

BESCHÄFTIGUNGSPROBLEME IN DER VOLKSREPUBLIK CHINA

Jutta Hebel

1. DIE AKTUALISIERUNG DER BESCHÄFTIGUNGSPROBLEMATIK

Ungewollte Arbeitslosigkeit schien lange ein spezifisches Problem marktwirtschaftlich organisierter Industrie- und Entwicklungsländer zu sein, während in den geplanten Ökonomien mit der Pflicht zur Arbeit auch die Zuweisung eines Arbeitsplatzes verbunden zu sein schien. Nach der offiziellen Sprachregelung galt das Beschäftigungsproblem in China zum Ende der 50er Jahre als im großen und ganzen gelöst. Um so überraschender war es, als nach der Kulturrevolution wieder offiziell über Beschäftigungsprobleme und Arbeitslosigkeit gesprochen wurde. So thematisierte 1979 der bekannte Ökonom Xue Muqiao, Berater der Staatlichen Planungskommission, den begrenzten Rahmen staatlicher Betriebe zur Lösung der Beschäftigungsprobleme¹.

Beschäftigungsprobleme gehören allerdings entgegen ihrer nur verhaltenen öffentlichen Diskussion in und über China zu den Grundproblemen, die die Volksrepublik seit ihrer Gründung zu lösen und die sie bei Entscheidungen über ihre künftige Industrialisierungsstrategie stets einzubeziehen hatte. Aus dem Blickwinkel zu lösender Beschäftigungsprobleme finden die großen Kurschwankungen in der Entwicklung seit 1949 eine zusätzliche Erklärung. Der Auslösung des Großen Sprungs nach vorn lagen ebenso wie seiner abrupten Beendigung nicht zuletzt auch Beschäftigungsprobleme zugrunde². Die großen Landverschickungskampagnen von Jugendlichen während der Kulturrevolution hatten neben den politischen Gründen auch den Bevölkerungsdruck auf den städtischen Arbeitsmarkt zur Grundlage. Mit dem Ziel ihrer endgültigen Ansiedlung auf dem Land wurden damals ca. 17 Millionen Jugendliche in die ländlichen Gebiete geschickt und dadurch die Städte von Arbeitssuchenden entlastet³.

Wenn heute wieder offen über Beschäftigungsprobleme gesprochen wird, so liegen die Gründe nicht allein in einer veränderten Selbstdarstellung des Landes, sondern vor allem in einer Reihe von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen, die die immer schon vorhandenen Probleme aktualisiert und zum Teil verschärft haben. Der Stil und Gehalt der Diskussion vorhandener gesellschaftlicher Probleme hat sich darüberhinaus mit der neuen Politik nach

der Kulturrevolution gewandelt. Sachliche Argumente und ein höheres Maß an Offenheit sind - wenigstens zum Teil - an die Stelle optimistischer Zweckpropaganda getreten, wenn sich auch eine Ursachenanalyse für die Probleme erst langsam aus der Stufe der einfachen Schuldzuweisung ("Viererbände") herauszulösen beginnt.

Die gegenwärtige Beschäftigungsproblematik in China hat verschiedene Aspekte, von denen hier drei angesprochen werden sollen. Arbeitslosigkeit, insbesondere von Jugendlichen, ist das sicher spektakulärste Problem. Dieses Problem verbindet sich mit dem der Unterbeschäftigung von Arbeitskräften in vielen Wirtschaftsbereichen. Ein zweiter Aspekt der Beschäftigungsproblematik liegt in der Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte, insbesondere in der durchschnittlich niedrigen Qualifikation der Erwerbstätigen. Ein drittes Problem bildet schließlich die Verteilung der Arbeitskräfte auf die Positionen und die damit verbundenen häufigen Fehlbesetzungen.

Die Gründe für die Aktualisierung dieser Probleme liegen auf unterschiedlichen Ebenen:

a) Für die Arbeitslosigkeit, und dabei insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit, sind zunächst demographische Gründe in Verbindung mit einer Änderung der Politik der Landverschickung Jugendlicher als Ursachen verantwortlich. Geburtenstarke Jahrgänge jugendlicher Berufsanfänger drängten in den Jahren nach der Kulturrevolution auf den Arbeitsmarkt. Zum gleichen Zeitpunkt setzte eine Rückwanderung von landverschickten Jugendlichen in ihre Heimatstädte in der Größenordnung von 14 Millionen ein. Nur der geringere Teil dieser Jugendlichen fand im Bildungssektor Aufnahme, der überwiegende Teil suchte in den Städten nach Arbeitsplätzen. Die seit Mitte der 50er Jahre in unterschiedlichem Umfang praktizierte Politik der Landverschickung jugendlicher Schulabgänger wurde 1978 praktisch aufgegeben, so daß diese Form der Entlastung des städtischen Arbeitsmarktes entfiel. 1979 muß als das beschäftigungspolitisch schwierigste Jahr angesehen werden, weil hier mehrere ungünstige Bedingungen aufeinandertrafen.

Der gegenwärtige Wirtschaftskurs geht von veränderten Prämissen hinsichtlich des Faktors Arbeit aus. Die Überbetonung einer primär auf arbeitsintensiver Technologie beruhenden Industrialisierung habe, so wird heute betont, zu wenig wirtschaftliches Wachstum ermöglicht und die einseitige Begünstigung der Schwerindustrie habe zu wenig Arbeitsplätze entstehen lassen. In beiden Strategien wirtschaftlicher Entwicklung werden entscheidende Ursachen für die aktuelle Knappheit an Arbeitsplätzen gesehen. Die Bemühung um einen effektiveren Einsatz der Arbeitskräfte und die Erhöhung der Arbeitsproduktivität machen darüberhinaus die vorhandene Unterbeschäftigung sichtbar. Der Beschäftigungszuwachs in den staatlichen Betrieben verminderte sich deutlich. Als Folge der Konsolidierung der Kollektivunternehmen wird ein Überhang von etwa 10 Millionen städtischer Arbeitskräfte in den nächsten fünf Jahren vermutet und als Folge der Strukturveränderungen auf dem Land wird im gleichen Zeitraum ein Überschuß von ca. 100 Millionen Arbeitskräften

in der landwirtschaftlichen Produktion erwartet⁴. Demographische Faktoren und neue Prioritätensetzungen im gegenwärtigen Wirtschaftskurs sind also für eine Aktualisierung der Beschäftigungsproblematik entscheidend.

b) Unter den Bedingungen einer Modernisierung, bei der wirtschaftliches Wachstum durch die Umstrukturierung der Wirtschaft und den Einsatz moderner Technologien erzielt werden soll, wirkt sich die niedrige Qualifikation der Arbeitskräfte und der geringe Anteil höher qualifizierter Arbeitskräfte besonders nachteilig aus. Die Ursachen für den gegenwärtigen Qualifikationsstand der Arbeitskräfte liegen zum einen in der generell schwierigen Ausgangssituation Chinas im Jahre 1949 begründet, die durch die Merkmale eines bevölkerungsreichen Entwicklungslandes mit hohem Analphabetismus gekennzeichnet war. Zum anderen bildete aber die kulturevolutionäre Bildungspolitik einen gravierenden Einbruch in den begonnenen Prozeß der allmählichen Höherqualifizierung der Arbeitskräfte und führte zu den gegenwärtig besonders nachteiligen Disproportionen in der Qualifikationsstruktur.

c) Zu dem Qualifikationsproblem kommt hinzu, daß die wenigen qualifizierten Arbeitskräfte häufig in Positionen vermittelt werden, für die sie nicht ausgebildet oder zu hochqualifiziert sind. Fehlbesetzungen von Positionen werden auf die organisatorische Form der Arbeitszuweisung, auf die Kriterien der Vermittlung und auf Disproportionen in der Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen zurückgeführt. Die Probleme der Fehlbesetzung von Positionen und der Talentvergeudung qualifizierter Arbeitskräfte haben sich unter dem Aspekt einer effektiven Nutzung knapper Talente aktualisiert.

Trotz der oberflächlichen Ähnlichkeit im Erscheinungsbild mancher Probleme, z. B. der Existenz von Jugendarbeitslosigkeit oder der qualifikationsmäßigen Überbesetzung von Positionen, liegen die Ursachen für die Beschäftigungsprobleme in China auf einer anderen Ebene als in den marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften. Konjunkturelle Zyklen und Krisen oder technisch bedingte Strukturveränderungen, von denen ganze Berufszweige, Betriebe, Branchen oder Regionen betroffen sein können, sind in China als Gründe nicht oder noch nicht gegeben. Die gegenwärtigen Beschäftigungsprobleme sind in ihren Ursachen auch nicht mit denen aus den Anfangsjahren nach der Gründung der Volksrepublik vergleichbar. Damals ging es darum, zunächst die aus der vorrevolutionären Zeit übernommene große Zahl der Erwerbslosen in eine wiederaufzubauende Wirtschaft zu integrieren und später die durch Kollektivierung und Verstaatlichung ausgelösten Strukturveränderungen in der Beschäftigung aufzufangen. Die Situation in der VR China ist heute durch grundlegende Probleme bestimmt, die sich als Folge einer fortgeschritteneren Stufe sozialistischer Industrialisierung stellen, in der die Wirtschaft insgesamt zu dynamisieren ist und in der die wirtschaftlichen Steuerungsprozesse des Staates einer komplizierter gewordenen Volkswirtschaft anzupassen sind.

