeiten übertönte diejenigen, die ihre Stimme gegen die "Eiserne Reisschale" erhoben, selbst wenn diese auf die Vereinbarkeit von Vollbeschäftigung und Arbeitsproduktivitätssteigerung hinwiesen.¹⁸ Zwar begannen einzelne Betriebe bereits unmittelbar im Anschluß an die Beschlüsse des "Reformplenums" vom Dezember 1978, im

17 Zhonggong zhongyang guanyu zhuanfa quanguo laodong jiuye huiyi wenjian de tongzhi, zhongfa [1980] 64 hao, in: LFW 1987, S. 319-330. Vom Zentralkomitee der KPCh wurde dieses Konzept am 17.10.1981 sanktioniert: Zhonggong zhongyang, guowuyuan guanyu guangkai menlu, gaohuo jingji, jieyue chenzhen jiuye wenti de ruogan jue ding, zhongfa [1981] 42 hao, in: LFW 1987, S. 331-341.

18 Vgl. die Artikelsammlung LGLX 1982.

Rahmen einer Reorganisation und Vereinfachung ihrer Betriebsstrukturen auch die "Arbeitsorganisation zu verbessern" (*zhengdun qiye laodong zuzhi*)¹⁹, aber erst im Januar 1982 versuchten ZK und Staatsrat, diese Aktivitäten mit Hilfe eines Beschlusses, in dem sie die Betriebe zur Überwindung der Unterbeschäftigung aufforderten, auf eine festere Basis zu stellen.²⁰

Eine Konferenz, die das Ministerium für Arbeit und Personal und die staatliche Wirtschaftskommission im Dezember 1982 organisierten und die sich speziell mit der Frage der Arbeitsorganisation befaßte²¹, konkretisierte die Aufgabe, die betriebliche Organisationsstruktur und das Personal zu straffen: Überschüssige Arbeitskräfte im Plan sollten anderweitig untergebracht werden, ländliche und städtische Arbeiter außerhalb des Plans (*jihua-wai gongren*) sollten entlassen werden, und zwar auch dann, wenn kein Arbeitskräfteüberschuß vorhanden war.

In der Praxis erhielt allerdings die Beschäftigung absoluten Vorrang, was anscheinend eine inoffizielle Erlaubnis zur Überbesetzung von Arbeitsplätzen einschloß²²; denn für die Arbeitsbüros stellten Reorganisation und Beschäftigungspolitik einen Gegensatz dar, sie fuhren mit der z.T. zwangsweisen Zuteilung von Arbeitslosen fort.

Auch die Resonanz der Betriebe auf die Vorschläge zur Personalstraffung scheint nicht allzu groß gewesen zu sein: In sieben untersuchten Provinzen waren bis Ende 1983 die Belegschaften nur um 3,5% reduziert worden, die Zahl der Arbeitskräfte außerhalb des Plans in der staatlichen Industrie nahm nach offiziellen Angaben nur von 4,29 Mio. 1982 auf 3,97 Mio. 1984 ab.²³

Den Betriebsleitungen, so wurde beklagt, sei die Bedeutung der Reorganisation für die Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz nicht bewußt gewesen. Ihnen habe es an Reformgeist gefehlt, sie hätten mit alten Methoden reorganisiert.²⁴

Aber auch die Reformbefürworter wollten die Festarbeit nicht abschaffen, sondern lediglich durch flexibler zu lenkende Beschäftigungsverhältnisse ergänzen. Höhere Arbeitsproduktivität sollte durch bessere Arbeitsdisziplin, Ausbildung und Lohngestaltung erreicht werden.²⁵

19 Wang Mingshu, Li Xishan 1983.

20 ZJN 1983, S. VIII-21ff. In diesem Beschluß wurde erstmals von "überschüssigen Arbeitskräften" (*fuyu renyuán*) gesprochen. Eine Reihe von Konferenzen im selben Jahr griff das Thema auf. Z.B. ZJN 1983, S. VIII-24ff.

21 Guojia jingji weiyuanhui, laodong renshibu guanyu zhuanfa "Quanguo zhengdun qiye laodong zuzhi gongzuo zuotanhui jiyao" de tongzhi. Laorenji [1983] 42 hao. 8.4.1983. In: LFW 1987, S. 474-484.

22 J.R. Taylor 1986, S. 254-259.

23 ZJN 1984, S. IV-44; ZLGTZ 1987, S. 35.

24 LFW 1987, S. 474-484; ZJGD 1986, S. 509.

25 LGLX 1982, S. 47f.

Zwar wies im Februar 1984 eine Staatsratskonferenz zur wirtschaftlichen Effizienz erneut darauf hin, daß die Steigerung der Qualität der Betriebe die Grundlage der gesamten Wirtschaftsarbeit darstelle²⁶, um die "Verbesserung der Arbeitsorganisation" wurde es aber allmählich still.²⁷

Nachdem es gelungen war, die Gefahr steigender Jugendarbeitslosigkeit abzuwenden und die kurzzeitig hohe Arbeitslosenrate wieder zu senken, traten im weiteren Verlauf der Wirtschaftsreform die Mängel des Festarbeitersystems klarer zutage: Fehlende Mobilität bzw. Rekrutierungs- und Entlassungsmöglichkeiten sowie die "Weiterversorgung" überschüssiger Arbeitskräfte verhinderten die Anpassung der Arbeitskräftestruktur an die Produktionsentwicklung, die Verbesserung der Arbeitsorganisation, die Nutzung vorhandener und potentieller Fähigkeiten und die Motivierung der Arbeitskräfte und beeinträchtigten somit die Arbeitsproduktivität.²⁸

Der Ausweg aus diesem Dilemma wurde in der Beendigung der staatlichen Zuteilung und lebenslangen Beschäftigung gesehen. Für die überwiegende Mehrheit der neu zu beschäftigenden Arbeitskräfte wurden in einem zweiten großen Reformschritt die Form der Rekrutierung und Anstellung geändert und das Arbeitsvertragssystem eingeführt. Danach sollten Arbeiter künftig nur noch nach einem Leistungstest und auf der Basis befristeter und beendbarer Arbeitsverträge eingestellt werden.

Vor der endgültigen Einführung dieses neuen Anstellungssystems hatten zunächst in verschiedenen Teilen des Landes Experimente stattgefunden²⁹. Bereits 1981 wurde z.B. in Jiangsu versuchsweise ein Arbeitsvertragssystem eingeführt, d.h. mit neurekrutierten Arbeitskräften wurden Arbeitsverträge abgeschlossen; für sie wurde damit die Arbeitsplatzgarantie aufgehoben.

