

Die 1. Deutsch-Chinesische Konferenz zum Recht der Arbeit und des Sozialstaats

Guangzhou, VR China, 8.-11.11.2004

Vom 8. November bis zum 11. November 2004 fand an der Sun-Yat-sen-Universität in Kanton (Guangzhou, VR China) die 1. Deutsch-Chinesische Konferenz zu Fragen des Arbeitsrechts und des Sozialstaates statt. Die Konferenz war auf deutscher Seite vom Institut für Arbeit – ICOLAIR unter Federführung von dessen Leiter, dem Hamburger Fachanwalt für Arbeitsrecht Dr. Rolf Geffken, und mit Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung organisiert worden. Auf chinesischer Seite wurde die Konferenz vom Women and Gender Studies Center sowie der Rechtsfakultät der Sun-Yat-sen-Universität unter Federführung von Frau Prof. Lu Ying organisiert.

Die Konferenz war ursprünglich als Teil eines gemeinsamen Forschungsprojekts des Instituts ICOLAIR sowie des WGSC der Universität in Kanton zum Thema "Die Bedeutung individueller Rechtswahrnehmung von ArbeitnehmerInnen für den allgemeinen Vollzug des Arbeitsrecht in Deutschland und China" geplant. Teilnehmer, Inhalte sowie Verlauf und Ergebnisse der Konferenz verliehen dieser jedoch im Nachhinein ein ganz eigenständiges Gewicht. Dieses Gewicht wurde vor allem an der von den chinesischen Teilnehmern einmütig erhobenen Forderung nach einer Fortsetzung der Debatte auf breiterer Grundlage sowie der Feststellung, dass die Konferenz als solche ein "historisches Ereignis" gewesen sei, erkennbar (so Prof. Chang Kai, Renmin-Universität Beijing, und Prof. Lu Ying, Sun-Yat-sen-Universität).

Von deutscher Seite aus nahmen neben Dr. Geffken die Arbeitsrechtlerin und Expertin für chinesisches Recht Kei-Lin Ting (FU Berlin) sowie die Diplomandin für chinesische Regionalwissenschaften Cam-Linh Ngo (Universität zu Köln) teil. Eröffnet wurde die Konferenz von der Vizepräsidentin der Sun-Yat-sen-Universität Frau Prof. Feng sowie dem Dekan der Rechtsfakultät Prof. Liu. An der Eröffnung nahmen auch die Kulturattachée des deutschen Generalkonsulats Frau Moosmann und der stellvertretende Direktor des Deutsch-Chinesischen Instituts für Rechtswissenschaften in Nanjing, Björn Ahl, teil, der sich auch mit einem Referat beteiligte.

Die chinesischen Teilnehmer kamen aus ganz China. Unter den Referenten befanden sich einige der führenden Arbeitsrechtler Chinas und die Professoren Wang Quan Xing sowie Zhang Wen Shan aus Hunan bzw. Guangxi. Weitere Referenten waren der Leiter der Rechtsabteilung beim Dachverband der chinesischen Gewerkschaften Guan Bin Feng, die Vertreterin der Arbeitsverwaltung der Regionalregierung von Guangdong Frau Peng Li Hong, der Vertreter des Zentrums der Schiedskommissionen im Dongshan-Bezirk, Herr Luo Ding Ying sowie der Präsident der Schiedskommission in Shenzhen, eine Reihe von Richtern am Volksgericht Guangzhou (Kanton), Politikwissenschaftler, Personalmanager und Arbeitsmediziner. Von besonderer Bedeutung war auch die Mitwirkung eines Referenten der zentralen Gewerkschaftsschule Guangdongs, des Prof. Wei Xiao Lin.

In seinem Referat zum System des deutschen Arbeitsrechts unterstrich Geffken die besondere historische und systematische Rolle der Gewerkschaften und Tarifverträge bei der Entstehung und Weiterentwicklung des Arbeitsrechts in Deutschland. Aufgrund des von ihm präsentierten "Drei-Säulen-Modells" (Gesetzgebung-Tarifverträge-Rechtsprechung) entwickelte er das an Aktualität gewinnende Szenario eines kollabierenden Arbeitsrechts- und Sozialstaatsmodells für den Fall der völligen Marginalisierung gewerkschaftlicher Handlungsspielräume.