Im folgenden Abschnitt soll die Beschäftigungssituation in der VR China hinsichtlich der benannten Hauptprobleme näher beschrieben werden, um dann einige Auswirkungen der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik auf die Beschäftigungssituation erläutern zu können.

2. ZUR BESCHÄFTIGUNGSSITUATION IN DER VR CHINA

2.1. Probleme quantitativer Aussagen

Weit schwieriger als die Feststellung des Vorhandenseins von Beschäftigungsproblemen gestaltet sich der Versuch, deren Ausmaß zu quantifizieren. Wesentliche Gründe für diese Schwierigkeiten liegen in begrifflichen und statistischen Unklarheiten sowie in chinesischen Besonderheiten der Erhebungen.

a) Im Jahre 1982 wurde nach langer Unterbrechung erstmalig wieder ein Zensus durchgeführt und eine 10 % Stichprobe mit detaillierteren Daten ausgewertet. Die vorangehenden Erhebungen fanden 1953 und 1964 statt, so daß sich durch diesen letzten Zensus die bis zu diesem Zeitpunkt auf Fortschreibungen und Schätzungen beruhende Datenlage deutlich verbessert hat. Ungenauigkeiten und Wechsel in den Kategorien und im Erhebungsverfahren machen jedoch noch immer quantitative Aussagen problematisch. Daten aus mehreren Jahren sind mitunter nicht oder nicht völlig vergleichbar.

b) Probleme bestehen z. B. bei der begrifflichen Abgrenzung zwischen Stadt und Land. Grundlage der Unterscheidung ist die Administration der Kommune, die Größe der Wohnbevölkerung und die überwiegende Beschäftigung der Erwerbstätigen⁵. Nach dieser Definition ergibt sich für Peking eine städtische Bevölkerung von etwa 10 Millionen Einwohnern, die die administrativ zur Stadt gehörenden Landgebiete und ihre Bevölkerung einschließt. Ohne diesen Bevölkerungsanteil würde sich die Einwohnerzahl in etwa halbieren. Die begriffliche Unterscheidung zwischen Stadt und Land trennt damit also keine deutlich voneinander geschiedenen Lebensformen. Der Unterscheidung von ländlicher und städtischer Beschäftigung kommt eine große Bedeutung zu. Die Zuordnung zu einem der beiden Typen der Beschäftigung bezieht sich jedoch nur bedingt auf den konkreten Inhalt der Tätigkeit. Ausschlaggebend ist vielmehr die Herkunft des Einkommens. Die Statistik unterscheidet für den ländlichen Bereich zwischen den Beschäftigten in ländlichen Kommunen oder Gemeinden und den selbständig Beschäftigten und für den städtischen Bereich zwischen den Beschäftigten in staatlichen oder kollektiven Betrieben und den Selbständigen⁶. Kontraktarbeit ländlicher Arbeitskräfte in der städtischen Industrie wird dem Land und umgekehrt administrative Beschäftigung städtischer Arbeitskräfte in Kommunen oder ländlichen Gemeinden wird der Stadt zugeordnet. Ländliche und städtische Beschäftigung sind also nur bedingt mit agrarischer und nichtagrarischer Tätigkeit gleichzusetzen.

c) Auch die Definition von Arbeitslosigkeit und damit die Zahlenangaben über Arbeitslosigkeit sind unklar, zumal es sich hierbei um ein politisch brisantes Problem handelt. Chinesische Veröffentlichungen sprechen nur bedingt von "Arbeitslosigkeit" und unterscheiden begrifflich die beiden Formen "arbeitslos" (shiye) und "auf-Arbeit-wartend" (daiye). Die zweite Kategorie soll auf jugendliche Schulabgänger angewendet werden, denen bereits eine Arbeitsstelle zugewiesen wurde⁷. Für das gleiche Jahr 1979 und die gleichen Städte gehen die Angaben chinesischer Quellen über das Ausmaß der Arbeitslosig-

keit (zwischen 10 und 25 Millionen Arbeitslose) weit auseinander⁸. Da es keine übereinstimmende Definition gibt, werden auch die lokalen Beschäftigtenzahlen unterschiedlich erfaßt.

Die angesprochenen definitorischen Probleme erschweren quantitative Aussagen über die Beschäftigungssituation in China. In der weiteren Darstellung wird von den amtlichen Daten ausgegangen, und es werden gegebenenfalls davon abweichende Zahlen vermerkt.

2.2. Zur Struktur der Beschäftigung

Die Beschreibung der Beschäftigungssituation in der VR China beginnt bei dem grundlegenden Problem, präzise Angaben über die Größe der Wohn- und Erwerbsbevölkerung, sowie über ihre Verteilung auf Stadt und Land zu machen. Neuen chinesischen Daten zufolge belief sich die Wohnbevölkerung Ende 1983 auf 1 024.95 Millionen Menschen, die zu 76,5 % auf dem Land und zu 23.5 % in der Stadt wohnten⁹. Für die Beschäftigungsfragen ist die Größe der Erwerbsbevölkerung ausschlaggebend, die sich im wesentlichen aus dem Altersaufbau der Bevölkerung, der Länge der Lebensphase, die als Erwerbsalter definiert wird und dem sozial üblichem Umfang der Integration der Frau in außerhäusliche Erwerbstätigkeit ergibt.

Die Beschäftigungssituation in China ist durch den starken Anstieg der Bevölkerung geprägt, der von 1949 (541.67 Mill.) bis heute fast zu einer Verdoppelung geführt hat. Dieser Anstieg hatte zur Folge, daß China heute eine ausgesprochen junge Bevölkerung hat, von der rund ein Drittel jünger als 14 Jahre alt ist, allerdings mit gewissen Tendenzen zur Verminderung des Wachstums und einem steigenden Altenanteil. Detailliertere Aufkünfte über den Altersaufbau der Bevölkerung liefert die Auswertung der 10 % Stichprobe des Zensus von 1982. Auf der Grundlage von 100.38 Millionen Menschen ergibt sich folgender Altersaufbau der Bevölkerung: Kinder und Jugendliche (bis 14 Jahre) 33.6 %, Erwachsene im Erwerbsalter (15-60 Jahre) 59 % bzw. (15-64 Jahre) 61.5 % und ein Altenanteil von (über 60 Jahre) 7.4 % bzw. (über 65 Jahre) 4.9 % (Tab.1)¹⁰. Für die gegenwärtige und zukünftige Beschäftigungssituation ist die starke Besetzung der Altersgruppen von 5-19 Jahren entscheidend, da sie dazu führen wird, daß jährlich etwa 20 Millionen Jugendliche in Stadt und Land einen Arbeitsplatz suchen werden. Im gleichen Zeitraum werden dagegen nur rund 500 000 Arbeitskräfte in den Ruhestand treten (Tab. 2, Sp. 4). Das normale Übergangsalter in den Ruhestand liegt in China bereits relativ niedrig - in der Regel bei 60 Jahren für Männer und 55 Jahren für Frauen -, allerdings beginnt auch die Erwerbstätigkeit relativ früh: von den 15-19jährigen Jugendlichen sind bereits annähernd drei Viertel erwerbstätig.

Von Bedeutung für die Größe der Erwerbsbevölkerung ist, ob Frauen üblicherweise in das Erwerbsleben integriert sind und damit als Teil der Erwerbsbevölkerung angesehen werden. In China ist außerhäusliche Erwerbstätigkeit der Frauen politisch erwünscht, wird aber aus ökonomischen Gründen unter-

Tabelle 1: Altersgruppen der chinesischen Bevölkerung 1982
(Angaben auf der Grundlage der 10 %-Stichprobe im Rahmen des
Zensus von 1982)

	in Mill.	in %
Gesamtbevölkerung	100.38	100
Altersgruppen:		
Kinder und Jugendliche (0-14 Jahre)		
gesamt	33.73	33.6
davon: 0- 4 Jahre	9.47	9.4
5- 9 Jahre	11.07	11
10-14 Jahre	13.18	13.1
Bevölkerung im Erwerbsalter		
15-60 Jahre	58.99	59
15-65 Jahre	61.73	61.5
davon ins Erwerbsleben eintretende Altersgruppe		
15-19 Jahre	12.53	12.5
Bevölkerung im Rentenalter		
über 60 Jahre	7.66	7.4
über 65 Jahre	4.93	4.9

Quelle: Statistical Yearbook of China 1984, Engl. Ed., Hongkong 1984, S. 97

schiedlich stark forciert. Insgesamt hat die außerhäusliche Erwerbstätigkeit der Frauen zugenommen, und die Erhöhung der Erwerbsquote seit 1952 ist wesentlich auf die Eingliederung der Frau ins Erwerbsleben zurückzuführen. Der Gesamtanteil der Frauen an den Erwerbstätigen belief sich 1982, wiederum nach der Stichprobe, auf 44.12 % der Erwerbstätigen (Tab. 2). In allen Altersgruppen sind die Männer stärker vertreten, mit der Ausnahme der Altersgruppe der 15-19jährigen. Sun Jingxin, Direktor des Staatlichen Statistischen Amtes, erklärt diese Tatsache mit den unterschiedlichen Bildungschancen von Jungen und Mädchen¹¹. Außerhäusliche Erwerbstätigkeit der Frauen ist also in China verbreitet, aber nicht unbedingt selbstverständlich. Die Diskrepanz zwischen der Größe der Erwerbsbevölkerung und der der Erwerbstätigen erklärt sich u. a. daraus, daß viele Frauen nicht als Nachfrager von Arbeitsplätzen in Erscheinung treten.