In diesem Versuchsstadium zeigte sich bereits, daß eine "Belebung" des Arbeitssystems nicht möglich sein würde, wenn die Reform ausschließlich die neu einzustellenden Arbeitskräfte erfaßte. Ab 1984 wurde daher die "Reform des Verwaltungssystems für Festarbeiter" (*gaige gudinggong guanli zhidu*) propagiert. Experimente in einzelnen Betrieben, z.B. mit der "Neuzusammenstellung der Arbeit(sgruppen)" (*laodong zuhe*) und dem "internen Arbeitsvertragssystem" (*neibu laodong hetongzhi*), weisen bereits wesentliche Merkmale auf, die später auch für die OAG kennzeichnend sind.³⁰

Die ersten Versuche mit der Reform der Festarbeit blieben jedoch beschränkt. Daß nicht die Festarbeit selbst, sondern ihr "Verwaltungssystem" zum Gegenstand der Reform gewählt wurde, weist auf Inkonsequenzen der

26 ZJGD 1986, S. 525.

27 Die "Reorganisation der Betriebe" wurde 1985 für beendet erklärt. ZQGBQ 1984, S. 199.

28 Hu Qili 1986.

29 Vgl. Sun Jun, Ji Shoufa 1988, S. 12.

30 ZJN 1985, S. II-17; Zhao Zhongheng 1985; Hebel/Schucher 1988, S. 37f.

Reformer hin. Ende 1984 erfaßte die Reform erst 200.000 Festarbeiter.³¹ Danach wurde es still um die "Neuzusammenstellung" von Arbeitsgruppen in den Betrieben. Einzig die Versuche in Qingdao, die heute der OAG als Vorbild dienen, erfreuten sich weiterer Publizität.³²

Trotz der an verschiedenen Orten laufenden Versuche, ist für die Jahre 1984-86 allgemein ein Nachlassen in der Reform des Arbeitssystems zu verzeichnen. Mitte 1986 mußten die Reformer eine enttäuschende Bilanz bezüglich der Implementierung des Arbeitsvertragssystems ziehen: Uneinig standen sie der anhaltenden politischen Opposition gegenüber, bei Betriebsleitungen und Arbeitern stießen sie mit ihren Maßnahmen auf Widerstand. Die Arbeiter konnten z.B. zu Recht darauf verweisen, daß die Kader nach wie vor in ihren "Eisernen Sesseln" saßen; denn die Kadersystemreform kam erst seit 1985 schleppend in Gang.

Im Juli 1986 erließ der Staatsrat schließlich die "Vier Anordnungen" zur Reform des Arbeitssystems und führte damit das Arbeitsvertragssystem endgültig ein. Weitere Bestimmungen beinhalten die Verpflichtung der Betriebe zur öffentlichen Rekrutierung, die Erweiterung der Kündigungsmöglichkeiten und den Aufbau eines außerbetrieblichen Sozialversicherungssystems.³³ Hauptmotiv der Reform war die Besetzung von Arbeitsplätzen mit qualifizierteren Arbeitskräften: durch leistungsabhängige Selektion von Bewerbern, die Entfernung unqualifizierter Arbeitsplatzinhaber von diesen Plätzen und die administrative Erleichterung der Arbeitskräftemobilität, vor allem zwischen staatlichen Betrieben innerhalb einer Verwaltungsregion.

Das Arbeitsvertragssystem erfüllte allerdings bis jetzt aus mindestens drei Gründen nicht die Hoffnungen, die in es gesetzt wurden:

1. Es entwickelte sich nur langsam und der Anteil der AVS-Arbeiter (*hetongzhigong*) an der Gesamtzahl der Beschäftigten blieb gering. Er beträgt derzeit ca. 10% an den Beschäftigten der Staatsbetriebe in China³⁴. Für diese langsame Entwicklung gibt es zumindest drei Ursachen: Dieses System wird nur auf neu eingestellte Arbeitskräfte angewendet; die Betriebe widersetzen sich ihm aus Kostengründen und bevorzugen Zeitarbeiter oder sie versuchen, Neueinstellungen zu vermeiden, da ohnehin bereits zu viele Arbeitskräfte vorhanden sind. So wird die geringe natürliche Fluktuation noch verlangsamt.

31 Siehe Tab. 1.

32 ZJN 1987, S. V-41.

33 Liu Qingtan 1986, S. 20-34.

34 Siehe Tab. 1.

2. Die Einführung des Arbeitsvertragssystems erfolgte unvollständig. Da die Absolventen höherer Schulen, Ex-Soldaten und militärische Fachkader immer noch vom Staat zugeteilt werden, wird den Staatsbetrieben jedes Jahr noch eine weitere große Gruppe von Personen mit dem Status von Festarbeitern zugeführt. Für die Fachmittelschulen ist erst für 1991, für die Hochschulen für 1992 die Beendigung der Zuteilungspraxis geplant.
3. Die Parallelität von Fest- und Arbeitsvertragsarbeit in den Betrieben führte zu der Erscheinung, daß sich zwar z.T. die Arbeitsleistung der AVS-Arbeiter unter dem Druck einer möglichen Nichtverlängerung ihres Vertrages verbesserte, es im allgemeinen aber zu einer Angleichung der Arbeitsbedingungen (und damit des Arbeitsverhaltens) der AVS-Arbeiter an die der Festarbeiter kam. Zu dieser "Verfestigung" (*gudinghua*) tragen die Betriebe selbst bei, da sie, um Konflikte zwischen den beiden Arbeitskräftegruppen zu vermeiden, die AVS-Arbeiter wie Festarbeiter behandeln.³⁵ Hinzu kommt, daß sich die Entlassung von AVS-Arbeitern in der Praxis auf Grund des Widerstandes gesellschaftlicher Organe (Polizei, Arbeitsbüro) meist als äußerst problematisch erweist.³⁶

Die geringe Wirkung der ersten beiden Reformschritte ließ nun endgültig eine neue Stoßrichtung in der Reform des Arbeitssystems notwendig und sinnvoll erscheinen: arbeitsorganisatorische Umgestaltungen in den Betrieben, die die große Masse der Festarbeiter "beleben" sollen. Der Eingriff in die bisherige Arbeitsorganisation und die Möglichkeit einer aufgabenbezogenen Neugruppierung der Arbeitskräfte soll nicht nur generell die Arbeitsmotivation und die Leistungsfähigkeit der Arbeitskräfte erhöhen, sondern den Weg zur Lösung des Problems der Unterbeschäftigung und zur Steigerung der Arbeitsproduktivität darstellen.

