

## Arbeitsmarktprobleme und industrielle Beziehungen in der Transformationsperiode der Volksrepublik China

Takagi, Ikuro

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Rainer Hampp Verlag

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Takagi, I. (1995). Arbeitsmarktprobleme und industrielle Beziehungen in der Transformationsperiode der Volksrepublik China. In A. Bieszcz-Kaiser, R.-E. Lungwitz, & E. Preusche (Hrsg.), *Industrielle Beziehungen in Ost und West unter Veränderungsdruck* (S. 136-144). München: Hampp. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-413387>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **Arbeitsmarktprobleme und industrielle Beziehungen in der Transformationsperiode der Volksrepublik China**

*Ikuro Takagi*

### **1. Merkmale der wirtschaftlichen Entwicklung im gegenwärtigen China und ein Überblick über seine Arbeitsmarktprobleme**

Nach dem Ende der Kulturrevolution 1978 begann China seiner Wirtschaftspolitik Öffnungs- und Reformprogramme zugrunde zu legen. Die Umsetzung dieser Politik stagnierte in den späten achtziger Jahren aufgrund der durch das rapide Wirtschaftswachstum ausgelösten Inflation sowie wegen der Ereignisse auf dem „Platz des himmlischen Friedens“. Nach 1992 jedoch hat die Regierung sogar noch entschiedenere Reformmaßnahmen eingeleitet. Die Hauptziele dieses Programmes betreffen den Wandel zu einer Marktwirtschaft und die Öffnung der chinesischen Märkte für ausländisches Kapital. Als in den späten siebziger Jahren mit dem Wandel zur Marktwirtschaft begonnen wurde, lag das Schwergewicht zunächst auf der Landwirtschaft. Dies änderte sich in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre, indem sich der Schwerpunkt nunmehr auf die Industrie verlagerte.

Was den Wandel in Richtung Marktwirtschaft betrifft, so gibt es gewisse Gemeinsamkeiten der chinesischen Politik der Reformen und Öffnung mit der Lage in Mittel- und Osteuropa. Jedoch unterscheidet sich die Lage in China von der in den betreffenden europäischen Ländern dadurch, daß die kommunistische Partei nach wie vor ihre zentralistische politische Kontrolle über das Land ausübt. Dies bedeutet wiederum, daß die politische Situation in China zu einem schrittweisen und relativ stabilen Wandel in Richtung Marktwirtschaft beigetragen hat. Gegenwärtig ist das Land jedoch mit neuen Problemen konfrontiert, wie z.B. eine durch das rasche Wachstum verursachte verschärfte Inflation und wachsende soziale und wirtschaftliche Disparitäten. Allerdings ist es auch richtig, daß China heute die höchste wirtschaftliche Wachstumsrate in Ostasien aufweist.

Die folgenden Zahlen verdeutlichen die wichtigsten Probleme des chinesischen Arbeitsmarktes.

Tabelle 1: Veränderungen der Bevölkerung Chinas

Jahr	Gesamt- zahl in 10.000	städtische Bevölkerung		ländliche Bevölkerung	
		in 10.000	in Prozent	in 10.000	in Prozent
1988	111.026	28.661	25,81	82.365	74,19
1992	117.171	32.372	27,63	84.799	72,37

Quelle: Statistisches Jahrbuch Chinas, 1993

Wie die Tabelle zeigt, beträgt die Einwohnerzahl Chinas insgesamt 1,2 Milliarden, andere Quellen gehen sogar von 1,3 Milliarden aus. Trotz der „Ein-Kind-Politik“ der chinesischen Regierung wächst die Bevölkerung weiter. Tatsächlich zeigen die offiziellen Statistiken ein Wachstum der Bevölkerung um mehr als 60 Millionen in den vier Jahren von 1988 bis 1992. Vergleicht man die Wachstumsraten in städtischen und ländlichen Regionen, so verzeichnen die städtischen Regionen ein rapides Bevölkerungswachstum aufgrund des Industrialisierungsprozesses, während drei Viertel der Gesamtbevölkerung noch in landwirtschaftlichen Regionen leben. Dies bedeutet, daß die Geburtenrate in den ländlichen Gebieten hoch geblieben ist.

Tabelle 2: Bruttosozialprodukt (in Hundert Millionen Yuan)

Jahr	gesamt	Land- wirtschaft	Industrie	Bau- wesen	Trans- port	Handel
1988	29.807	5.865	18.224	2.967	837	1.914
1992	55.842	9.085	37.066	5.196	1.805	2.690

Aktueller Wechselkurs: 1 US Dollar = 8 Yuan

Quelle: Statistisches Jahrbuch Chinas, 1993

Der weitaus größte Teil der Erzeugnisse kommt aus der Industrie und nur ein kleiner Teil aus dem tertiären Sektor.