Die Zunahme der Gesamtbevölkerung hat sich auf Stadt und Land ungleich verteilt: in absoluten Zahlen hat die Landbevölkerung stärker zugenommen, relativ gesehen ist jedoch der städtische Zuwachs größer (Tab. 3, Sp. 2-4). Der starke Zuwachs der ländlichen Bevölkerung gewinnt vor dem Hintergrund einer ständigen Abnahme der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche ein beson-

Tabelle 2: Altersstruktur der Erwerbsbevölkerung und der Beschäftigten, Anteil der Frauen (1982)
(Angaben auf der Grundlage der 10 %-Stichprobe)

	(1) Gesamtbe- völkerung (15-64 Jahre)	(2) Erwerbs- tätige (15-64 Jahre)	(3) Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamt- bevölkerung im Erwachsenenalter (2:1) in %	(4) Anteil der jeweiligen Altersgruppe an den Erwerbstätigen in %	(5) Anteil der Frauen an den Erwerbs- tätigen in %	(6) Geschlechts- relation der Erwerbs- tätigen Frauen = 100
Gesamt:	61.73	51.35	83	100	44.12	126.67
Alters- gruppen:						
15-19	12.53	9.29	74.1	18.09	9.33	93.84
20-24	7.43	6.34	85.3	13.51	6.42	110.51
25-29	9.26	8.69	93.8	16.92	7.55	118.41
30-34	7.30	6.86	94	13.36	6.06	120.37
35-39	5.42	5.09	94	9.91	4.42	124.36
40-44	4.84	4.43	91.5	8.62	3.67	135.17
45-49	4.74	4.02	84.8	7.82	3.07	154.99
50-54	4.09	2.95	72.1	5.75	1.91	200.51
55-59	3.39	1.99	58.7	3.88	1.05	269.27
60-64	2.74	1.10	40.1	2.15	0.45	379.50

Quelle: Statistical Yearbook of China 1984, Engl. Ed. Hongkong 1984, S. 97, 98

Tabelle 3: Entwicklung der Bevölkerung und der Beschäftigung in Stadt und Land

	Wohnbevölkerung			Beschäftigung			Partizipationsrate			
	(1) Gesamt	(2) Land	(3) Stadt	(4) städt. Bev. in %	(5) ländl. Besch.	(6) Besch. in staatl. u. koll. Betr.	(7) selbst. Besch.	(8) Anteil d. ländl. Besch. an der ländl. Wohn- bev.	(9) Anteil d. städt. Besch. an der städt. Wohn- bev.	(10) Index d. Be- schäf- tigung (1952 = 100)
	in Mill.			in Mill.			in %			
1952	574.82	503.19	71.63	12.5	182.43	16.03	8.83	36.3	34.7	100
1957	646.53	547.04	99.49	15.4	205.66	31.01	1.04	37.6	32.2	114.7
1965	725.38	594.93	130.45	18.0	235.34	49.65	1.71	39.6	39.4	138.3
1976	937.17	773.76	163.41	17.4	301.42	86.73	0.19	39.0	53.2	187.3
1978	962.59	790.14	172.45	17.9	303.42	94.99	0.75	38.4	55.2	192.3
1980	987.05	795.65	191.40	19.4	313.72	104.44	0.81	39.4	55.1	202.1
1982	1 015.41	803.87	211.54	20.8	332.78	112.81	1.47	41.4	54.0	215.7
1983	1 024.95	783.69	241.26	23.5	342.58	115.15	2.31	43.7	48.7	221.9

Quelle: Statistical Yearbook of China 1984, Engl. Ed. Hongkong 1984, S. 81, 107

Tabelle 4: Beschäftigte nach Sektoren der Wirtschaft (1983)

	Erwerbstätige insgesamt		Arbeiter und Angestellte in staatlichen Betrieben		Arbeiter und Angestellte in kollektiven Betrieben (städtisch)		Individuelle Arbeiter (städtisch)		kollektive und individuelle Arbeiter auf dem Land	
	in Mill.	%	in Mill.	%	in Mill.	%	in Mill.	%	in Mill.	%
Alle Sektoren	460.04	100	87.71	100	27.44	100	100		342.58	100
Industrie	60.23	13.1	35.52	40.5	15.74	57.4	0.24	10.4	8.73	2.5
Bau und Ressourcenerschließung	14.81	3.2	6.95	7.9	3.02	11.0	0.01	0.4	4.83	1.4
Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Wasserbau und Meteorologie	325.10	70.7	8.03	9.1	0.62	2.3			316.45	92.4
Transport, Post, Telefon	9.06	1.9	5.26	6.0	2.15	7.8	0.04	1.8	1.61	0.5
Handel, Gastronomie, Dienstleistung und Materialversorgung	20.12	4.4	12.01	13.7	4.05	14.8	2.00	86.6	2.06	0.6
Wissenschaft, Bildung, Gesundheit, Sozialleistungen	20.12	3.7	11.99	13.7	1.12	4.1	0.01	0.4	3.88	1.1
Institutionen und Massenorganisationen	6.46	1.4	5.76	6.6	0.15	0.5			0.55	0.2
Sonstiges	7.26	1.6	2.19	2.5	0.59	2.1	0.01	0.4	4.47	1.3

Quelle: Statistical Yearbook of China 1984, Engl. Ed. Hongkong 1984, S.108.

deres Gewicht. Die heutige Anbaufläche von 1.2 Mu pro Kopf hat sich seit 1949 in etwa halbiert und die allgemein als ökonomisch sinnvoll erachtete Größe der zu bearbeitenden Fläche von 6 Mu deutlich unterschritten¹². Angesichts des Bevölkerungszuwachses und der Abnahme ländlicher Anbauflächen ist die nach wie vor dominante Rolle des Ackerbaus (97.66 % gegenüber 1.16 % Viehzucht, 0.7 % Forstwirtschaft und 0.48 % Fischerei)¹³ bedeutsam und weist auf ein hohes Maß an Unterbeschäftigung hin.

Die Einwohnerzahl der Städte hat sich seit 1952 mehr als verdreifacht, die Zahl der städtischen Beschäftigten verfünffacht, d.h. die Erwerbsquote in den Städten ist deutlich gestiegen (Tab.3, Sp.9). Diese Zahlen drücken die Anstrengungen und den Erfolg der vergangenen Jahre aus, im städtischen staatlichen und kollektiven Bereich neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Die erwerbstätige Bevölkerung von 460 Mill. (1983) gliedert sich zu 74.5 % in die Gruppe der "kollektiven Arbeiter und privaten Gewerbetreibenden auf dem Land", zu 25 % in die der städtischen Arbeiter und Angestellten und zu 0.5 % in die der städtischen privaten Gewerbetreibenden. Mit 70.7 % beschäftigt die Landwirtschaft den weitaus größten Teil der Erwerbstätigen, dem die Industrie mit 13.1 % in weitem Abstand folgt (Tab.4). Die Gesamtbeschäftigung in der Landwirtschaft und Industrie (zusammen 385.33 Mill.1983) hat sich seit 1952 nicht nur um 200 Millionen Beschäftigte erweitert, sondern auch in ihrer Zusammensetzung verändert: waren im Ausgangsjahr 93.3 % (185.63 Mill.) in der Landwirtschaft und nur 6 % in der Industrie beschäftigt, so drückt das gegenwärtige Verhältnis von 84.4 % zu 15.5 % die zunehmende Industrialisierung des Landes aus.