"Belebung des Festarbeitersystems"

Im Februar 1987 wurde der Reform des Festarbeitersystems auf einer Konferenz in Guilin/Guangxi ein neuer Impuls gegeben. Die dort beschlossene

35 Hebel/Schucher 1988, S. 92f.; vgl. XNA 5.1.1988.

36 Hier machen die Betriebe offensichtlich entsprechend ihrer Stellung gegenüber den Behörden unterschiedliche Erfahrungen. Während die 2. Nanjinger Werkzeugmaschinenfabrik, ein staatlicher Großbetrieb, keine Probleme sah (Interview 1.3.1989), erklärte der Personalleiter der Fabrik für Geschwindigkeitsregulierende Maschinen: "Solange jemand nur irgendwas arbeiten kann und keinen groben Regelverstoß begangen hat, verlangt man von oben, daß er im Betrieb bleibt, auch wenn der Betrieb meint, es ginge nicht." (Interview 28.2.1989). Vgl. auch Sun Jun, Ji Shoufa 1988, S. 13f.

"Belebung der Festarbeit" erklärte eine weitere Konferenz in Qingdao/Shandong, an der auch der damalige Ministerpräsident Zhao Ziyang teilnahm, am 22./23.9.1987 zur "Hauptstoßrichtung". Es wurde betont, daß ohne eine solche "Belebung" die Reform des Arbeitssystems insgesamt behindert würde. Die Konferenz forderte deshalb die Ausweitung der Experimente, vor allem solche mit der OAG. Alle Betriebe, die das System der vertragsgebundenen Verantwortlichkeit anwandten, sollten zukünftig auch die OAG einführen.³⁷

Dieser Aufruf scheint nach den offiziellen Zahlen Erfolg gehabt zu haben: Im September 1987 nahmen nach ersten Statistiken über 5000 Betriebe mit über 2,2 Mio. Arbeitskräften in 16 Städten und Provinzen an den Versuchen teil. Bis zum Oktober 1988 waren bereits 9,6 Mio. Festarbeiter in über 26.000 Betrieben und etwa 20 Städten und Provinzen des Landes von der OAG erfaßt (s. Tab. 1).

Tabelle 1: Arbeiter und Angestellte in Staatsbetrieben (in Mio.)

Jahr	Staatsbetriebe	AVS-Arbeiter	Festarbeiter	davon in OAG
1982	86,30	0,16		
1983	87,71	0,57		
1984	86,37	1,72	73,69	0,2 ^a
1985	89,90	3,32	74,366	
1986	93,33	5,18	75	
1987	96,54	7,351	74,73 ^b	2,2 ^c
3.1988	95,9	7,47		
4.1988		7,51		6
6.1988		7,64		
10.1988		8,05		9,6
3.1989		9,90		

a 9.1984; b 6.1987; c 9.1987

Quellen: 1982-1986: ZJN 1987, S. III-8, V-41; 1987: ZJN 1988, S. IV-46, XI-2, XI-33; XNA 23.5.1988, 9.7.1988; RMRB 12.8.1988, 10.12.1988, 4.3.1989; ZJN 1985, S. II-17; ZLGTZ 1987, S. 33, 65; JSLD 1/1988, S. 34-36.

37 RMRB 9.7.1988. Laodong renshibu: Guanyu yinfa "Quanguo gaohuo gudinggong zhidu shidian gongzuo huiyi jiyao" de tongzhi, laorenla [1987] 24 hao, in: Jiangsu Laodong 1/88, S. 34-36.

Die öffentliche Berichterstattung und Diskussion über die OAG als wichtigstem Instrument der Reform³⁸ hat vor allem seit der zweiten Jahreshälfte 1988 erheblich zugenommen. Die Veröffentlichung von Erfolgsmeldungen erreichte im September/Oktober 1988 einen ersten Höhepunkt³⁹, inzwischen sind allerdings auch kritischere Töne zu vernehmen.⁴⁰

Der "Belebung" des Festarbeitersystems wird gegenwärtig ein größerer Stellenwert gegeben als in allen vorangegangenen Reformschritten. Die Schaffung der OAG wird als Schritt auf dem Wege zum vollständigen Arbeitsvertragssystem gewertet. Die OAG selbst bedeutet zwar noch keine Einführung des Arbeitsvertragssystems, sie soll aber durch die Reform des Festarbeitersystems die Voraussetzungen für eine Generalisierung vertraglicher Arbeitsverhältnisse schaffen.⁴¹

Noch fehlt allerdings ein umfassender Entwurf zur Reform des Festarbeitersystems. Damit will man warten, bis nach weiteren 1-2 Jahren des Experimentierens die Erfahrungen erneut zusammengefaßt werden.

OAG. Der Gedanke einer "Optimierung" der Arbeitsorganisation als Instrument zur Produktivitätssteigerung wird in der öffentlichen Berichterstattung hervorgehoben. Es wird herausgestellt, daß es sich bei den OAG um binnenbetriebliche Neugruppierungen von Arbeitskräften handelt, die für bestimmte Arbeitsaufgaben in quantitativer und qualitativer Hinsicht ausgewählt werden. Die Bildung von OAG setzt zunächst die Neubewertung der Arbeitsaufgabe voraus. In einem zweiten Schritt erfolgt dann die Neurekrutierung der Arbeitskräfte in die Arbeitsgruppen.

Die Reorganisation soll prinzipiell den gesamten Betrieb umfassen, bei der Betriebsleitung beginnen und von oben nach unten bis hin zu den Schichtgruppen durchgeführt werden. Als grundlegende Ziele dieser Reorganisation wurden die Straffung der betrieblichen Organisationsstruktur, d.h. vor allem eine Verringerung der Verwaltungsabteilungen, eine bedarfsgerechte Personalplanung, der Abbau überschüssiger Arbeitskräfte, eine qualifikationsadäquate Besetzung der Arbeitsplätze und eine vertragliche Fixie-

38 Eine andere Form, die Reorganisation durch innerbetriebliche Mobilität (*liudong zuhe*), wird in einem Erfahrungsbericht der Schmelzhütte Zhenjiang beschrieben. Zhenjiang Yelianchang: Shixing liudong zuhe gaohuo gudinggong zhidu, in: Jiangsu Laodong 1/88, S. 24f.

39 Bericht wurde fast nur über Beijinger Betriebe, ein Reflex auf die kurz zuvor erfolgte Anknüpfung, in Beijing eine vollständige Reorganisation der betrieblichen Abteilungen innerhalb von zwei Jahren durchzuführen und das Arbeitsvertragssystem innerhalb von fünf Jahren zu verwirklichen. Mitte 1988 sollen hier bereits 43% der Industriebetriebe mit 64% der Beschäftigten von der Reorganisation erfaßt worden sein. (RMRB 13.8.1988, 23.6.1988).

