

## ASIEN AKTUELL

# Streikrecht in China? Deutsch-chinesischer Dialog zu Fragen der Gewerkschaftsarbeit<sup>1</sup>

Rolf Geffken

Die erste deutsch-chinesische Konferenz zu Fragen der Koalitionsfreiheit, des Streikrechts und der Gewerkschaften in China fand im November 2010 in Oldenburg statt.<sup>2</sup> Unter den 14 Referenten waren acht chinesische Experten, zu denen der stellvertretende Vorsitzende der chinesischen Staatsratskommission zur Ausarbeitung eines neuen Arbeitsvertragsgesetzes Prof. Chang Kai von der Renmin Universität in Beijing sowie zwei weitere Professoren, ein unabhängiger Publizist und zwei Anwälte gehörten. Auf deutscher Seite nahmen mehrere Professoren, Doktoranden, Anwälte und Gewerkschaftssekretäre teil.

Anlass der Konferenz war die erhebliche Zunahme der Aktivitäten der chinesischen Arbeiterschaft bei der Vertretung ihrer eigenen Interessen im Frühjahr 2010. Nach den Ereignissen bei Honda und Foxconn hat sich sogar die Europäische Handelskammer mit dem Thema „Streikrecht in China“ befasst. Die deutschen Gewerkschaften haben allerdings ein erhebliches Defizit in Sachen China, wie Rolf Geffken in seiner Eröffnungsrede hervorhob. Darin würden sie sich von deutschen Unternehmen unterscheiden, die nun schon seit über 30 Jahren in China engagiert seien. Mittelfristiges Ziel der Konferenz sei es daher, einen Dialog zwischen deutschen und chinesischen Experten über gemeinsam interessierende Fragen gewerkschaftlicher Arbeit und der Entwicklung von Arbeitsbeziehungen zu beginnen. Das sogenannte deutsche „Sozialmodell“ werde z.B. in China als Vorbild für künftige Entwicklungen angesehen. Auch Manfred Klöpffer, der DGB-Regionsvor-

---

<sup>1</sup> Anm. der Redaktion: Angesichts der Aktualität des Themas und der Bedeutung dieser Tagung hat sich die Redaktion entschieden, den Beitrag nicht als kurzen Konferenzbericht, sondern in einer längeren Fassung als aktuellen Beitrag zu veröffentlichen. Auch dafür wurde der ursprüngliche Bericht stark gekürzt; die vollständige Fassung findet sich unter: <http://www.drgeffken.de/index.php?id=19>. Einen Konferenzband mit den Vollversionen der Referate und einem erweiterten Protokoll gibt das Institut für Arbeit auf Deutsch und Chinesisch voraussichtlich im Herbst 2011 heraus.

<sup>2</sup> Die Tagung fand am 27.11.2010 an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg unter dem Titel „China & die Gewerkschaften“ statt. Sie war vom Hamburger Institut für Arbeit – ICOLAIR organisiert worden. Dessen Leiter, der Hamburger Fachanwalt für Arbeitsrecht und Lehrbeauftragte für chinesisches Recht, Dr. Rolf Geffken, leitete auch die Veranstaltung, an der 50 Personen teilnahmen.

sitzende, betonte in seinem Grußwort, die Rechte der Arbeitnehmer in China hätten bislang nicht ausreichend im Fokus deutscher Gewerkschaften gestanden. Deshalb sei zu hoffen, dass die Tagung „praktische Konsequenzen“ haben werde.

Im Mittelpunkt der Tagung standen die Beiträge der chinesischen Teilnehmer zu den jüngsten Arbeiteraktivitäten in China. Chang Kai<sup>3</sup> referierte zu den aktuellen Streiks in China sowie zur Haltung der chinesischen Gewerkschaften zu Streiks im Allgemeinen. Er stellte fest, dass die Arbeitsbeziehungen in China auf dem besten Wege seien, sich von einer „individuellen Ausrichtung“ auf eine „kollektive Struktur“ hin zu bewegen. Streiks seien dabei keinesfalls eine „neue Erscheinung“, sondern nur „gewöhnliche Phänomene unter den Bedingungen einer Marktwirtschaft“. Auch in China seien sie seit der Einführung der Marktwirtschaft unvermeidlicher Teil im Prozess der gesellschaftlichen Entwicklung. Dabei dürfe man nicht vergessen, dass Streiks nie zufällig ausbrechen würden, sondern stets nur eine Art „Interessenverteidigung aus Not“ für die Arbeiter seien. Gerade die Streiks etwa bei Honda hätten gezeigt, dass im Falle ungerechter Behandlung der Arbeiter offizielle Institutionen fehlen würden, die in Vertretung der Arbeiterschaft mit den Unternehmen verhandeln könnten. Die chinesischen Gewerkschaften müssten sich vorwerfen lassen, dass sie im Wesentlichen untätig blieben, obwohl sie den Arbeitern einen starken Rückhalt in all diesen Konflikten hätten geben können. Um zu effektiven Konfliktlösungsmechanismen zu kommen, müssten zunächst die grundlegenden Arbeiterrechte anerkannt werden. Arbeitskonflikte dürften zudem nicht politisiert werden. Das gelte vor allem für die Lokalregierungen, die immer wieder die Staatsgewalt und sogar das Strafrecht gegen streikende Arbeiter einsetzen würden. Ferner müssten wegen des ungleichen Kräfteverhältnisses zwischen Arbeit und Kapital die Arbeiter vor willkürlichen Entlassungen, vor Bestrafungen und anderen gegen sie bestehenden Druckmitteln geschützt werden. Gerade deshalb sei es die Aufgabe wissenschaftlicher Experten, für die Arbeiter Partei zu ergreifen und dafür einzutreten, dass im Falle von Streiks strikt die geltenden Gesetze angewendet würden. Nur wenn legitime Interessenvertretungen auch gesetzlich geregelt seien, könnte echte soziale Stabilität erreicht werden.