Entscheidende Veränderungen haben sich für die städtische Beschäftigung in ihrer sektoralen Verteilung ergeben. Von der Anzahl der Beschäftigten den spielen die staatlichen gegenüber den kollektiven städtischen Betrieben die eindeutig größere Rolle. Sie beschäftigen bislang rund drei Viertel aller Arbeiter und Angestellten. Die Gesamtzahl dieser Betriebe liegt jedoch nur bei rund einem Fünftel aller industriellen Betriebe (Tab.4)¹⁴. Die staatlichen Betriebe sind also in der Regel größer, und sie sind auf einem technisch höheren Stand. Ihren Beschäftigten bieten sie günstigere Bedingungen, ein höheres Lohnniveau und soziale Leistungen, so daß die Arbeitsplätze im staatlichen Sektor besonders begehrt sind¹⁵. Der Kleinbetrieb im Kollektiveigentum ist dagegen der quantitativ vorherrschende Betriebstyp, dem heute unter dem gestiegenen Bevölkerungsdruck, dem Kostendruck bei der Schaffung von neuen Arbeitsplätzen und der Verminderung des Zuwachses von Arbeitsplätzen im staatlichen Sektor eine wachsende Bedeutung zukommt. In den Jahren 1979-85 haben die staatlichen Betriebe Arbeitsplätze für ca.15 Millionen Erwerbstätige bereitgestellt, während der überwiegende Teil, und zwar 31 Millionen Erwerbstätige im städtischen kollektiven Sektor, bzw. in Kooperationsunternehmen oder in Form von Selbständigkeit, unterkam¹⁶. Auch der private Sektor hat wieder an Bedeutung gewonnen, nachdem er im Anschluß an die Verstaatlichungen zum Ende der 50er Jahre zur Bedeutungslosigkeit abgesunken war (Tab.3, Sp.7). Bis Ende Juni 1985 soll es bereits 10.6 Millionen

registrierter Privatunternehmen mit 15 Millionen Beschäftigten gegeben haben, 14.5 % mehr als ein Jahr zuvor¹⁷.

Mit den genannten Kategorien von Beschäftigten und den Daten zur Beschäftigungssituation wird ein weiteres grundlegendes Problem des chinesischen Beschäftigungssystems noch nicht hinreichend deutlich. Die staatlichen und kollektiven Betriebe unterscheiden sich nach unterschiedlich günstigen Bedingungen, die sie ihren Beschäftigten gewähren können und teilen damit bereits die Beschäftigten in zwei Statusgruppen. Darüberhinaus sind nicht alle Beschäftigten in den staatlichen oder kollektiven Betrieben permanent beschäftigt und umfassend gesichert. Neben einer Art Kernbelegschaft mit lebenslanger Beschäftigungsgarantie in den staatlichen Betrieben gibt es weitere Beschäftigtengruppen mit deutlich ungünstigeren Bedingungen. Entweder sind sie mit niedrigerem Lohn, aber einer zwar nicht rechtlich gesicherten, aber faktischen Beschäftigungsgarantie, in kollektiven Betrieben beschäftigt, oder aber als städtische Zeitarbeiter in staatlichen oder kollektiven Betrieben angestellt. Häufig stehen sie in diesen Betrieben in Konkurrenz zu ländlichen Kontraktarbeitern, die auf Zeit in der städtischen Industrie eingesetzt werden, ihre Zugehörigkeit zur ländlichen Bevölkerung aber beibehalten¹⁸. Das städtische Beschäftigungssystem ist also stark segmentiert. Die verschiedenen Segmente der Beschäftigung scheinen weitgehend starr gegeneinander abgegrenzt und die Mobilität der Beschäftigten gering zu sein. Insbesondere sind die Chancen, in den staatlichen Sektor hineinzuwechseln oder ihm als Anfänger zugewiesen zu werden, nicht sehr groß und vermindern sich gegenwärtig immer weiter.

2.3. Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung

Wie bereits angedeutet wurde, sind Arbeitslosigkeit, mehr aber noch Unterbeschäftigung und verdeckte Arbeitslosigkeit, größere Probleme in China als dies nach außen hin erscheint. Bei der Gegenüberstellung der Größe der Erwerbsbevölkerung und der der Erwerbstätigen ergibt sich eine rechnerische Differenz von ca. 100 Millionen Menschen, die eine Reserve potentieller Nachfrager nach Arbeitsplätzen darstellen. Trotz verstärkter außerhäuslicher Erwerbstätigkeit sind es die Frauen, die in geringerem Umfang als Männer Arbeitsplätze nachfragen und die unabhängig vom Pensionierungsalter eher wieder aus dem Erwerbsleben ausscheiden (Tab.2, Sp.5 u. 6). Frauen entlasten den Arbeitsmarkt und bilden damit faktisch eine Gruppe verdeckt Arbeitsloser.

Auch das Bildungswesen kann eine Verminderung der Nachfrage nach Arbeitsplätzen bewirken, solange die Zahl der aufgenommenen Schüler die der Absolventen übersteigt. Die erweiterten Bildungsmöglichkeiten in der oberen Mittelschule und in der höheren Bildung haben diese Wirkung, obwohl der Prozentsatz von Schülern und Studenten, die an weiterführender Bildung teilhaben, angesichts der Größe der Erwerbsbevölkerung minimal ist.

Auf dem Land spielt Arbeitslosigkeit, insbesondere aber Unterbeschäftigung, vermutlich die größere Rolle, in den Städten tritt das Problem jedoch teilweise offen zutage und gewinnt daher an Brisanz. Unumstritten ist innerhalb der chinesischen Diskussion, daß sich zwischen 1977 und 1980 durch das Zusammentreffen jugendlicher Schulabgänger und der Rückkehrer vom Land erhebliche Probleme ergeben haben. In diesem Zeitraum sollen aber 24.5 Millionen (nach anderen Angaben 28-29 Millionen)¹⁹ neuer Arbeitsplätze geschaffen worden sein, so daß sich die Lage entspannt habe. Die chinesischen Aussagen über den Fortbestand des Problems sind allerdings kontrovers und reichen von "im wesentlichen gelöst" bis zu einer Arbeitslosenquote von knapp unter 3 %. Sun Jingxin entnimmt der 10 %-Stichprobe eine Arbeitslosenquote von 1.89 % bzw. 2.98 % unter Einschluß der "Auf-Arbeit-Wartenden"²⁰.

Angesichts der definitorischen und statistischen Probleme kommt Emerson zu folgendem Schluß: "Because of the deficiencies in basic population and employment statistics, it appears that at present China cannot make internally consistent estimates of unemployment in urban areas."²¹ Hoffmann versucht dagegen, auf der Grundlage der Bevölkerungszahlen, der Erwerbsbevölkerung und der Beschäftigten selbst Arbeitslosenquoten für den städtischen Bereich zu errechnen (Tab.5). Seine Zahlen spiegeln die Krisenjahre 1978-80 mit über 10 Millionen städtischen Arbeitslosen und den allmählichen Rückgang auf 7 Millionen im Jahre 1980. Angesichts der Altersstruktur der chinesischen Bevölkerung wird es in den nächsten Jahren schwierig sein, für die wachsende Zahl der jugendlichen Berufsanfänger Arbeitsplätze bereitzustellen.

Tabelle 5: Städtische Arbeitslosigkeit in China 1952-1983

	in Mill.	in % der städtischen Erwerbsbevölkerung
1952	9	36
1957	8	25
1965	1	2
1976	5	5.4
1978	11	10.4
1979	15	13
1980	13	11.1
1981	10	8.4
1982	9	7.4
1983	7	5.6

Quelle: Charles Hoffmann, Urban Unemployment in China, in: Asian Thought and Society Vol.IX, No.25 (March 1984), S.33

2.4. Zur Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte

Ein weiterer Problemkreis ist die Qualifikation der Erwerbstätigen und die Ausbildung der zukünftigen Arbeitskräfte. Die Führung der VR China mißt der verbesserten fachlichen Ausbildung einen hohen Stellenwert zu. Bereits 1978 hat Deng Xiaoping betont, daß der Plan für das Erziehungswesen als wichtiger Bestandteil in den Volkswirtschaftsplan zu integrieren sei²². Im Juni 1985 hat die Regierung die große Bedeutung von Erziehungsfragen dadurch zum Ausdruck gebracht, daß sie das Erziehungsministerium zur Zentralen Kommission für Erziehungsfragen aufgewertet hat und Erziehungsfragen damit organisatorisch in den Rang von Planungsproblemen und Wirtschaftsreformen gehoben hat²³.

Drei Indikatoren könnten geeignet sein, über die Qualifikationsstruktur der chinesischen Arbeitskräfte Aufschluß zu geben: 1. die Absolventenzusammensetzung des Schul- und Hochschulsystems, 2. der Anteil der höher qualifizierten Arbeitskräfte an der Gesamtzahl der Arbeitskräfte und 3. die Analfabetenrate. Dabei muß allerdings berücksichtigt werden, daß diese Kriterien nur einen Anhaltspunkt für die tatsächlichen Qualifikationen darstellen können. Viele der jüngeren Arbeitskräfte haben ihre Ausbildung während der Kulturrevolution erhalten, und die damals vermittelten Ausbildungsinhalte und -abschlüsse sind nicht mit den gegenwärtigen zu vergleichen. Training-on-the-job spielt in China eine erhebliche Rolle, so daß viele Arbeitskräfte über Qualifikationen verfügen, die nicht durch das formale Kriterium des Bildungsabschlusses erfaßt werden. Fortbildung von Arbeitskräften in den verschiedensten organisatorischen Formen²⁴ wird ebenfalls nicht angemessen berücksichtigt. Schließlich unterliegt die Fixierung von Analphabetismus aufgrund der Besonderheiten der chinesischen Sprache spezifischen Schwierigkeiten (die Alphabetisierungsgrenze liegt bei der Mindestbeherrschung von 1 500 Zeichen).