40 Z.B. GMRB 27.10.1988.

41 Hebel/Schucher 1988, S. 36.

zung von Arbeitsaufgaben und wirtschaftlichen Verantwortlichkeiten festgelegt. Die Neudefinition der Arbeitsaufgabe soll mit Hilfe von Arbeitsnormen und Personalquoten erfolgen, die von branchenspezifischen staatlichen Organen für die einzelnen Produktionsprozesse und Verwaltungsbereiche erlassen wurden.

Bei der Besetzung der Arbeitsplätze sollen die bisherigen starren Grenzen zwischen Arbeiter- und Kaderbereich aufgehoben werden, d.h. vor allem die Verwaltungskräfte sollen nicht mehr nach Bildungsweg, Dienstalder oder Status, sondern nach ihrer tatsächlichen Leistung ausgewählt werden. Die lebenslange Einsetzung soll durch eine beendbare Ernennung (*pinrenzhi*) abgelöst werden. Die zu leistenden Aufgaben sollen ebenso wie die Ausschreibung, Bewerbung, Prüfung und Selektion vor der Betriebsöffentlichkeit erfolgen. Dabei sollen sich Arbeiter auf Kaderposten bewerben und Kader als Arbeiter eingesetzt werden können. Arbeiter wie Kader sollen ihre Eignung in Leistungstests nachweisen müssen. Regelmäßig zu wiederholende Überprüfungen ihrer Eignung sollen zudem verhindern, daß die Arbeitskräfte nach der Reorganisation ihre Arbeitsplätze erneut auf Lebenszeit einnehmen werden. Durch die Schaffung größerer Einkommensdifferenzen bzw. durch die Entlohnung nach Leistung soll der Motivierungseffekt verstärkt werden. Ein weiteres Ziel dabei ist, die 1. Linie durch materielle Anreize attraktiver zu machen und zu Lasten der beiden anderen aufzufüllen.

Nach den bisherigen Erfahrungsberichten⁴² erfolgt die "Optimierung" allerdings nicht unbedingt im gesamten Betrieb, sondern wird vielfach zunächst versuchsweise in einzelnen Abteilungen oder Arbeitsgruppen durchgeführt. Dabei läuft sie im wesentlichen nach folgendem Schema ab:

- Auflösung der alten Arbeitsplatzstruktur und Neuberechnung des Stellenplans.
- Wahl neuer Leiter.
- Neuzusammenstellung der Arbeitsgruppen.
- "Aussortieren" (*taotai*) nicht gewählter Arbeitskräfte: Sie müssen ihren Arbeitsplatz verlassen.
- Abschluß von Verträgen zwischen Arbeiter und Gruppe, Gruppe und Abteilung, Abteilung und Fabrik - daher auch die Bezeichnung "innerbetriebliches Arbeitsvertragssystem".

Fehlende Akzeptanz. Trotz aller öffentlichen Erfolgsmeldungen ist unverkennbar, daß die Bildung von OAG nicht uneingeschränkten Beifall findet.

42 Vgl. den schriftlichen Bericht der Werkzeugmaschinenfabrik Nr. 1: Nanjing Jichuangchang: Dadan shijian yongyu tansuo shixing youhua laodong zuhe, 9/1988.

Die ungewohnte Konkurrenz um Posten und Arbeitsplätze, die zeitliche Beschränkung der Amtszeit, die Möglichkeit einer Amtsenthebung bzw. eines Arbeitsplatzverlustes sowie die Androhung von Einkommenskürzungen erzeugen Unmut bei den Kadern und Arbeitern. Wenn Umfrageergebnisse trotz allem eine Bereitschaft bei Arbeitern und Betriebsleitungen erkennen wollen⁴³, so scheint die fehlende ideologische Akzeptanz doch ein Hindernis für die Reform zu sein. Auf der Qingdaoer Konferenz vom September 1987 wurde die Befürchtung geäußert, daß mit weit mehr und größerem ideologischen Widerstand als bisher zu rechnen sei, da Millionen städtischer Arbeitskräfte betroffen seien, von denen nicht wenige die "Eiserne Reisschale" stets für einen Vorzug des Sozialismus gehalten hätten. Tatsächlich soll es auf Grund der Reorganisation inzwischen bereits zu Streiks und Arbeitsniederlegungen gekommen sein.⁴⁴

Es geht aber nicht allein um die Akzeptanz durch die von der Reorganisation direkt betroffenen Arbeitskräfte. Betriebe und Abteilungen widersetzen sich einer Aufnahme von ausgesonderten Arbeitskräften und unterstellen ihnen pauschal Faulheit und Unfähigkeit. Dies verweist auf ein generelles Problem: Traditionelle Vorstellungen ganz unterschiedlicher Herkunft stehen einer Entwicklung zu größerer Mobilität im Wege. Hierzu zählt auch ein "Überlegenheitsgefühl" (*youyuegan*) der Festarbeiter, das sich u.a. aus der Vorstellung von der Unvereinbarkeit von Sozialismus und Arbeitslosigkeit, aus egalitärem Denken und einer Geringschätzung von Mobilität speist.

Die größten Probleme entstehen allerdings aus der Reform selbst bzw. aus ihrem Mißbrauch.

Unterbringung überschüssiger Arbeitskräfte. Als Hauptproblem und zugleich Schlüssel des Erfolges gilt seit Beginn der Reorganisation die Unterbringung der ausgesonderten überschüssigen Arbeitskräfte. Sie sollen im wesentlichen "innerbetrieblich verdaut" (*qiyenei xiaohua*) werden, eine Kündigung und Entlassung "in die Gesellschaft" wird abgelehnt; denn es fehlt bislang eine "gesellschaftliche" Arbeitslosen- und Sozialversicherung und die Arbeitsdienstleistungsmärkte (ADM) sind noch nicht ausreichend entwickelt, um Arbeitsvermittlungsaufgaben in ausreichendem Umfang erfüllen zu können. Erst für 1989 ist vorgesehen, in wenigen Städten versuchsweise überschüssige Arbeitskräfte zu entlassen bzw. deren Kündigungen (*cizhi*) zuzulassen.⁴⁵

Obwohl bereits die Möglichkeit vorgesehen ist, daß sich ausgesonderte Festarbeiter selbst in einem anderen Betrieb einen Arbeitsplatz suchen und auch die Umverteilung von Arbeitskräften über Betriebs- und Branchengren-

43 Zhao Lükuan, Yang Tiren 1988, S. 169ff., 186ff.

44 XNA 15.8.1988.

45 RMRB 10.12.1988.

zen hinaus ausdrücklich als Schritt zu größerer Mobilität begrüßt wird⁴⁶, werden vor allem drei "innerbetriebliche" Wege zur Unterbringung beschritten: Nichterwerbstätigkeit (freiwillige Verlängerung von Schwangerschafts- und Stillzeiten, vorgezogener und regulärer Ruhestand), Requalifikation und Reallokation (Umsetzung oder Verleih zum Ausgleich inner- und zwischenbetrieblichen Mangels, Einsatz in der Herstellung neuer Produkte oder Übernahme von Dienstleistungsaufgaben).⁴⁷

Um das Problem zu "verdauen", werden in den Betrieben die ADG aktiviert oder auch neue Institutionen gegründet. Wenn die Festarbeiter in diese meist kollektiven Einheiten versetzt werden oder weiterführende Schulen besuchen, ja sogar, wenn sie als Einzelgewerbetreibende zu arbeiten beginnen (*liuzhi tingxing*), behalten sie ihren Status als staatlich Beschäftigte.