Der unabhängige chinesische Publizist Zhong Dajun referierte zum Thema „Bürokratisierung der chinesischen Gewerkschaften“. Er ging dabei auf „die große Kluft zwischen Theorie und Wirklichkeit“ in China ein. Im Unterschied zur Verfassung, in der die chinesische Arbeiterschaft hohes Ansehen genieße, sei der Status der chinesischen Arbeiter im wirklichen Leben allerdings wesentlich niedriger angesiedelt. Die Gewerkschaften seien praktisch Verwaltungsorgane der Regierung, ihre Führer seien gleichzeitig Regierungsbeamte und die Kosten der Gewerkschaftsbürokratie würden vom Staat übernommen. Dies bestimme die grundlegende Arbeitsweise und das Auftreten der chinesischen Gewerkschaften. Sie würden nicht primär die Interessen der Arbeiter vertreten, sondern in erster Linie die

<sup>3</sup> Chang Kai war von den Streikenden bei Honda zum Verhandlungsführer bestimmt worden.

Interessen der Partei. Fast alle Streiks oder Proteste seien von den Arbeitern spontan an den Gewerkschaften vorbei organisiert worden. Die Arbeitervertretungen seien von den Unternehmen vollständig kontrolliert. In der Regel sei der Personalchef gleichzeitig auch der Gewerkschaftschef. Über zahlreiche Arbeitsniederlegungen würde in den chinesischen Medien nicht berichtet. Chinas Arbeiter wollten kämpfen. Damit sie aber ebenfalls von der rasanten Wirtschaftsentwicklung profitieren könnten, müssten sie ihre „eigenen unabhängigen Gewerkschaften gründen“. In zwei Punkten allerdings werde und könne es keine Änderungen geben: Chinas Gewerkschaften müssten der Linie der KPC treu bleiben und eine Aufspaltung der Gewerkschaftsbewegung werde nicht möglich sein.

Vor dem Hintergrund eigener Untersuchungen setzte sich dann Feng Tongqing vom Institut für Arbeitsbeziehungen in Beijing mit dem wachsenden Selbstbewusstsein chinesischer Arbeiter auseinander. Er stellte zunächst fest, dass Arbeiter nicht bemitleidet werden wollten, sondern als positive soziale Kräfte mit einer eigenen Menschenwürde ausgestattet seien. Im Vergleich zu seinen 20 bis 30 Jahre zurückliegenden Untersuchungen in verschiedenen Betrieben stelle er jetzt fest, dass sich der Status der Arbeiter erheblich verschlechtert habe. Der Widerstand der Arbeiter gegen die Reform der Staatsbetriebe Anfang der 1980er-Jahre sei zum Teil sehr massiv gewesen. Letztlich habe die schon damals ansteigende Zahl von Arbeitsniederlegungen zu Diskussionen im Sekretariat des Zentralkomitees der KP geführt, die darauf hinausliefen, den Gewerkschaften wieder stärkere Funktionen bei der Vertretung der Arbeiterinteressen zuzuweisen. Umgesetzt worden sei dies schließlich im Gewerkschaftsgesetz von 1992, zuletzt geändert im Jahre 2001, wonach die Gewerkschaften die Aufgabe hätten, im Falle von Arbeitsniederlegungen für die Arbeiter zu verhandeln. Das wachsende Selbstbewusstsein der Arbeiter habe dann auch in einigen Provinzen und Städten dazu geführt, dass die Aufgaben und Funktionen des Arbeiterkongresses (Belegschaftsversammlung) in den Staatsbetrieben erheblich ausgeweitet wurden. Die neue Generation der Arbeiter zeichne sich durch geringe Verbindungen zum traditionellen System, aber gleichzeitig durch ein wachsendes Selbstbewusstsein bei der Vertretung der eigenen Interessen aus. Dies gelte vor allem auch für die Wahrnehmung von Arbeitnehmerrechten. In einigen Küstenregionen Südostchinas habe das wachsende Selbstbewusstsein junger Arbeiter in einigen Gewerkschaften zu originären demokratischen und basisorientierten Wahlen geführt. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung warnte der Referent davor, die Ereignisse vom Frühjahr und Sommer 2010 als „Wendepunkt“ im subjektiven Bewusstsein unter dem Verhalten der Arbeiter zu betrachten. Objektive und subjektive Veränderungen seien vielmehr bereits in den Jahren zuvor innerhalb der Arbeiterschaft zu verzeichnen gewesen.