Tabelle 3: Gesellschaftliche Arbeitskraft in einzelnen Bereichen 1992  
(in Tausend)

	absolute Zahl	(in %)
insgesamt	594.314	100
Landwirtschaft und Fischerei	548.553	58,6
Bergbau	997	0,2
verarbeitende Industrie	102.189	17,2
Bauwesen	27.004	4,5
Transport/Verkehrswesen	15.727	2,6
Einzelhandel und Nahrungsmittel	33.111	5,6
öffentliche Dienste und Versorgung	6.959	1,2
Gesundheitswesen	5.642	0,9
Bildung und Kultur	15.204	2,6
Forschung	1.827	0,3
Finanzen und Versicherung	2.480	0,4
hauptberuflich Beschäftigte im Staats- und Parteiapparat	11.478	1,9

Quelle: Statistisches Jahrbuch Chinas, 1993

Der Begriff „gesellschaftliche Arbeitskraft“ ist fast identisch mit dem Begriff „Berufstätige“. Er wird definiert als „alle Beschäftigten, die in bestimmten Bereichen der gesellschaftlichen Arbeit tätig sind und die für ihre Arbeit bezahlt werden oder die als Selbständige für landwirtschaftliche oder nichtlandwirtschaftliche Geschäfte Verantwortung tragen“. Die Gesamtzahl der Beschäftigten beträgt über 594 Millionen, von denen 58,5% im primären Sektor, 21,7% im sekundären Sektor und 19,8% im tertiären Sektor tätig sind.

## 2. Die Entwicklung des Arbeitsmarktes in den Sonderwirtschaftszonen

Wie bereits erwähnt, konzentrierte sich die Reformpolitik der siebziger und frühen achtziger Jahre auf die Landwirtschaft. Ausländische Investitionen in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre führten zu einem raschen Wachstum des privaten Industriesektors, der auch eine große Zahl von Arbeitskräften absorbierte. Die Einrichtung und Entwicklung einer Sonderwirtschaftszone in der Provinz Guangdong, vor allem in der Stadt Shenzhen, hatte einen

entscheidenden Einfluß auf die chinesische Wirtschaft. Die Sonderwirtschaftszonen boten Anreize für ausländische Investoren wie die Bereitstellung von Grund und Boden, die Entwicklung der Infrastruktur einschließlich des Baus von Straßen und Eisenbahnen sowie die Befreiung von lokalen Einkommenssteuern. Heute sind die gesamte Küstenregion und auch bestimmte Bezirke des Inlandes praktisch Bestandteil von Sonderwirtschaftszonen.

Von 1979 bis 1990 betrugen die ausländischen Gesamtinvestitionen in der Provinz Guangdong, wo sich verschiedene Sonderwirtschaftszonen befinden, 12,4 Milliarden US-Dollar. Das Anwachsen ausländischer Investitionen in China wurde durch einen raschen Lohnanstieg in Ländern wie Korea, Taiwan, Hong Kong und Singapur befördert. Der verlangsamte Rückfluß von Investitionen in arbeitsintensiven Branchen in diesen Ländern erhöhte die Bereitschaft zu Investitionen im Ausland, da man sich nun nicht mehr auf die billigen Arbeitskräfte im Inland stützen konnte. Dies führte dazu, daß nicht nur die USA, Japan und die europäischen Staaten ihre Investitionen von den „*Kleinen Tigern*“ auf China umorientierten, sondern daß diese ihre Investitionen in China selbst stark steigerten. In dieser Beziehung ähnelt die wirtschaftliche Entwicklung in China der in Thailand, Malaysia und Indonesien.

Tabelle 4: Bruttonationalprodukt pro Kopf in asiatischen Ländern 1991 (in US-Dollar)

Japan	23.175
Singapur	10.142 *
Korea	5.885
Malaysia	2.283 *
Thailand	1.303 *
Indonesien	560
China	290 *

Quelle: UN Statistik

\* = 1990

Ende 1990 gab es in der Provinz Guangdong ca. 18 Tausend ausländische Firmen, von denen allerdings 90% ihren Hauptsitz in Hong Kong hatten. Die steigende Zahl von Niederlassungen Hong Konger Firmen schuf Arbeitsplätze für zwei Millionen Menschen, auch in anderen Regionen. Unternehmen aus Japan und den USA haben inzwischen mit Investitionen im High-Tech-Bereich

begonnen und verließen damit den klassischen Bereich arbeitsintensiver Branchen.