Werden die Arbeitskräfte weiterbeschäftigt, so sollen sie entsprechend ihren Fähigkeiten eingesetzt werden. Meist scheint es sich jedoch um Hilfsarbeiten oder Tätigkeiten im Reparatur- und Dienstleistungssektor zu handeln, z.T. um Zeitarbeiten. Die Arbeiter werden den neuen Aufgaben zugeteilt und müssen mit Lohnabzügen rechnen, wenn sie der Zuteilung nicht folgen und "innerbetrieblich arbeitslos" bleiben.⁴⁸ Detaillierte Stufenpläne über die Kürzung der Bezüge bis hin zur völligen Einstellung und Entlassung aus dem Betrieb sollen verhindern, daß sich Arbeitskräfte freiwillig in die (bezahlte) Arbeitslosigkeit begeben. Eine Rückkehr auf die ursprünglichen Arbeitsplätze - es sei denn als Zeitarbeiter - soll auch nach einer Neuqualifizierung nicht stattfinden, da es sich nicht um ein Problem der Qualifikation, sondern des Arbeitskräfteüberschusses handelt. Auch qualifizierte Arbeiter, so wird hervorgehoben, könnten "überzählig" sein.

Prinzipiell sollen bei der Reorganisation die Untätigen, Unwilligen, Undisziplinierten und Nichterziehbaren aussortiert werden, auch wenn sie qualifiziert sind.⁴⁹ Diese Prinzipien scheinen allerdings häufig verletzt zu werden.

In der Presse häufen sich die Klagen, daß nicht öffentlich optimiert (*youhua*), sondern "unter strenger Geheimhaltung" Cliquenwirtschaft betrieben wird (*paihua*), Bekannte und Verwandte bevorzugt werden (*sihua, qinhua*), verjüngt, gekräftigt und vermännlicht wird (*qinghua, shaozhuanghua, nanhua*) und Leiter sich unbequemer Arbeitskräfte entledigen.⁵⁰ Die Furcht vor inner-

46 Vgl. Shenyangshi laodongju 1988.

47 Vgl. Hebel/Schucher 1988, S. 45, 69, 83; Hu Guocheng, Jin Yanlin 1988, S. 19f.; XNA 21.10.1988.

48 Vgl. auch Jiangsu Laodong 1/88, S. 27f.

49 Hu Guocheng, Jin Yanlin 1988, S. 19f. Ein bezeichnendes Beispiel liefert ein Beurteilungsbogen der Nanjinger Strumpffabrik (Nanjing wachang), auf dem die Spalte "Arbeitsdisziplin" (u.a. Schlafen, häufiges Verlassen des Arbeitsplatzes, Karten- oder Schachspielen) weit mehr Platz einnimmt als die Spalte "fachliches Niveau".

50 RMRB 11.9.1988, 30.11.1988, 2.12.1988; Hebel/Schucher 1988, S. 141.

betrieblicher Cliquenbildung läßt einige Betriebe vor der Durchführung der "Optimierung" zurückschrecken.⁵¹

Mit zunehmender Besorgnis wird allerdings registriert, daß vor allem die Alten, Schwachen und Frauen häufig aussortiert werden, gerade die Gruppen, die nur schwer neu unterzubringen sind. Mit der Diskriminierung dieser Gruppen befassen sich in verstärktem Maße die Gewerkschaften und der Frauenverband. Nach einer Untersuchung des Nanjinger Frauenverbandes in der Transportbranche waren 71,6% der Aussortierten Frauen.⁵²

Bewertung. Ungeachtet der Probleme und der mißbräuchlichen Anwendung werden die Reformmaßnahmen weitgehend positiv beurteilt. Für das Arbeitsministerium, und damit die politische Führung, ist die Propagierung der OAG derzeit ein Schwerpunkt, verbindet es doch mit dieser Reform sehr weitgehende Ziele: einen Wandel im Bewirtschaftungsmechanismus der Betriebe, die Reform der Beschäftigungsverhältnisse, die Entwicklung eines Arbeitsmarktes (*laowu shichang*) und eine Neuregelung der Beschäftigungsstruktur.⁵³

Der Allgemeine Chinesische Gewerkschaftsbund sieht in der OAG nur eine Maßnahme zur Verbesserung der Arbeitsorganisation - wobei er allerdings den Begriff "Optimierung" als Diskriminierung der freigestellten Arbeitskräfte ablehnt.⁵⁴ Er hält aber diese innerbetriebliche Reform der Personalführung für notwendig, da sie zur Steigerung von Effizienz und Arbeitsproduktivität beitrage, die aufgrund der Parallelität der beiden Systeme entstandenen Widersprüche löse, langfristig das Arbeitsvertragssystem durchsetzen helfe, die Arbeitsorganisation verbessere und die Kadersystemreform fördere.⁵⁵

Von wissenschaftlicher Seite wird demgegenüber auf die Beschränktheit dieser Maßnahme hingewiesen. Eine umfassende Reform des Arbeitssystems wäre ihrer Ansicht nach nur durch die Schaffung eines Arbeitsmarktes zu er-

51 Z.B. die Fabrik für Geschwindigkeitsregulierende Maschinen (Nanjing tiaosu dianji chang). Interview am 28.2.1989.

52 Interviews am 14. und 15.3.1989, YZWB 22.2.1989. Arbeitsminister Luo Gan nennt folgende Zahlen (BR 51/88, S. 22): ca. 20% Kranke, Alte, Schwache; 63% Unqualifizierte, 5% Undisziplinierte, 12% Übrige.