Diese These wurde vor allem von Chang Kai sowie von dem Publizisten Da Jun aufgegriffen: Der notorische Vollzugsmangel des chinesischen Arbeitsrechts sowie der chinesischen Sozi-

alstaatsansätze seien vor allem auf die mangelnde praktische Garantie der Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit der Arbeitnehmer zurückzuführen. Chang Kai entwickelte die Formel der "Drei Rechte der Arbeitnehmer", nämlich des Rechts auf Vereinigung, des Rechts auf Verhandlung und des Streikrechts. Alle drei Rechte seien untrennbare Bestandteile eines integrierten Systems. Ohne effektive Garantie dieser Rechte könne und werde es auf Dauer nicht zur Absicherung und zum Bestand von realen Arbeitnehmerrechten kommen. Zwar sei in China das Instrument des Kollektivvertrages in quantitativer Hinsicht durchaus auf dem Vormarsch. Im Gegensatz zu Deutschland würden diese Kollektivverträge aber keinen nennenswerten Beitrag zur Weiterentwicklung oder gar Absicherung des Arbeitsrechts liefern. Zu ineffektiv sei gewerkschaftliche Arbeit und zu sehr seien Gewerkschaften sowohl unternehmensabhängig wie auch regierungsabhängig. Zhong Da Jun, aber auch Prof. Wie, wiesen darauf hin, dass das Streikrecht zwar zur Zeit nicht garantiert sei, der Streik selbst aber auch nicht verboten sei. Das Problem sei, dass immer wieder mit administrativen Maßnahmen des "Verwaltungsrechts" gegen Streikende oder die Organisatoren von Streiks, z.B. wegen "Störung der öffentlichen Ordnung", vorgegangen werde.

Aus den Beiträgen der chinesischen Referenten schien immer wieder das große Misstrauen auch der chinesischen Arbeitnehmer gegenüber den Gewerkschaften hervor. Auch Wang Quan Xing aus Hunan vertrat die Auffassung, dass nur das Recht auf Kollektivverhandlungen und das Streikrecht die Interessen der Arbeitnehmer wirksam schützen könne. Mehrere Referenten unterstrichen die mangelhafte Kontrolle der Einhaltung von arbeitsrechtlichen Bestimmungen durch die Arbeitsverwaltungen und deren bisweilen einseitige Parteinahme für die Unternehmer unter dem Vorwand des "Maßes der wirtschaftlichen Entwicklung". Dem hielt Zhong Da Jun entgegen, dass das Arbeitsrecht über das Interesse an der wirtschaftlichen Entwicklung gestellt werden müsse. Das Problem liege überhaupt nicht in einem etwa mangelhaften oder unzureichenden Arbeitsrecht, sondern in der fehlenden politischen und gesellschaftlichen Bereitschaft, dieses Arbeitsrecht tatsächlich umzusetzen. Dabei beschränkte sich Zhong Da Jun keineswegs auf Appelle an die politisch Verantwortlichen, sondern unterstrich – wie auch andere Referenten – die "soziale Verantwortung" von Unternehmen, Intellektuellen, aber insbesondere auch Wissenschaftlern. Chang Kai kritisierte das notorische Desinteresse junger Rechtsstudenten am Arbeitsrecht und das immer weiter um sich greifende Streben nach materieller Karriere angehender Anwälte. Hier sei es notwendig, dass im Arbeitsrecht tätige Hochschullehrer mit gutem Beispiel vorangehen müssten und auch die moralische und soziale Verantwortung der Gesellschaft für diskriminierte Arbeitnehmer unterstreichen müssten. In Bezug auf die etwa 150 Mio. Wanderarbeitnehmer kritisierten einhellig alle Referenten die ebenso ungerechte wie überholte Subsumtion "ländlicher Arbeitskräfte" auch in Gestalt von Bauarbeitern und Produktionsarbeitern unter das chinesische Zivilrecht. Die Ausgrenzung dieses schon in quantitativer Hinsicht bedeutsamen Teils der chinesischen Arbeiterschaft aus dem Arbeitsrecht ist weiterhin eine der wesentlichen Ursachen für die Verweigerung wesentlicher Rechte, insbesondere für die Verweigerung des Rechts auf regelmäßige und pünktliche Gehaltszahlung. Allerdings wurden noch während der Konferenz in einigen chinesischen Provinzen Vorschriften erlassen, die eine Angleichung der Wanderarbeitnehmer an den Status der übrigen Arbeitnehmer vorsehen.