Die Reform- und Öffnungspolitik führte sowohl zu einem drastischen institutionellen Wandel als auch zu quantitativen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt. So wurde den ausländischen Firmen in den Sonderwirtschaftszonen und den Joint-Venture-Unternehmen völlige unternehmerische Handlungsfreiheit garantiert. Auch den Unternehmen, die bisher im Rahmen der Planwirtschaft als Staatsbetriebe geführt wurden, erkannte man jetzt wesentlich größere Spielräume zu. Diese Freiheiten betrafen auch den Umgang mit den Beschäftigten.

Unter den Bedingungen der traditionellen Planwirtschaft hatte jede Provinz eine bestimmte Zahl von Arbeitskräften, die in ihren Dörfern und Städten registriert waren. Die staatlichen Behörden auf regionaler Ebene waren für die Zuteilung der Arbeitskräfte verantwortlich. Die Beschäftigten, die zu einem bestimmten Unternehmen gehörten, verbrachten dort zumeist ihr gesamtes Berufsleben und erhielten auch im Alter finanzielle Unterstützung von ihrem ehemaligen Betrieb. Angesichts dieser Situation war es den Arbeitern nicht erlaubt, ihren Beruf frei zu wählen, und die Betriebsleitungen konnten nicht über Einstellungen und Entlassungen entscheiden. In der Anfangsphase des Reformprozesses paßten sich auch die ausländischen Unternehmen diesen Mustern der Beschäftigungspolitik an. Der offizielle Status eines Beschäftigten in einem ausländischen Werk in China sah so aus, daß er formell nach wie vor zur Belegschaft seines Staatsbetriebes gehörte und nur zeitweilig eine andere Tätigkeit übernommen hatte. Diese Situation änderte sich jedoch im Verlauf der achtziger Jahre vollständig. Heute sind die Beschäftigten in den ausländischen Firmen meist Vertragsarbeiter, die direkt von dem ausländischen Unternehmen für eine bestimmte Zeitspanne eingestellt werden.

In der traditionellen Planwirtschaft war die Bewegungsfreiheit der Arbeitskräfte zwischen den Städten, Dörfern und Provinzen durch staatliche Restriktionen eingeschränkt. Dies machte es beispielsweise für einen Arbeiter, der in einem Dorf wohnte, unmöglich, in die Stadt zu ziehen. Ohne die ordnungsgemäße Registrierung in einer Stadt durfte sich dieser Arbeiter hier weder eine Wohnung besorgen noch seine täglichen Einkäufe erledigen. Dieses System stellte eine institutionelle Barriere gegen die unkontrollierte Migration der ländlichen Bevölkerung in die Städte dar. Dies hinderte jedoch die auf ihren Dörfern

registrierten Menschen nicht daran, die landwirtschaftliche Tätigkeit zugunsten einer Arbeit in der Industrie aufzugeben. Mit der Entstehung einer großen Zahl nichtstaatlicher kleinerer und mittlerer Industriebetriebe in landwirtschaftlich geprägten Regionen eröffnete sich auch für sie die Möglichkeit, hier einen Arbeitsplatz zu finden. Dennoch hat das System der Registrierungen sicherlich die Herausbildung eines freien Arbeitsmarktes sowohl in den Städten als auch in den ländlichen Gebieten behindert. Selbst heute noch ist es den einfachen Arbeitern untersagt, vom Dorf in die Stadt oder in andere Provinzen zu ziehen, keine derartigen Einschränkungen bestehen dagegen für Ingenieure oder leitende Angestellte. Wer jedoch in einer Stadt registriert ist, hat heute größere Möglichkeiten, zwischen der Arbeit in unterschiedlichen Firmen zu wählen. Auch die Unternehmen können sich ihre Mitarbeiter heute freier aussuchen. Obwohl Wechsel von Arbeitskräften zwischen verschiedenen Firmen häufiger stattfinden, scheint es für den Einzelnen nur schwer möglich zu sein, Informationen über Beschäftigungsmöglichkeiten zu erhalten. Dies hängt sicherlich damit zusammen, daß betriebliche Personalabteilungen, wie sie aus den westlichen Industrieländern bekannt sind, noch wenig entwickelt sind. Eher scheint es so zu sein, daß sich die Leute über den Arbeitsmarkt durch die lokalen Zeitungen informieren. Dies ist ähnlich wie in den Städten in Thailand oder Indonesien. Man kann also feststellen, daß das traditionelle System der administrativen Zuteilung von Arbeitskräften zusammengebrochen ist. Die Fluktuation zwischen den Unternehmen verläuft fast ohne jede Einschränkung, solange sich die Beschäftigten an die nach wie vor bestehenden Regeln des Systems der Registrierung in ihren Wohnorten halten. Normalerweise ist es den Arbeitskräften, mit Ausnahme von Ingenieuren und leitenden Angestellten, nicht erlaubt, uneingeschränkt zwischen verschiedenen Provinzen zu wechseln. Diese Einschränkung wird jedoch nicht immer auf zeitweilig Beschäftigte in der Industrie und dem Bauwesen angewandt. Während z.B. in Dalian, einer Sonderwirtschaftszone in der Provinz Liaoning, die Rekrutierung von Arbeitskräften durch neue Firmen nur auf die Provinz beschränkt ist, überwinden die Menschen in anderen Provinzen und Sonderwirtschaftszonen wie Peking und Schanghai häufig die Einschränkungen, die der Mobilität für zeitweilig Beschäftigte in der Industrie und dem Bauwesen entgegenstehen. Zum Frühlingsfest sind die Eisenbahnzüge, die die großen Städte mit den entlegenen landwirtschaftlichen Gebieten verbinden, mit Arbeitern überfüllt, die aus diesem Anlaß ihre Heimatdörfer besuchen. Es hat den Anschein, daß die auf dem