53 NJRB 15.7.1988, RMRB 10.12.1988. Hebel/Schucher 1988, S. 138. Laut Zhongguo Qiye Bao soll es einen Plan zuständiger Behörden geben, der vorsieht, bis 1992 das Festarbeits-system in drei Stufen vollständig abzuschaffen und durch das Arbeitsvertragssystem zu ersetzen - und dabei die Arbeitslosenquote nur auf 4% ansteigen zu lassen. (Baokan Wenzhai 4.10.1988).

54 Auch von anderen wird darauf hingewiesen, daß der Begriff "optimal" unter zeitlichen Gesichtspunkten (Entwicklung der Produktions- und Reformanforderungen) und vom gegenwärtigen Stand der Qualifikation der Arbeitskräfte her gesehen nur ein relativer Wert sein kann. Xu Shangli 1988, S. 25.

55 Hebel/Schucher 1988, S. 143.

reichen. In diesem Sinne sei die Funktion der OAG gering, denn es entstehe nur ein "innerbetrieblicher Arbeitsmarkt". Aber auch für die Lösung des Problems der überschüssigen Arbeitskräfte sei der Nutzen klein: Diese belasteten den Betrieb eher, da er nach wie vor für sie zu sorgen habe und ihnen weiter Lohn zahle, während ihr ursprünglicher Lohn den Abteilungen erhalten bleibe. Außerdem erfolge die Reorganisation vielfach nur formal, ohne daß entsprechende Voraussetzungen vorhanden seien (z.B. Durchsetzungsmöglichkeiten seitens der Betriebsleitung).⁵⁶

Prioritätenwechsel?

Das vorhandene Material reicht nicht aus, um zu beurteilen, ob und inwieweit auch die "Belebung der Festarbeit" - wie andere Reformen - durch betriebliche Gegenstrategien oder durch Ambivalenzen der regionalen Arbeitsverwaltungsorgane bereits in ihrer Implementierung konterkariert wird. Der spezielle Organisationstyp des chinesischen Betriebes und der Widerspruch zwischen Effizienz und Vollbeschäftigung können die Grundlage einer Reformresistenz bilden. Soweit die bisherige Analyse erkennen läßt, stellt die OAG in ihrer gegenwärtigen Form keine grundsätzliche Verlagerung betrieblicher Prioritäten auf die Steigerung der Arbeitsproduktivität dar; denn sie beseitigt weder die Festarbeit noch durchbricht sie die anderen Mechanismen, die das Entstehen von Unterbeschäftigung ermöglichten. Und sie scheint auch weit weniger Beschäftigte auszusortieren, als nach den oben genannten Schätzungen überschüssig sind.⁵⁷

Die Institution der Festarbeit bleibt als wesentliches Hemmnis eines Prioritätenwechsels bestehen. Ihre Aufhebung wird mit der gegenwärtigen Reform auch ausdrücklich nicht beabsichtigt, sie soll nur vorbereitet werden. Wenn in Presseberichten von der Zerstörung der "Eisernen Reisschale" die Rede ist, dann ist nur ein Bestandteil dieses Systems angesprochen, die lebenslange Bindung an einen bestimmten Arbeitsplatz. Die Bindung an den Betrieb wird im allgemeinen nicht gelöst, und noch seltener verlieren die Arbeiter ihren Status als Festarbeiter.

56 Dementsprechend äußerten sich Zhao Lükuan, Feng Lanrui und Fu Kangsheng. Feng Lanrui (Akademie für Sozialwissenschaften, Institut für Marxismus-Leninismus): "Praktisch ist es so: In einigen Städten gibt es Erfolge (z.B. Qingdao, Yantai), dann wird eine Konferenz durchgeführt und die Staatsführung (Zhao Ziyang oder Li Peng) lobt diese Erfolge. Beijing propagiert dann das System, und es wird für alle zur Norm." Hebel/Schucher 1988, S. 29. Vgl. RMRB 29.8.1988.

57 In Beijing wurden nur 6% der von der OAG Erfassten nicht wieder in die Arbeitsgruppen aufgenommen. GMRB 26.10.1988.

Die "Belebung" soll - als zweiter Schritt nach der Einführung des Arbeitsvertragssystems - langfristig den Boden bereiten für eine Transformation der Festarbeiter in AVS-Arbeiter: Durch die Androhung des Verlustes ihres angestammten Arbeitsplatzes soll ihrem "Überlegenheitsgefühl" die Basis entzogen, durch die Errichtung interner Vertragsbeziehungen diese Transformation institutionell eingeleitet werden. Doch lassen wie schon die langsame Implementierung des Arbeitsvertragssystems, so auch die bisherigen Erfahrungen mit der "Belebung" den Schluß zu, daß sich die Strukturen des Arbeitssystems einer evolutionären Veränderung gegenüber als nahezu resistent erweisen. Die ideologische Wirkung der Reform ist zwar derzeit noch nicht abzuschätzen, doch ist Ausdruck des Beharrungsvermögens dieser Strukturen, daß bei der Reform z.T. großer Wert darauf gelegt wird, den Status der Arbeiter und damit ihr "Gesicht" zu wahren⁵⁸ - obgleich doch gerade in diesem Punkt die "Belebung" die Festarbeiter zum Umdenken zwingen soll. Auch die Schaffung materieller Druckmittel zur Bekämpfung des "Überlegenheitsgefühls", wie z.B. Lohnkürzungen im Falle "innerbetrieblicher Arbeitslosigkeit", ist als Einzelmaßnahme noch nicht geeignet, dessen tiefergehende soziale Wurzeln zu beseitigen - zumal sich auch die Aussortierten weiterversorgt wissen.

Die Warnung, die "Optimierung" könne eine einmalige Aktion bleiben und somit unter Erhalt der Festarbeit nur den bisherigen Beschäftigungsverhältnissen ein Segment "innerbetrieblich Arbeitsloser" dauerhaft hinzufügen⁵⁹, verweist darauf, daß die in Abschnitt 2 beschriebenen Mechanismen, wenn auch z.T. in modifizierter Form, weiterwirken. Vor allem das Prinzip der "Weiterversorgung" (*baoxialai*) wird nicht aufgehoben. Es bildet vielmehr die Grundlage für die "innerbetriebliche Verdauung". Die Staatsbetriebe behalten die Verantwortung für die Unterbringung der überschüssigen Arbeitskräfte und schaffen dafür sogar neue organisatorische Strukturen, wie z.B. Betriebs-Arbeitslosen-Büros (*chang daipin bangongshi*). Der größte Teil der Festarbeiter verbleibt im Betrieb und behält seinen Status. Sollte es den Betrieben mit Hilfe der OAG dennoch gelingen, die Effizienz ihrer Produktionsabteilungen zu steigern - wobei hier nicht auf die Problematik der Effizienzmessung eingegangen werden kann -, so werden die Möglichkeiten dazu auf jeden Fall eingeschränkt durch die wachsende Zahl von Zeit- und Hilfsarbeitern sowie Sozialfällen.