Die Referate von Gefken zum deutschen Arbeitsgerichtssystem sowie von Ting und Ngo¹ zum deutschen bzw. europäischen Standard des Kündigungsschutzes führten zu einer intensiven Diskussion über die Rolle der chinesischen Schiedskommissionen, die Effizienz staatli-

¹ Die englischsprachigen Referate der deutschen Konferenzteilnehmer sind beim Institut für Arbeit beziehbar (institut@ICOLAIR.de).

cher Kontrolle im Arbeitsrecht sowie die Frage, ob auch in China Arbeitsgerichte eingeführt werden sollten. Wegen des mangelnden Anreizes für Anwälte, aber auch wegen des notorischen Desinteresses von Anwälten am Arbeitsrecht ist das System der Schiedskommissionen faktisch eng mit der Frage verbunden, ob und inwieweit in den jeweiligen Provinzen Rechtshilfezentren für Arbeitnehmer existieren oder aufgebaut werden. Die Stadt Kanton ist in dieser Hinsicht bislang vorbildlich. Frau Peng von der Arbeitsverwaltung Guangdongs berichtete, dass das 1999 in Kanton eingerichtete Rechtshilfezentrum für einkommensschwache Arbeitnehmer und Bürger in wachsendem Maße betroffenen Arbeitnehmern in der individuellen Rechtswahrnehmung habe helfen können. Aus den Beiträgen und der anschließenden Diskussion ergab sich allerdings auch ein Qualitätsproblem: Nach wie vor ist die Tätigkeit von Anwälten im Rahmen der staatlich organisierten Rechtshilfe im wesentlichen ehren- oder nebenamtlich: So werden beispielsweise Professoren als Anwälte für ArbeitnehmerInnen tätig. "Normale" Anwälte nehmen sich der Anliegen von Arbeitnehmern allerdings kaum an. Die Vertreter der Schiedskommissionen aus dem Dongshan-Bezirk sowie aus Shenzhen berichteten von einem massiven Anstieg behandelter und entschiedener Fälle. Dabei wurde als Ursache für diesen Anstieg nicht so sehr eine Zunahme von Arbeitskonflikten angesehen, sondern die wachsende Bereitschaft von ArbeitnehmerInnen ihre Rechte wahrzunehmen bzw. das gestiegene Rechtsbewusstsein innerhalb der Bevölkerung. In der Diskussion wurden allerdings auch Zweifel an der erforderlichen Unabhängigkeit der Mitglieder dieser Kommissionen sowie auch der Richter an den Volksgerichten deutlich. Prof. Wei von der Guangdong-Gewerkschaftsschule erhob deshalb sogar die Forderung nach Einführung von Arbeitsgerichten in China nach dem deutschen Modell.

Während das deutsche Modell des Bestandsschutzes von Normalarbeitsverhältnissen weniger im Fokus des Interesses der Konferenzteilnehmer stand, schälte sich bei fast allen Konferenzteilnehmer als Konsens der durchaus visionäre Charakter des deutschen Sozialmodells heraus, d.h. des ausbalancierten Konsenses zwischen Arbeit und Kapital, zwischen Gewerkschaften und Unternehmern einerseits, bei staatlicher Zurückhaltung andererseits. Chang Kai brachte dies auf die Formel: "Das deutsche Modell des Konsens zwischen Arbeit und Kapital hat diesem Land 50 Jahre soziale und politische Stabilität garantiert". Zhong Da Jun lies dies in die Alternative münden: "Entweder wir schaffen es, die kollektiven Rechte der Arbeitnehmer zu garantieren oder aber wir stehen vor revolutionären Umbrüchen und Revolten".

In dieser Offenheit und Konkretheit wurde bislang in China eine akademische Konferenz (unter Einbeziehung auch zahlreicher anderer Experten) nicht beobachtet. Die Bedeutung war und ist deshalb um so höher zu veranschlagen, als wenige Wochen später eine Konferenz der OECD mit Vertretern aus 80 Mitgliedsstaaten mit einem ähnlichen Thema kurzfristig von der Regierung in Beijing abgesagt wurde. Das Hamburger Institut ICOLAIR erklärte dazu: "Wir sind sicher, dass die von uns verfolgte Linie offener Diskussion bei gleichzeitiger Nichteinmischung und der erklärten und praktizierten Bereitschaft, gegenseitig voneinander zu lernen, eine Fortsetzung der Konferenz im nächsten Jahr ermöglichen wird". Für die geplante Fortsetzung ist zugleich auch eine Vertiefung und Verbreiterung der Themen sowie des Teilnehmerkreises geplant.

Cam-linh Ngo