Die Erfolge der VR China im Bildungswesen sind im Vergleich zur Ausgangssituation im Jahre 1949 beeindruckend, und es läßt sich eine deutliche Verbesserung im Qualifikationsstand der Erwerbsbevölkerung nachweisen. Die Anstrengungen bei der Bereitstellung von Geld, Lehr- und Lernmitteln und qualifizierten Lehrkräften sind bei gegenwärtig über 183 Millionen im Bildungswesen befindlichen Kindern und Jugendlichen bereits enorm, müssen aber allein zur Aufrechterhaltung des Bildungsstandes in Zukunft noch verstärkt werden.

Das Bildungswesen hat sich seit 1949 in allen drei Bildungsstufen erweitert, wobei allerdings Schwankungen im Anstieg festzustellen sind (Tab.6), die überwiegend politisch zu erklären sind. Die relative Verbesserung im Qualifikationsstand der gegenwärtig Erwerbstätigen drückt sich in den folgenden Zahlen für 1982 aus: 35.4 % haben Grundschulabschluß, 17.8 % den Abschluß der unteren und 6.6 % den der oberen Mittelschule, und 0.6 % haben einen Hochschulabschluß (Tab.7). Für die geplante Modernisierung ist insbesondere der Anteil der höher qualifizierten Arbeitskräfte mit wissenschaftli-

Tabelle 6: Entwicklung der Schüler- und Studentenzahlen 1949-1983 und ihre Verteilung auf das Bildungssystem (in Mill.)

	Gesamtzahl der Schüler und Studenten	Einrichtungen der höheren Bildung insgesamt	Mittelschulen insgesamt	Grundschulen insgesamt
1949	25.776	0.117	1.268	24.391
1952	54.436	0.191	3.145	51.100
1957	71.805	0.441	7.081	64.283
1965	131.201	0.674	14.318	116.209
1975	196.810	0.501	45.368	150.941
1980	204.192	1.144	56.778	146.270
1982	187.902	1.154	47.028	139.720
1983	183.327	1.207	46.340	135.780

Quelle: Statistical Yearbook of China 1984, Engl.Ed. Hongkong 1984, S.483

Tabelle 7: Qualifikationsstand der Bevölkerung bzw. der Erwerbstätigen, 1982 bzw. 1979 (in %)

	Bevölkerungsstich- probe Gesamt: 100.394 Mill. (1982) ⁺	Erwerbstätige Gesamt: 378.3 Mill. (Erwerbsbevölk. 406 Mill.) (1979) ⁺
Analphabeten über 12 Jahre	23.5	?
Universität oder äquivalen- ter Abschluß	0.6	0.5
Oberer Mittelschulabschluß	6.6	7.6
Unterer Mittelschulabschluß	17.8	20.5
Grundschulbildung	35.4	37.8

Quellen: Statistical Yearbook of China 1984, Engl.Ed. Hongkong 1984, S.87.
China: Socialist Economic Development. World Bank Country Study,
3 Vols., Washington 1983, Vol.III, S.137.

(⁺ Zahlen addieren nicht auf 100)

cher und technischer Ausbildung von Bedeutung. Der Bedarf an solchen Arbeitskräften kann derzeit weder quantitativ noch qualitativ gedeckt werden. Nach Berechnungen der Weltbank ist der Anteil der Wissenschaftler und Ingenieure auch im Vergleich zu dem in anderen Entwicklungsländern gering und selbst in Zentren wie Shanghai kann der Bedarf nur zu 16 % gedeckt werden. Die Qualifikation des Personals ist darüberhinaus häufig sehr niedrig und die Altersstruktur dieser Beschäftigten für die Zukunft ungünstig²⁵.

Die Volksrepublik China hat seit 1949 4,11 Millionen Hochschulabsolventen und 7,22 Millionen Absolventen von Fachmittelschulen ausgebildet, d.h. höhere zu mittleren Qualifikationen im Verhältnis von 1:1,76²⁶. Der Anteil der hoch qualifizierten Arbeitskräfte ist zwar absolut zu gering, der Anteil der mittel qualifizierten darüberhinaus auch relativ zu niedrig. Ein ausgeglicheneres Verhältnis zwischen höher und mittel qualifizierten Arbeitskräften, d.h. besonders die Heranbildung eines Facharbeiterstammes, ist für die Durchführung der Modernisierung unerlässlich.

Seit 1949 hat sich die Zahl der Erwerbstätigen mit Grundbildung erhöht, der Analphabetismus konnte damit vermindert werden. Von ursprünglich 80 % Analphabeten (1949) ist die Zahl im Landesdurchschnitt auf 23,5 % (1982) gefallen²⁷. Auf dem Land und bei den Frauen liegen die Werte allerdings höher, aber auch in der Arbeiterschaft ist der Anteil funktionaler Analphabeten nicht unbedeutend.

Insgesamt betrachtet ist der Qualifikationsstand der Arbeitskräfte sehr niedrig, was anhand von Beispielen aus einzelnen Wirtschaftssektoren verdeutlicht werden kann. So haben in der Metallbranche 73 %, in der Textilbranche 72 %, in der Elektrik- und Elektronikbranche 68 % und in der Land-, Forst-, Vieh- und Fischwirtschaft 85 % der Beschäftigten ein Bildungsniveau unterhalb der unteren Mittelschule, d.h. weniger als 5-6 Schuljahre²⁸.

2.5. Zum Prozeß der Arbeitszuweisung

Das Beschäftigungsproblem in China ist nicht allein durch eine quantitative Mangelsituation an Positionen und eine qualitative an Personen gekennzeichnet, sondern es ist auch ein Verteilungsproblem. Xue Muqiao hat darauf hingewiesen, daß die bisher übliche zentrale Arbeitszuteilung den Anforderungen nicht mehr gerecht werde. Als Ergänzung der staatlichen Arbeitszuweisung sollen Arbeitsdienstleistungsbüros (laodong fuwu gongse) oder die Initiative des Einzelnen zugelassen werden. Den Betrieben und Einheiten soll eine größere Autonomie in der Auswahl ihrer Arbeitskräfte eingeräumt, sowie den Arbeitssuchenden eine gewisse Freiheit der Arbeitsplatzwahl zugestanden werden.

Neben der Starrheit des Zuweisungsmechanismus sind es vor allem die Kriterien der Positionszuweisung, die in die Kritik geraten sind, d.h. die in vielen Fällen bisher herrschende Vergabe von Arbeitsplätzen weniger nach der Leistung des einzelnen als nach dessen politischer Zuverlässigkeit, oder

die "Vererbung" des Arbeitsplatzes (dingti)²⁹. Jugendliche konnten bis vor kurzem offiziell den Arbeitsplatz eines Eltern- oder Großelternanteils bei dessen Ausscheiden aus dem Arbeitsprozeß einnehmen³⁰.

Der tatsächliche Prozeß und die Kriterien der Arbeitsvermittlung zeichnen sich gegenwärtig noch nicht in eindeutiger Weise ab. Der staatliche Zuweisungsmechanismus funktioniert angesichts der immer knapper werdenden Arbeitsplätze im staatlichen Sektor nur für einzelne Schul- und Hochschulabsolventengruppen oder für die Absolventen der den Betrieben angegliederten Ausbildungsstätten. Andere Absolventen sind auf die Arbeitsbüros oder ihre eigene Initiative verwiesen. Die Zuständigkeit der Vermittlungsbüros bezieht sich wiederum auf verschiedene Beschäftigtengruppen (Arbeiter, Kader usw.), so daß der Eindruck gewonnen werden kann, daß sie eher der "Wahrung sozialhierarchischer Unterschiede" dienen als einer rationalen Arbeitskräfteplanung³¹. Gegenwärtig entstehen immer mehr solcher Arbeitsdienstleistungsbüros und ihre Kompetenzen wachsen; so haben sie z. B. die Aufgabe der Weiterqualifikation der "Auf-Arbeit-Wartenden" zu übernehmen³².

Die Erscheinungen bei der Positionszuweisung sind widersprüchlich, teilweise wird über die private oder kollektive "Vermarktung" begehrter Talente berichtet oder über das Horten von qualifizierten Arbeitskräften durch die Einheiten, die ihre Arbeitskräfte als "Eigentum der Abteilung oder Einheit" ansehen³³. Diese Aspekte der Verteilung berühren zum Teil Probleme, die in der Qualifikationsstruktur begründet sind, im besonderen in dem Mißverhältnis zwischen höher und mittel qualifizierten Arbeitskräften. Arbeitsplätze, die ein mittleres Qualifikationsniveau erfordern, werden wegen des Mangels entsprechender Arbeitskräfte noch auf längere Zeit mit Personen besetzt werden müssen, die zu hoch qualifiziert sind und die an anderer Stelle dringend gebraucht werden.