System der Registrierungen basierenden Einschränkungen der Freizügigkeit heute oftmals nur noch einen formellen Charakter haben.

Wie eine Untersuchung neuer Unternehmen in der Sonderwirtschaftszone Guangdong zeigte, kamen zwar einige der neu eingestellten Arbeiter aus dem Pool der Beschäftigungslosen in der Provinz (die sogenannten „Arbeiter, die auf Arbeit warten“), der größte Teil von ihnen stammte jedoch ursprünglich aus den Dörfern anderer Provinzen. Es handelt sich um Saisonarbeiter, die unter ähnlichen Bedingungen wie die zeitweiligen Arbeiter tätig sind. Man schätzt, daß 80 Prozent der 1,4 Millionen Beschäftigten in den ausländischen Unternehmen in Guangdong zeitweilige Arbeiter sind.

Der Arbeitsvertrag für die Arbeiter muß Festlegungen zur Beschäftigungsdauer, zur Eingruppierung und zu weiteren Arbeitsbedingungen enthalten. Während es einen festgelegten Mindestlohn gibt, existiert keine gesetzliche Regelung bezüglich der Beschäftigungsdauer. In der Regel beträgt diese zwei bis drei Jahre, sie erstreckt sich aber in manchen Fällen bis zu 15 Jahren. Nach dem Auslaufen des Arbeitsvertrages haben sowohl der Beschäftigte als auch der Arbeitgeber das Recht, den Vertrag zu erneuern oder den Betrieb zu verlassen bzw. dem Beschäftigten zu kündigen, was sich vom früheren System lebenslanger Beschäftigung unterscheidet. Es gibt jedoch Fälle, in denen die Vertragsarbeiter im gleichen Unternehmen verbleiben, so als gäbe es noch das System lebenslanger Beschäftigung, indem sie ständig ihren Arbeitsvertrag erneuern. Die Untersuchung der Vertragsarbeit und ihrer praktischen Veränderungen wird einen Schwerpunkt künftiger Forschungsarbeit darstellen.

### **3. Spannungen auf dem Arbeitsmarkt**

In der Planwirtschaft wurden die Löhne durch die Regierung festgelegt. Die Beschäftigten wurden in acht Entlohnungsstufen eingruppiert. Nach dem Beginn des Reformprozesses Anfang der achtziger Jahre wurde dieses Entlohnungssystem zunächst beibehalten, erfolgreiche Unternehmen konnten ihren Beschäftigten jedoch einen Zuschlag zahlen. Gegenwärtig werden die Löhne jedoch autonom durch die Unternehmen festgelegt, und das Lohnsystem auf Grundlage der staatlich vorgegebenen Entlohnungsstufen ist zusammengebrochen.