58 Zhang Demin (Institut für Arbeitswissenschaft, Ministerium für Arbeit): "Die OAG befriedigen, da die Arbeitskräfte im Betrieb bleiben, auch das Sicherheitsdenken und schützen die Arbeiter vor Gesichtsverlust." Hebel/Schucher 1988, S. 39.

59 RMRB 26.12.1988.

Die "Belebung" fördert auch nicht die Ablösung der Versorgungsfunktion der Betriebe durch außerbetriebliche Institutionen. Die Betriebe übernehmen im Gegenteil zur "innerbetrieblichen Verdauung" weitere gesellschaftliche Aufgaben. "Innerbetrieblicher Ruhestand", "innerbetrieblicher Arbeitsmarkt" und "innerbetriebliche Arbeitslosigkeit" weisen ebenso darauf hin wie der immer perfektere Ausbau der Betriebe zu Kleingemeinschaften.

Mit einer solchen Doppelfunktion (Produktion, Versorgung) belastete Betriebe werden auch weiterhin die Möglichkeiten zur Kostenüberwälzung auf den Staat nutzen, die ihnen die von Kornai beschriebenen "weichen" Haushaltszwänge bieten. Das Fehlen betrieblichen Kostendenkens wird durch die geringen Erfolge bisheriger Reformmaßnahmen belegt, die effizienzsteigernd wirken sollten. Die Verabschiedung des Bankrottgesetzes z.B. blieb eine Formalie, da bisher mit wenigen Ausnahmen vor seiner Anwendung zurückgeschreckt wurde.

Es ist auch nicht ausgeschlossen, daß die Arbeitsbüros - angesichts niedriger Planzahlen für die "gesellschaftliche Arbeitslosigkeit", der steigenden Zahl Arbeitssuchender⁶⁰ und eingeschränkter Rekrutierung durch die Betriebe seit Einführung der verschiedenen Verantwortlichkeitssysteme - erneut zu administrativen Maßnahmen der Arbeitsvermittlung greifen. Zumindest aber versuchen sie, das Ansteigen der Arbeitslosenquote unter Kontrolle zu halten, indem sie Entlassungen verhindern.⁶¹ Von nicht geringer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang Methoden informeller Art, die durch die personalisierten Beziehungen und die Abhängigkeit der Betriebe von den Planungsinstanzen ermöglicht werden.

Die ökonomische Logik, die die Betriebe in der Vergangenheit zum Horten von Arbeitskraft zwang, ist bisher nicht grundsätzlich durchbrochen. Auf der anderen Seite versuchen die Betriebe, die ihnen durch das Arbeitsvertragssystem und die OAG gegebenen Möglichkeiten zu einer flexibleren Arbeitskräfteverwaltung zu nutzen. Weniger leistungsfähige Arbeitskräfte (Alte, Schwache, Frauen) werden aussortiert, weniger qualifizierte abgestuft. Sie wechseln - bei Erhalt des Festarbeiterstatus - in instabilere, "innerbetriebliche kollektive" Arbeitsverhältnisse: Sie verrichten Hilfs- und Zeitarbeiten, verlieren Prämien- und Zuschlagsansprüche, werden tageweise bezahlt oder er-

60 Die Arbeitslosenquote soll bei 2% gehalten werden (RMRB 14.1.1989). Zugleich erklärte Arbeitsminister Luo Gan: "Wir sehen uns heute vor die schwierige Aufgabe gestellt, die freigesetzten Arbeitskräfte in den Betrieben unterzubringen und gleichzeitig für die neuen Arbeitskräfte geeignete Plätze zu finden." BR 51/20.12.1988, S. 23.

61 Der Leiter der Nanjinger Fabrik für elektrische Kontrollausrüstungen klagte: "Unser Betrieb könnte gegenwärtig die Belegschaft um 100 bis 200 Personen verringern und würde noch immer das gegenwärtige Produktionsniveau halten. Das erlaubt der Staat aber nicht." Hebel/Schucher 1988, S. 65. Laut Sun Jun, Ji Shoufa 1988, S. 14, bekommen die Betriebe immer noch Arbeitskräfte zwangsweise zugeteilt.

halten nur Teile ihres bisherigen Gehalts. Auf diese Weise wird ein Segment von Festarbeitern 2. Klasse gebildet.

Die Betriebe entwickeln Strategien, um - ganz im Sinne des "Ressortdenkens" - dem durch die zunehmende Konkurrenz effizienterer Kollektiv- und Privatbetriebe steigenden Mobilitätsstreben administrative Schranken zu setzen. Sie versuchen die qualifizierteren Arbeitskräfte im Betrieb zu halten, indem sie die Festarbeiter nicht freisetzen und die AVS-Arbeiter mit Hilfe langer Vertragsfristen binden oder im Falle eines Kündigungsgesuches die Erstattung der Ausbildungskosten fordern.

Da für die Beurteilung und Kontrolle von Leistung als einem Hauptkriterium der Optimierung nur unzureichende Maßstäbe vorhanden sind, ist zu vermuten, daß die Reorganisation vielfach zur Verstärkung statt zum Abbau der personalisierten Abhängigkeitsverhältnisse im Betrieb führt. Die erwähnten Mißbrauchsfälle bestätigen dies. Auch die mit der OAG beabsichtigte Reform der innerbetrieblichen Autoritätsstrukturen⁶² läuft also Gefahr, an den alten Strukturen zu scheitern.

Das wichtigste Ergebnis der gegenwärtigen Reformmaßnahmen im Arbeitssystem ist die Erleichterung des innerbetrieblichen Arbeitskräfteausgleichs. Die zwischenbetriebliche Mobilität bleibt dagegen solange eingeschränkt, wie die Mehrzahl der Beschäftigten den Betrieben auf Lebenszeit zugeteilt ist. Allerdings würde voraussichtlich auch die Freisetzung der Aussortierten daran wenig ändern, da ohnehin ein Überschuß an minder qualifizierten Arbeitskräften besteht.

Die angestrebte Öffnung eines Arbeitsmarktes in China erfordert sicherlich mehr und bessere Qualifizierungsmöglichkeiten, die Verdichtung des Netzes außerbetrieblicher (sog. administrativer) Arbeitsvermittlungsstellen (ADG, ADM, Talentaustauschzentren und dergl.), ein entsprechendes Arbeitsrecht und vor allem den Aufbau eines außerbetrieblichen sozialen Sicherungssystems (Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung). Notwendig ist aber auch, für alle Kategorien von Beschäftigten die Mobilitätsbarrieren zu beseitigen.