3. DAS BESCHÄFTIGUNGSPROBLEM IN DER GEGENWÄRTIGEN WIRTSCHAFTSPOLITIK

Die Grundlage für die Veränderungen in der Wirtschaftspolitik bilden die Strukturprobleme einer über die Anfangsphase wirtschaftlicher Rekonstruktion, Verteilung und politischer Konsolidierung hinauskommenden sozialistischen Gesellschaft. Seit den 50er Jahren war die Strategie des wirtschaftlichen Aufbaus in China an dem sowjetischen Industrialisierungsmodell orientiert und hatte trotz aller Modifikationen während des Großen Sprungs und der Kulturrevolution die damals angelegte zentralwirtschaftliche Planung und die schwerindustrielle Priorität beibehalten. Mit dieser Entwicklungskonzeption hat China in der Vergangenheit zweifelsohne erhebliche wirtschaftliche Wachstumserfolge erzielt, und es ist gelungen, trotz wachsender Bevölkerung die Gesamtbeschäftigung zu steigern.

Heute scheint jedoch das Wachstum unter den bisherigen Bedingungen nicht mehr rasch genug steigerungsfähig und ein Ungleichgewicht zwischen Wachstum und Beschäftigung eingetreten zu sein. Der Zuwachs an Beschäftigung überstieg vor allem im staatlichen Sektor den der Investitionen und minderte dementsprechend die Produktivität der Arbeitskräfte³⁴. Das traditionelle System der zentralisierten Planung und die bürokratische Führung werden heute als Ursache dieses Mißverhältnisses und als wachsende Hindernisse für die Entfaltung der mikroökonomischen Leistungsfähigkeit angesehen. Die relative Betonung der Schwerindustrie sowie die Vernachlässigung der Leichtindustrie und des Dienstleistungssektors sollen die wirtschaftlichen Disproportionen zwischen den einzelnen Sektoren und die heutige Knappheit an Arbeitsplätzen in diesen Sektoren zur Folge gehabt haben. Die ideologisch begründete Geringschätzung des kollektiven Sektors und die Ablehnung der Einzelwirtschaft hätten zusätzlich negative beschäftigungspolitische Konsequenzen gehabt. Umfangreiche Arbeitsmöglichkeiten hätten mit geringem Kapitalaufwand und einfacher Technologie bereitgestellt werden können. Das unter dem Druck einer wachsenden Erwerbsbevölkerung zu lösende Problem ist also ein doppeltes: der Abbau einer produktivitätsmindernden Überbesetzung bestimmter Wirtschaftsbereiche mit Arbeitskräften und die gleichzeitige Schaffung neuer Arbeitsplätze.

Im Rahmen der Wirtschaftsreformen nach 1978 hat China damit begonnen, die verschiedenen Sektoren der Wirtschaft in ein neues und ausgeglicheneres Verhältnis zueinander zu bringen, die Proportionen zwischen Akkumulation und Konsumption neu festzulegen ("Readjustierung"), die Steuerung des Wirtschaftsprozesses neu zu konzipieren ("Restrukturierung"), die Betriebsführung in den Wirtschaftsunternehmen zu verbessern ("Konsolidierung") und das Niveau von Produktion, Technik und Management zu steigern ("Niveauehebung")³⁵. Mit dem Beschluß des ZK der KPCh vom Oktober 1984 wurden die für den industriellen Sektor grundlegenden Rahmenentscheidungen getroffen³⁶. Diese Reform bedeutet dreierlei: 1. soll eine Dezentralisierung des wirtschaftlichen Entscheidungsprozesses erfolgen, bei der den Produktionseinheiten eine größere Autonomie zugestanden und nurmehr die volkswirtschaftliche Schlüsselindustrie zentral geplant wird; 2. soll sich die Rolle des Staates ändern, dem eine weniger steuernde als eine hilfeleistende Funktion zukommen soll (Kredite und Subventionen, Steuern und Gesetze); 3. sollen statt der administrativen neue wirtschaftliche Methoden die Regulation des Wirtschaftsablaufs übernehmen ("Das Wertgesetz befolgen"), d.h. Preise sollen eine größere Rolle spielen ("Der Preis ist das wichtigste Regulativ").

Die Verwirklichung dieser Reformen umfaßt das gesamte Wirtschaftssystem, das Plansystem, das Preissystem, die Wirtschaftsverwaltung durch die Staatsorgane und nicht zuletzt das Arbeits- und Lohnsystem. Dezentralisierung in Bezug auf das Beschäftigungssystem hieße zum einen die Schaffung eines wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Rahmens, der die Entstehung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnet und zum anderen ein Abbau der zentralen Planung und Verteilung der Arbeitskräfte. Damit entstünde ein größerer Spielraum für die Betriebe zur Einstellung und Entlassung von Ar-

beitskräften, bzw. für die Individuen eine größere Freiheit in der Wahl des Arbeitsplatzes. Diese Dezentralisierung der Arbeitskräfteplanung und -lenkung soll zur Entstehung eines freien Arbeitsmarktes beitragen. Staatlichen Stellen käme in der Planung und Verteilung eine eher indirekt steuernde Rolle zu, z. B. in der Fixierung rechtlicher Rahmenbedingungen oder Prämienregelungen und in der Einrichtung von Beratungsstellen. Bei dieser Form der Vermittlung würden ökonomische Kriterien, d. h. Arbeitskosten bzw. Löhne, eine steuernde Funktion übernehmen.

Wie bereits angedeutet wurde, vollziehen sich vermutlich die grundlegenden Veränderungen in der Beschäftigung im ländlichen Raum als Folge der Auflösung der Volkskommunen, der Einführung des Selbstverantwortlichkeitssystems und der Entstehung spezialisierter Haushalte. Die Auflösung des kollektiven Rahmens macht das Ausmaß an Unterbeschäftigung deutlich. Nach den Vorstellungen der gegenwärtigen Wirtschaftspolitiker sollen sich die überschüssigen Arbeitskräfte innerhalb der Landwirtschaft spezialisieren, zur Entwicklung von Nebengewerbe beitragen oder in der der Landwirtschaft vor-, neben- oder nachgelagerten Industrie Beschäftigung suchen. Diese Politik soll gleichzeitig die Bildung kleinstädtischer Zentren begünstigen, um der Landflucht zu begegnen³⁷. Die Bedingungen der Möglichkeit dieser gewünschten Entwicklung sind regional unterschiedlich günstig.

Die Verlagerung des Reformschwerpunktes auf die Industrie sowie der wirtschaftliche und politische Druck offener Arbeitslosigkeit geben der Lösung der Beschäftigungsprobleme in den Städten Vorrang. Die Umstrukturierung der Wirtschaft, d. h. hier besonders die Lenkung staatlicher Investitionen in den Bereich der Leichtindustrie in Verbindung mit der Förderung des kollektiven und privaten Sektors der Wirtschaft, soll der entscheidende Ansatz zur Lösung des Problems sein und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze beitragen. Die Beschäftigungseffekte von Investitionen in der Leichtindustrie übersteigen die in der Schwerindustrie um das Dreifache³⁸.

Die neue Politik wirkt sich bereits auf die Beschäftigungssituation aus. So wurde in den vergangenen fünf Jahren nur rund ein Drittel der neu entstandenen Arbeitsplätze in staatlichen Betrieben bereitgestellt und diese Tendenz wird auch in der Zukunft fort dauern. Die gewünschte Modernisierung des technischen Stands der Produktion und der effizientere Einsatz der Arbeitskräfte wird den Zuwachs an Arbeitsplätzen in den staatlichen Betrieben begrenzen. Für den 7. Fünfjahresplan (1986-1990) wird daher eine "tatkräftige Entwicklung der Kollektiv- und Einzelwirtschaft" befürwortet und eine Erhöhung des Tertiären Sektors an der gesamten Volkswirtschaft propagiert³⁹.

Die Ausweitung des kollektiven und des privaten Sektors eröffnet ohne Zweifel zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für die nicht permanent beschäftigten Arbeitskräfte und die Berufsanfänger. Bislang mußten die Familien und - unter gewissen Voraussetzungen - die jeweiligen Einheiten (danwei) für die beschäftigungslosen Mitglieder aufkommen. Die Ausweichmöglichkeiten in neue Tätigkeiten entlasten nun die Familien oder Einheiten von Versorgungsleistungen für ihre nicht beschäftigten Mitglieder, wenn auch häufig der Ver-

dienst und die Sicherheit der Beschäftigung gering sind. Die Ausweitung des kollektiven und die Zulassung des privaten Sektors entlasten vor allem aber auch die staatlichen Betriebe vom Druck, Arbeitsplätze für die zunehmende Zahl der Erwerbstätigen zur Verfügung stellen zu müssen. Die neu entstehenden Gewerbe und Dienstleistungen entsprechen darüberhinaus einem Versorgungsbedarf der Bevölkerung, dem in der Vergangenheit nicht Rechnung getragen wurde.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß China die gegenwärtig schwierige Situation angesichts der Wachstums-, Bevölkerungs- und Beschäftigungsproblematik durch umfassende Reformen zu überwinden sucht und dabei auf beschleunigtes wirtschaftliches Wachstum setzt. Um dieses Wachstum zu erreichen, werden die staatlichen Anstrengungen in zentrale Bereiche gelenkt, in denen eine Produktivitätssteigerung erreicht werden soll. Die ungünstige Relation zwischen Investitionen und Beschäftigung soll hier durch den Abbau des Beschäftigungszuwachses verbessert werden. Dieser Zentralisierung steht eine Dezentralisierung gegenüber, die als Mittel der Reform einen partiellen Rückzug des Staates darstellt und den Wirtschaftssubjekten größere eigene Verantwortung überträgt.