In arbeitsintensiven Branchen wird von vielen der ausländischen und staatlichen Firmen ein „*System kollektiver Verantwortlichkeit*“ oder ein „*System individueller Verantwortlichkeit*“, mit anderen Worten, ein Stücklohn angewandt. Dies hat zu einer wachsenden Differenzierung zwischen den Arbeitern geführt. Die Löhne, die von den ausländischen Firmen in den Sonderwirtschaftszonen gezahlt werden, sind in der Regel höher als die in anderen Firmen. Statistiken von 1990 zeigen, daß das durchschnittliche Jahreseinkommen in der Sonderwirtschaftszone Shenzhen 4.308 Yuan betrug, was ca. 50% über dem Durchschnitt der Provinz Guangdong mit 2.929 Yuan lag. Die Einkommensunterschiede zwischen den Beschäftigten in den Sonderwirtschaftszonen und denjenigen außerhalb dieser Zonen sowie zwischen den Beschäftigten in der Industrie und in der Landwirtschaft haben sich enorm vergrößert. Nach statistischen Angaben von 1992 betrug die durchschnittlichen Lebenshaltungskosten in städtischen Gebieten 1.826 Yuan und in ländlichen Gebieten 784 Yuan. Das Einkommensniveau auf dem Dorf hat sich seit dem Beginn des Reformprozesses ebenfalls erhöht. Dennoch ist der Unterschied gleichgeblieben, da die Einkommen in städtischen Gebieten noch schneller gestiegen sind. Hier zeichnet sich ein dringliches Problem ab, das der Lösung bedarf.

Ein weiteres Problem besteht in der Herausbildung eines Beschäftigungsüberhanges in den Unternehmen im Namen der Vollbeschäftigung. Dies wurde durch die Ausbreitung der Marktwirtschaft und des Vertragssystems verursacht. Offizielle Statistiken zeigen, daß es unter der städtischen Bevölkerung 3,6 Millionen Menschen gibt, die „*auf Arbeit warten*“, das sind ca. 2,3 Prozent. In den Staatsbetrieben der verarbeitenden Industrie wird die Rate der Überbeschäftigung auf über 20 Prozent, d.h. mehr als 10 Millionen geschätzt. Inzwischen werden Menschen, die „*auf Arbeit warten*“, auch offiziell als arbeitslos anerkannt, und sie sind zu einem Problem auf dem Arbeitsmarkt geworden. Um dieses Problem zu lösen, hat man inzwischen ein Sozialversicherungssystem entwickelt, was allerdings noch wenig bewirkt hat, da es nur in einigen Gebieten, etwa in den Sonderwirtschaftszonen, in Kraft ist.

China kann mit Thailand und Malaysia verglichen werden, da die Bevölkerung dieser Länder ebenfalls in landwirtschaftlichen Regionen konzentriert ist und über einen Überfluß an unqualifizierten Arbeitskräften verfügt. Andererseits gibt es einen großen Bedarf an Ingenieuren und qualifizierten Arbeitskräften. Dies

verkörpert die gleichzeitige Existenz von Überfluß und Mangel in der Marktwirtschaft. In der neu eingerichteten Sonderwirtschaftszone auf der Insel Hainan ist der Mangel an Ingenieuren und Fachkräften bereits zu einem Problem geworden. Da sich die Investitionen zunehmend auf Hochtechnologiebereiche anstelle arbeitsintensiver Branchen konzentrieren, werden ähnliche Probleme sehr bald in allen wirtschaftlich entwickelten Gebieten Chinas spürbar werden.

Die Arbeiter entscheiden sich eher für eine Tätigkeit als LKW- oder Taxifahrer, die zwar lange Arbeitszeiten, dafür aber auch ein Einkommen mit sich bringt, das dem eines Ingenieurs gleich oder mitunter gar überlegen ist. Unter solchen Bedingungen werden sofortige Einkommensgewinne gegenüber einem langfristig möglichen Einkommenszuwachs durch Bildungsinvestitionen vorgezogen. Dies zeigt die Notwendigkeit einer systematischen Beschäftigungspolitik, die qualitativen Aspekten der Arbeit das notwendige Augenmerk schenkt.

Sowohl die ausländischen Unternehmen als auch die Staatsbetriebe waren bereits mit Arbeitskonflikten über Löhne, Arbeitsbedingungen, Entlassungen u.a.m. konfrontiert. In einem Bericht wird festgestellt, daß es 1993 in 20 Tausend Fällen zu Arbeitskonflikten unterschiedlichen Ausmaßes kam. Wie aus offiziellen Angaben hervorgeht, können die industriellen Beziehungen zwischen Management und Beschäftigten in ausländischen Unternehmen nicht als gut beschrieben werden. Dennoch werden die Gewerkschaften nur selten auf direkte Weise in die Konflikte einbezogen. Häufig wirken sie dagegen als Vermittler in Konflikten, die durch Gruppen oder einzelne Beschäftigte ausgelöst wurden. Sicher wird die Reorganisation der industriellen Beziehungen und der Gewerkschaften in Zukunft auf der Tagesordnung stehen.

Es gibt einen großen Bedarf an empirischer Forschung zu Problemen des Arbeitsmarktes und der industriellen Beziehungen. Bisher ist es noch nicht möglich, den theoretischen Bezugsrahmen für einen „chinesischen Typ“ industrieller Beziehungen herauszuarbeiten.