Der Pekinger Anwalt Wei Rujiu referierte zum Thema „Streik und unabhängige Gewerkschaft“. Er hob hervor, dass Streiks in China weder verboten noch erlaubt seien und dass das Streikrecht 1982 aus der chinesischen Verfassung gestrichen wurde. Im Hinblick auf die Streikgarantie im UNO-Menschenrechtspakt I sei das

Recht auf Streik im Sinne eines individuellen Freiheitsrechts gewährleistet. Dieses gelte auch für China, denn China habe den UNO-Pakt unterzeichnet.<sup>4</sup> Der Streik der Honda-Arbeiter in Foshan habe nicht nur dem Ziel höherer Löhne gedient, sondern auch einer Umstrukturierung der Gewerkschaft. Nach Auffassung des Referenten werden Streiks in den nächsten zehn Jahren weiter zunehmen, denn nach wie vor würden in China zu niedrige Löhne gezahlt werden und die neue Generation der Arbeiter, vor allem die ländlichen Wanderarbeitnehmer, sei gegen die bisherige offizielle Politik eingestellt. Komme es nicht zur Legalisierung sich bereits jetzt abzeichnender unabhängiger Gewerkschaften, so würden diese zu „geheimen politischen Organisationen“ und damit unmittelbar vom Strafrecht bedroht sein. Der Referent hielt fest, dass die Streiks chinesischer Arbeiter bereits jetzt erhebliche Auswirkungen auf die chinesische Politik gehabt hätten. Streiks hätten Veränderungen in der Politik der Lokalregierungen herbeigeführt; sie zwängen die Regierungsverantwortlichen dazu, die realen Lebensbedingungen der Arbeiter wahrzunehmen und ihre Politik entsprechend anzupassen.

Der Anwalt und Hochschuldozent Wei Xiaolin aus Guangzhou setzte sich mit dem „Dilemma der Legalisierung von Streiks in Guangdong“ auseinander. Anlass des von ihm gewählten Themas war die Gesetzesinitiative der dortigen Provinzregierung, die erstmals in China ein Gesetz über die Regelung kollektiver Arbeitskonflikte einführen will. Die Initiative stelle insoweit einen erheblichen Fortschritt dar, als Unternehmen kollektive Verhandlungen ohne berechtigte Gründe nicht mehr ablehnen könnten. Auch Arbeitsverhältnisse könnten im Hinblick auf Kollektivverhandlungen nicht gekündigt werden. Man halte zwar an der Führung durch die Gewerkschaft fest. Wenn jedoch eine bestimmte Anzahl von Arbeitern es verlange, so müssten Verhandlungsführer durch von der Gewerkschaft organisierte demokratische Wahlen gewählt und Verhandlungsbedingungen demokratisch beschlossen werden. Der Referent verwies darauf, dass auch aus pragmatischen Gesichtspunkten heraus der Streik unbedingt rechtlich umfassend garantiert und seine Rechtsfolgen geregelt werden müssten. Dies sei auch im Interesse der Unternehmen. Alles andere würde zu Rechtlosigkeit und mangelnder Transparenz bei Maßnahmen führen, die in irgendeiner Weise mit dem Streik zusammenhängen. Investoren könnten sonst keine Stabilität erwarten und soziale Konflikte könnten nicht kanalisiert und frei ausgetragen werden. Zur Logik der Legalisierung von Streiks gehöre auch die Friedenspflicht während der Gültigkeit der Kollektivverträge und die damit verbundene größere Berechenbarkeit von Investitionen für die Unternehmer.

Ein weiterer Schwerpunkt der Tagung war der Gewerkschaftsdialog. Zu „Dialog, Austausch und Umsetzung: Der chinesisch-deutsche Dialog der Gewerkschaften“ referierte Frau Jing Wang, Professorin am Institut für Arbeit der Universität für

<sup>4</sup> Anm. d. Verf.: China hat den Pakt zwar unterzeichnet, aber nur unter Vorbehalt ratifiziert. Der Vorbehalt bezieht sich exakt auch auf diesen Punkt.