Zu dem Konzept einer Konzentration der staatlichen Kräfte auf gewisse Schwerpunkte scheint gegenwärtig keine wirtschaftlich sinnvolle Alternative zu bestehen. Für den Erfolg der Reform werden jedoch zwei Punkte entscheidend sein:

1. Von großer Bedeutung für den Erfolg der Wirtschafts- und Beschäftigungsreform wird die Lösung der Bildungsprobleme sein. Zwar gibt es keine gesicherten Kenntnisse über die bedarfsgerechte Entwicklung einer zukünftigen Qualifikationsstruktur, im Falle Chinas kann jedoch von der generellen Notwendigkeit einer Höherqualifizierung ausgegangen werden. Neben der Erhöhung des Anteils hoch qualifizierter Arbeitskräfte, ist die Erweiterung der Grundbildung und der mittleren Bildung aus zwei Gründen entscheidend: die steigenden technischen Anforderungen im Arbeitsprozeß verlangen eine erhöhte Qualifikation einer großen Anzahl von Arbeitskräften; eine verlängerte schulische Bildung der bislang relativ früh ins Erwerbsleben tretenden Arbeitskräfte entlastet, wenigstens auf Zeit, den Arbeitsmarkt. Im Einklang mit dem Grundprinzip der Reform werden die staatlichen Kräfte beim Ausbau des Bildungswesens auf Schwerpunkteinrichtungen des Schul- und Hochschulwesens (zhongdian xuexiao) konzentriert, während im übrigen Bereich eine Dezentralisierung erfolgt. Lokale, kollektive und betriebliche Träger des Schulsystems orientieren dieses auf einen eher kurzfristigen und lokalen Bedarf hin. Der aktuellen Ersparnis staatlicher Ressourcen könnten langfristige Nachteile in der Bildungsentwicklung gegenüberstehen und marktwirtschaftliche Lenkungsformen könnten sich als für das Bildungswesen ungeeignet herausstellen.

2. Die gegenwärtige Beschäftigungspolitik richtet sich auf einen bereits stark segmentierten Arbeitsmarkt. Für die Arbeitskräfte bedeutet eine Zuordnung zum nichtstaatlichen Sektor eine wahrscheinlich dauerhafte Zuge-

hörigkeit zu einem Beschäftigungssegment, in dem sie Arbeit nur zu vergleichsweise ungünstigen Bedingungen finden. Auf die Zugangsmöglichkeiten zu den einzelnen Beschäftigungssegmenten haben sie dabei selbst kaum Einfluß, da diese durch die Strukturen des Bildungssystems vorgegeben sind⁴⁰. Besonders der Eintritt in das chancenreiche Schwerepunktschulsystem und -hochschulsystem bleibt einer kleinen durch Prüfungen ausgewählten Minderheit von Schülern vorbehalten. Die Eintrittsmöglichkeiten in bestimmte, den Betrieben angegliederte und von diesen getragene Fachschulen sind häufig an die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Einheit oder an persönliche Beziehungen geknüpft. Ob und in welchem Maße sich die Zuordnung von Arbeitskräften zum kollektiven und privaten Sektor auf Dauer als relative Deprivilegierung darstellen wird, hängt in starkem Maße von den wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten ab, die in diesen Bereichen eingeräumt werden. Hier wird sich auch entscheiden, ob die Dezentralisierung nur eine Verlagerung von Verpflichtungen ist, oder ob sie eine abgesicherte Erweiterung von Handlungsspielräumen und Erwerbschancen für die Wirtschaftssubjekte eröffnen wird.

Anmerkungen:

- 1) vgl. BR (1979), 33, 13 ff.
- 2) vgl. Emerson (1961), 69-84; Emerson (1962), 1 ff.
- 3) Die Zahlenangaben über landverschickte Jugendliche schwanken. Vgl. Bernstein (1977), 25 ff.; Scharping (1981), 70 ff., 532.
- 4) vgl. C.a. (1985), 8, 504.
- 5) Gegenwärtig soll die Abgrenzung wie folgt getroffen werden: "Urban and rural population are determined on the basis of permanent residence. Urban population refers to those living in the areas under the jurisdiction of a city or a town, while rural population refers to people living in counties (excluding towns inside the county). By city we mean an area where the establishment of city administration has been approved by the state. By town we mean an area where the establishment of town has been approved by administrative governments of provinces, autonomous regions or municipalities. Prior to 1963, a town was generally defined as an area inhabited by at least 2 000 permanent residents, of whom 50 % or more were non-agricultural residents. However, since 1964 a town has been redefined as an area inhabited by at least 3 000 permanent residents, of whom 70 % or more are non-agricultural, or an area inhabited by 2 500-3 000 permanent residents, with 85 % or more being non-agricultural." Stat. Yearbook (1984), 555. - Die Änderungen in der Definition führen zur Herausgabe verschiedener offizieller Zahlen. Für 1979 bezifferte z.B. das State Statistical Bureau die städtische Bevölkerung einmal mit 129 Millionen, aber auch mit 194 Millionen (vgl. Hoffmann (1984), 46, Anm.7), das Statistische Jahrbuch

weist 184.95 Millionen aus (vgl. Stat. Yearbook (1984), 81). Der Hinweis auf die Einwohnerzahl Pekings beruht auf einer Auskunft der chinesischen Arbeitsverwaltung (vgl. Hoffmann (1984), 46, Anm.7).

- 6) Die Definition der Erwerbstätigen: "Labour force employed in the national economy comprises all those who engage themselves in social labour and receive payment for their work or derive their income from business. These include workers and staff members on the payroll of state or collective enterprises in city and town, individual workers in the countryside (but not including those working as temporary or contract workers who have been covered in the category "staff and workers"). Excluded are those waiting for employment or for college enrollment, as well as those who engage themselves in household chores." Ländliche Beschäftigte: "Labour force employed in rural people's communes (townships) who regularly take part in social labour and receive payment therefrom. These include ablebodied or semi-ablebodied workers engaged in farming, forestry, animal husbandry, sideline occupation and fishery of the commune, brigade and team, as well as in enterprises run by townships. Also included are outgoing temporary and contract workers and individual workers." Städtische Beschäftigte: "Staff and workers refer to those who work in enterprises and institutions owned by the state or by collective in city and town, and those working in government agencies and people's organizations, and receive payment therefrom, including managerial personnel working in administrative organs in communes (townships) and paid by the state. They do not include retired staff and workers, labourer working in rural communes (townships), production brigades and teams and in township-run enterprises and institutions and receiving income therefrom. Also excluded are individual workers in cities and towns." Stat. Yearbook (1984), 555 f.
- 7) Auf-Arbeit-Wartende sollen einerseits sein: "Persons already assured of employment by the government by waiting for a specific job assignment, eg. college graduates, demobilized armymen etc." (Analyses (1985), 45); andererseits sollen es sein: "all school leavers out of work during the first year after graduation or leaving school. If the person does not find a job, he or she, after a year is considered a part of the unemployed." (vgl. Hoffmann (1984), 47, Anm.15).
- 8) vgl. Emerson (1983), 1 f.
- 9) Stat. Yearbook (1984), 81. Nach Hochrechnungen auf der Basis einer Stichprobe betrug die Bevölkerung Ende 1984: 1034 Mill. Einwohner (vgl. Kommunique (1984), X).
- 10) Dem gleichen statistischen Jahrbuch ist für 1982 ein Prozentsatz von 54,86 % (Population at working age) zu entnehmen, der nicht auf der Grundlage der 10 %-Stichprobe errechnet zu sein scheint (vgl. Stat. Yearbook (1984), 87).
- 11) vgl. Analyses (1985), 46.
- 12) vgl. Heberer (1984), 49, 51; 1 Mu entspricht 0,07 ha; 1 ha entspricht 15 mu.