Eine Abkehr vom Prinzip Sicherheit ist in der beschäftigungspolitischen Praxis derzeit noch nicht festzustellen, die Offenlegung des tatsächlichen Ausmaßes verdeckter Arbeitslosigkeit durch die OAG könnte aber geeignet sein, die Diskussion darüber nicht abreißen zu lassen.

Literatur

BR - Beijing Rundschau

Chen Ping, An Hongzhang (1987), Laodong jingji yu guanli (Arbeitsökonomie und -verwaltung), Guangxi: Renmin chubanshe 1987

GMRB - Guangming Ribao

Hebel, Jutta/Schucher, Günter (1988): Arbeitssystem in der VR China: Expertengespräche in Beijing und Nanjing, 10.9.1988 bis 28.10.1988. Universität Göttingen 1988 (Maschr. Vervielf.)

Hu Guocheng, Jin Yanlin (1988), Dangqian gaohuo gudinggong zhidu nandu he duice tantao (Diskussion der Schwierigkeiten und Gegenmaßnahmen bei der gegenwärtigen Belegung des Festarbeitersystems), in: Jiangsu Laodong (1988) 1, S. 19f.

Hu Qili (1986), Zhengque renshi laodong zhidu de gaige (Die Reform des Arbeitersystems richtig verstehen), in: Hongqi (1986) 19, S. 10-15

Huadong huagong xueyuan jingji fazhan yanjiusuo (Huadong 1988), "Jiuye xianjing": qiye laodong jiuye xianzhuang de jiben geju ("Die Beschäftigungsfalle": Die grundlegende Struktur der Arbeits- und Beschäftigungssituation in den Betrieben), in: Zhongguo: Fazhan Yu Gaige (1988) 7, S. 54-59.

Kornai, Janos (1980), The dilemmas of a socialist economy: the Hungarian experience, in: Cambridge Journal of Economics 1980, 4

Laodong gongzi lunwen xuan (Gesammelte Aufsätze zu Arbeit und Lohn) (LGLX 1982), Laodong renshibu laodong kexue yanjiusuo bangongshi (Hrsg.), Beijing 1982

Laodong renshi fagui guizhang wenjian huibian (1949-1983) (Sammlung von gesetzlichen Bestimmungen, Verordnungen und Dokumenten über Arbeit und Personal, 1949-1983) (LFW 1987), Laodong renshibu zhengce yanjiushi (Hrsg.), Beijing 1987

Li Guansheng (1988), Gaige woguo gudinggong zhidu de jidian kanfa (Einige Ansichten zur Reform des Festarbeitersystems in unserem Land), in: Laodong Yu Renshi (1988) 4, S. 1-4

Li Guoji (1988), Guanyu gaige gudinggong zhidu de yanjiu (Untersuchung zur Reform des Festarbeitersystems), in: Jingji Wenti Tansuo (1988) 1, S. 34-36

Liu Qingtan (Hrsg.) (1986), Laodong hetongzhi shouce (Handbuch zum Arbeitsvertragssystem), Beijing 1986

NJRB - Nanjing Ribao

RMRB - Renmin Ribao

Shenyangshi Laodongju (1988), Zuohao qiye fuyu renyuan de jingjian anzhi gongzuo (Die Reduzierung und Unterbringung des überschüssigen Personals in den Betrieben durchführen), in: Zhongguo Jingji Tizhi Gaige (1988) 9, S. 34f.

Sun Jun, Ji Shoufa (1988), Jiangsusheng gaige laodong zhidu de xianzhuang yu fazhan (Situation und Perspektive der Reform des Arbeitersystems in der Provinz Jiangsu), in: Jiangsu Laodong (1988) 8, S. 12-15

Taylor, Jeffrey R. (1986), Labor Force Developments in the People's Republic of China, 1952-83, in: China's Economy Looks Forward the Year 2000. Vol. I: The Four Modernizations. Selected Papers subm. to the Joint Economic Committee Congress of the United States, Washington 1986

- Wang Mingshu, Li Xishan (1983), Xinggang zhengdun laodong zuzhi gan pengying (Der Xinggang-Betrieb tritt bei der Reorganisation der Arbeitsorganisation kühn dem Widerstand entgegen), in: Jingji Lilun Yu Jingji Guanli (1983) 3, S. 46-49
- XNA - Xinhua News Agency
- Xu Shangli (1988): Tantan laodong zuhe "youhua" de xiangduxing (Über die Relativität der "Optimierung" bei der Arbeitsreguppierung), in: Jiangsu Laodong 3/88, S. 25
- Yang Shaohong (1988), Laodong zuhe chuyi (Erste Gedanken zur Arbeitsreguppierung), in: Jingji Wenti Tansuo (1988) 8, S. 3-6
- YZWB - Yangzi Wanbao
- Zhao Lükuan, Yang Tiren (1988), Zhongguo laodong jingji tizhi gaige - lilun, mubiao, duice (Reform des Arbeitswirtschaftssystems in China - Theorie, Ziele, Maßnahmen), Chengdu 1988
- Zhao Zhongheng (1985), Gaohuo gudinggong zhidu de youyi changshi (Nützliche Versuche mit der Belegung des Festarbeitssystem), in: Zhongguo Laodong (1985) 6, S. 8-10
- Zhongguo jingji nianjian (Chinesisches Wirtschaftsjahrbuch) (ZJN 1983-1988), Zhongguo jingji nianjian bianji weiyuanhui (Hrsg.), Beijing 1983-1988
- Zhongguo laodong gongzi tongji ziliao, 1949-1985 (Statistisches Material über Arbeit und Lohn in China, 1949-1985) (ZLGTZ 1987). Guojia tongjiju shehui tongjisi (Hrsg.), Beijing 1987
- Zhongguo qiye guanli baike quanshu (Enzyklopädie des Betriebsmanagements in China) (ZQGBQ 1984), Zhongguo qiye guanli baike quanshu bianji weiyuanhui (Hrsg.), Bd. 1, Beijing 1984
- Zhonghua renmin gongheguo jingji guanli dashiji (Chronik wichtiger Ereignisse in Wirtschaft und Verwaltung der Volksrepublik China) (ZJGD 1986), "Dangdai zhongguo de jingji guanli" bianjibu (Hrsg.), Beijing 1986
- Zhou Shulian (1988), Zhongshi youhua laodong zuhe wenti de yanjiu (Der Erforschung der Probleme der OAG Aufmerksamkeit schenken), in: Shijie Jingji Daobao 10.10.1988