Wirtschaft und Handel in Beijing. Auch sie betonte die Skepsis der neuen Arbeitergeneration Chinas gegenüber den Gewerkschaften. Als „deutsches Modell“ bezeichnete sie die enge Verzahnung der deutschen Gewerkschaften mit der Politik und den Parteien bei gleichzeitiger Unabhängigkeit der Gewerkschaften. In Deutschland würden unabhängige und gesetzlich garantierte Gewerkschaften die Koalitionsfreiheit wahrnehmen, Tarifverträge abschließen und dadurch helfen, die Interessen der Arbeiterschaft zu wahren sowie „Konflikte und Chaos zu vermeiden“. Die deutschen Gewerkschaften haben ihre gesellschaftliche und politische Stellung weiter ausbauen können und in Folge kollektiven Arbeitsrechts sich einen größeren Spielraum erkämpfen können. Für China sei die „Überparteilichkeit“ der deutschen Gewerkschaften sowie deren verfassungsrechtliche Verankerung durchaus als Modell anzusehen. Um ein solches Modell durchzusetzen, bedürfe es allerdings noch eines erheblichen Zeitraumes.

Lars Mörking, Doktorand an der Universität Münster, lenkte in seinem Beitrag „Sozialpartnerschaft gegen Internationale Solidarität“ das Augenmerk auf die Notwendigkeit eines eigenen Zugangs deutscher Gewerkschaften zum Thema China. Bisher haben die gewerkschaftseigenen Medien im Wesentlichen die Haltung der offiziellen Berichterstattung zu China übernommen, die durch das Konkurrenzverhältnis zwischen den beiden Exportwirtschaften Chinas und Deutschland bestimmt sei (Standortlogik). Erschwerend komme hinzu, dass ein solches Bild nicht einfach durch Delegationsreisen und Bildungsfahrten nach China korrigiert werden könne, da China die Eigenheit habe, jedwede Vorurteile bestätigen oder aber auch widerlegen zu können, je nachdem, welche Region besucht und mit welchen Partnern vor Ort gesprochen werde. Es gelte also, alle offiziellen Kanäle auf zentraler Ebene, aber auch auf Basisebene zu öffnen. Die verschiedenen Zugänge und die Variabilität der Akteure müssten auf beiden Seiten gezielt genutzt werden. Ähnlich wie der Konferenzleiter in seiner Eröffnungsrede betonte Mörking, dass eine einheitliche Strategie auf Seiten der deutschen Gewerkschaften zum Thema China nicht erkennbar sei. Ein erster Schritt in diese Richtung wäre deshalb die zentrale Erfassung von gewerkschaftlichen, betrieblichen und gewerkschaftsnahen Initiativen sowie deren Einbindung in die gewerkschaftliche Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit.

Als vorläufiges Fazit der Tagung kann festgehalten werden, dass die hochkarätig besetzte chinesische Delegation keineswegs einheitliche Positionen vertrat. Sie war sich aber in der Forderung nach „unabhängigen“ Gewerkschaften ebenso einig wie in der Anerkennung der dominierenden Rolle der Kommunistischen Partei. Kritisch festzustellen bleibt allerdings, dass die chinesische Seite immer noch das sog. deutsche Sozialmodell stark idealisiert. Auf deutscher Seite bestehen verschiedene Wahrnehmungsdefizite. So werden z.B. Fortschritte im Rechts- und Sozialwesen in China von den einen verneint, während sie von anderen überhöht und idealisiert werden. Vielfach übersehen wird auch das zentrale Phänomen des mangelnden Vollzugs vieler Rechtsnormen in China, darunter insbesondere auch der Normen des

Arbeitsrechts. Dieses ist nicht geeignet, irgendeinen Beweis dafür zu erbringen, dass sich China auf dem Weg zum „Sozialstaat“ oder gar „auf dem Weg zum Sozialismus“ befindet. Im Gegenteil: Der Vollzug des Arbeitsrechts hängt in entscheidender Weise von den Aktivitäten der chinesischen Arbeiterschaft ab. Dies wurde von den chinesischen Experten an Hand vieler Beispiele selbst bestätigt.

Je mehr in dem gegenwärtigen Industrialisierungsprozess Chinas Parallelen zur Geschichte der deutschen Industrialisierung erkannt werden, umso leichter ist es, zu einer gemeinsamen Sprache bei der Entwicklung von Arbeitsbeziehungen und beim Dialog über die Entwicklung interessenorientierter Gewerkschaften zu kommen. Notwendig erscheint dabei neben der juristisch normativen Betrachtung vor allem eine umfassende wissenschaftliche Analyse der wirtschaftlichen und sozialen Gesamtsituation in beiden Ländern. Mit der Konferenz wurde ein wichtiger Schritt in diese Richtung gemacht. Weitere dezentrale Veranstaltungen auf lokaler Gewerkschaftsebene sind geplant.