- 13) vgl. C.a. (1983), 12, 737 f.
- 14) Die Anzahl der Industriebetriebe belief sich 1983 auf 392 545, von denen 22.2 % staatliche, 77.6 % kollektive und 0.2 % sonstige Betriebe waren. Zu 98.6 % waren es Kleinbetriebe, definiert nach Produktionskapazität bzw. fixem Kapital (Definitionsänderung 1978), Stat. Yearbook (1984), 199, 193, 564.
- 15) vgl. Lardy (1984), 849 ff.
- 16) vgl. C.a. (1985), 8, 504.
- 17) vgl. BR (1985), 39, 8.
- 18) vgl. Walder (1984), 3-48.
- 19) vgl. Wei (1980), 383.
- 20) vgl. Analyses (1985), 45.
- 21) vgl. Emerson (1983), 6.
- 22) vgl. Deng (1978), 11 f.
- 23) vgl. Schier (1985), 375.
- 24) vgl. Münch/Risler (1983), 57.
- 25) vgl. World Bank (1983), 159.
- 26) vgl. Staiger (1984), 680.
- 27) vgl. Stat. Yearbook (1984), 87; 70 % der Analphabeten sind Frauen. vgl. C.a. (1983), 9, 546.
- 28) vgl. Staiger (1984), 680.
- 29) vgl. Shirk (1984), 56 ff.
- 30) Mit Erlaß vom 1.3.84 soll die "Arbeitsplatzvererbung" abgeschafft worden sein. Es wird berichtet, daß vor Inkrafttreten des Erlasses noch 7 000 Kader überstürzt gekündigt hätten, um ihren Kindern den Arbeitsplatz zu überlassen. Vgl. Frankfurter Rundschau v. 7.2.1984.
- 31) vgl. Gransow (1983), 215.
- 32) vgl. Gransow (1983), 217.
- 33) Teilweise üben die Einheiten auf die Absolventen Druck aus, teilweise stellen sie Geldforderungen an die aufnehmenden Einheiten. Nichtstaatliche Hochschulen, d.h. lokale, für deren Absolventen es keine Einstellungsgarantie gibt, stellen Geldforderungen an die aufnehmenden Betriebe. Vgl. C.a. (1984), 12, 717.
- 34) vgl. Chen (1985), 89.
- 35) vgl. Wei (1982), 381.
- 36) vgl. Beschluß (1984), I-XVI.
- 37) vgl. Fei (1985), 25-28.
- 38) vgl. Hoffmann (1984), 39: Investitionen in Höhe von 1 Mill. Yuan in die Leichtindustrie schaffen 257 Arbeitsplätze, in die Schwerindustrie dagegen nur 97 Arbeitsplätze.
- 39) vgl. Vorschläge (1985), XIII.
- 40) vgl. Rosen (1985), 301 ff.

Literaturverzeichnis:

- Analyses (1985), Analyses and Discussions of Data from China's 1982 Census - A Report on the International Seminar on China's 1982 Census. In: Social Sciences in China (1985), 1, 33-50
- BR (1985), Beijing Rundschau (1985), 39, 8
- BR Red. (1979), Beijing Rundschau (Red.): Der bekannte Ökonom Xue Muqiao über Beschäftigungsprobleme. In: Beijing Rundschau (1979), 33, 13-15
- Bernstein (1977), Bernstein, Th.P.: Up to the Mountains and Down to the Villages. The Transfer of Youth from Urban to Rural China, New Haven/London 1977.
- Beschluß (1984), Beschluß des Zentralkomitees der KP Chinas über die Reform des Wirtschaftssystems vom 20.10.84. In: Beijing Rundschau (1984), 44, I-XVI
- Chen (1985), Chen Yuguang: On the Economic Effects of the Employment Rate. In: Social Sciences in China (1985), 3, 81-97.
- c.a. (1982), China aktuell (1982), 10, 573 f., Ü 21
- c.a. (1983), China aktuell (1983), 4, 228, Ü 35
- c.a. (1983a), China aktuell (1983), 9, 546 Ü 15
- c.a. (1983b), China aktuell (1983), 8, 497 Ü 48
- c.a. (1983c), China aktuell (1983), 12, 737 f., Ü 33
- c.a. (1984), China aktuell (1984), 11, 679-681
- c.a. (1984a), China aktuell (1984), 12, 717, Ü 47
- c.a. (1985), China aktuell (1985), 8, 504, Ü 37
- Deng (1978), Deng Xiaoping: Rede auf der Nationalen Konferenz über Erziehungsarbeit (2.4.78). In: Beijing Rundschau (1978), 18, 6-13
- Emerson (1961), Emerson, J.Ph.: Manpower Absorption in the Non-Agricultural Branches of the Economy of Communist China 1953-58. In: China Quarterly (1961), 7, 69-84
- Emerson (1962), Emerson, J.Ph.: Chinese Communist Party Views on Labor Utilization before and after 1958. In Current Scene (1962), 30, 1-9
- Emerson (1983), Emerson, J.Ph.: Urban School-leavers and Unemployment. In: China Quarterly (1983), 93, 1-16
- Fei (1985), Fei Xiaotong: Die Industrialisierung der ländlichen Gebiete. In: Beijing Rundschau (1985), 14, 25-28
- Feng/Zhao (1982), Feng Lanrui/Zhao Lükuan: Urban Unemployment in China. In: Social Sciences in China (1982), 2, 123-139
- Gransow (1983), Gransow, B.: Probleme städtischer Beschäftigung und Arbeitskräftepolitik. In: Braumann, F. (Hg.): Wirtschaftsreformen in der VR China 1978-82. Frankfurt/M. 1983, 193-225
- Heberer (1984), Heberer, Th.: Beschäftigungspolitische Probleme in der VR China. In: Asien (1984), 37-54
- Hoffmann (1984), Hoffmann, Ch.: Urban Unemployment in China. In: Asian Thought and Society (1984), 35, 30-49
- Kommunique (1984), Kommunique zu den Statistiken über volkswirtschaftliche

- und gesellschaftliche Entwicklung 1984. In: Beijing Rundschau (1984), 12, I-X
- Kosta (1975), Kosta, J.: Arbeitskräftelenkung in sozialistischen Planungssystemen. In: Leipold, H. (Hg.): Sozialistische Marktwirtschaften, München 1975, 149-159
- Lardy (1984), Lardy, N.: Consumption and Living Standards in China 1978-83. In: China Quarterly (1984), 4, 849-864
- Liu T. (1984), Liu Tongde: Qieshi jieue laodong jiuye zhong de xin wenti (Lösung der neuen Arbeitsbeschaffungsprobleme in einer realistischen Weise). In: Jingji wenti tansuo (1984), 7, 35-38
- Münch/Risler (1984), Münch, J./Risler, M.: Stand und Entwicklungsperspektiven des beruflichen Bildungswesens in der VR China, Berlin 1984
- Rosen (1985), Rosen, St.: Recentralization, Decentralization and Rationalization. Deng Xiaoping's Bifurcated Educational Policy. In: Modern China (1985), 3, 301-346
- Scharping (1981), Scharping, Th.: Umsiedlungsprogramme für Chinas Jugend 1955-80, Hamburg 1981
- Shirk (1981), Shirk, S.: Recent Labour Policies and the Transformation of Industrial Organization in China. In: China Quarterly (1981), 88, 575-593
- Shirk (1984), Shirk, S.: The Decline of Virtocracy in China. In: Watson, D. (ed.): Class and Social Stratification in Postrevolutionary China, Cambridge 1984, 56-83
- Staiger (1984), Staiger, B.: Schwächen der beruflichen Bildung in China. In: C.a. (1984), 11, 679-681
- Schier (1985), Schier, P.: Verjüngung der Zentralregierung und organisatorische Aufwertung der staatlichen Bildungspolitik. Die 11. Sitzung des Ständigen Ausschusses des XI.NVK (8.-18.6.85). In: C.a. (1985), 6, 374-376
- Stat. Yearbook (1984), Statistical Yearbook of China 1984. State Statistical Bureau People's Republic of China. Engl. Ed., Hongkong 1984
- Sun (1983), Sun Guangfa: Luelun laodong jiuye yu tigao gongye laodong shengchanlü (Kurze Diskussion über Arbeitsbeschaffung und Verbesserung der Arbeitsproduktivität). In: Jingji lilun yu jingji guanli (1983), 3, 46-49
- Vorschläge (1985), Vorschläge des ZK der KP Chinas für die Erstellung des 7. Fünfjahresplans für die volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung. In: Beijing Rundschau (1985), 40, VI-XXVIII
- Walder (1984), Walder, A. G.: The Remaking of the Chinese Working Class 1949-1981. In: Modern China (1984), 1, 3-48
- Wei (1982), Wei Liqun: China's Economy in 1980. In: Xue Muqiao (ed.): Almanac of China's Economy 1981, Hongkong 1982, 379-391
- World Bank (1983), World Bank: China. Socialist Economic Development. A World Bank Country Study, 3 Vols., Washington 1983, Vol. III, 123-231

Zhuang (1983), Zhuang Qidong: Guanyu chengzhen laodong jiuye wenti (Über Arbeitsbeschaffungsprobleme in Städten und Gemeinden). In: Shehui kexue zhanxian (1983), 3, 76-77