

Im Fokus

Die neuen Aufgaben der chinesischen Gewerkschaften

The New Tasks for Chinese Trade Unions

Sergio Grassi

Abstract

Chinese trade unions are under severe pressure to adapt to the new industrial-relations situation in China. On the one hand, they are still expected to fulfil their traditional role as the party's 'transmission belt'. On the other hand – since, in the course of economic reforms, market-oriented enterprises are becoming more and more dominant as a pillar of China's economic growth – there is an increasing necessity for the offensive representation of workers' interests. The self-conception of the All-China Federation of Trade Unions (ACFTU) therefore encompasses a double identity as both a part of the state apparatus and the workers' representative. At the same time, due to the progressive diversification of forms of enterprises, unions are currently confronted with a comprehensive structural change in the Chinese employment system. Hence, they now have to organize their members in non-traditional sectors such as private industry, the service sector, and among so-called informal employees. Meanwhile, the ACFTU strives to broaden its future ability to manoeuvre through its involvement in the drafting of new labour laws.

Keywords: Chinese trade unions, ACFTU, labour law, migrant workers, corporatism

Einleitung

Der wirtschaftliche Transformationsprozess, verbunden mit einem strukturellen Wandel des chinesischen Arbeitsmarktes, setzt den All-Chinesischen Gewerkschaftsbund (ACGB) – als Dachverband über alle legalen Gewerkschaftsorganisationen in der Volksrepublik – seit einigen Jahren unter erheblichen Anpassungsdruck. Einerseits sollen die Gewerkschaften weiterhin ihrer traditionellen Rolle als verlängerter Arm der Partei im Betrieb nachkommen und die wirtschaftliche Entwicklung innerhalb des Unternehmens fördern sowie für die Verteilung der Sozialleistungen und die Einhaltung der Arbeitsbestimmungen sorgen. Der von der Partei zugewiesene Auftrag besteht in der gegenseitigen Vermittlung der Arbeitnehmerinteressen und den Interessen der Unternehmen mit dem Ziel, zur

Stabilisierung des Landes beizutragen. Da sich jedoch im Zuge der marktwirtschaftlichen Reformen der Staat aus seiner paternalistischen Rolle schrittweise zurückgezogen hat und stattdessen der private Sektor immer größer wird, steigt andererseits die Notwendigkeit, Arbeitnehmerinteressen offensiv zu vertreten. Im novellierten Gewerkschaftsgesetz aus dem Jahr 2001 wurde dies auch offiziell zu einer der Grundaufgaben der Gewerkschaften erklärt. Das Selbstverständnis der chinesischen Gewerkschaft erklärt sich somit aus ihrer Doppeldidentität als Teil des Staatsapparates und als Interessenvertreter der chinesischen Arbeitnehmer.

Der folgende Beitrag will an einigen zentralen Aufgabenfeldern zeigen, wie die Gewerkschaften diesem Anpassungsdruck begegnen. Durch die fortschreitende Diversifizierung der Unternehmensformen sehen sich die Gewerkschaften gegenwärtig mit einem allgemeinen Strukturwandel im chinesischen Beschäftigungssystem konfrontiert, der sich durch große Einkommensunterschiede und eine Informalisierung der Arbeit auszeichnet. Als Konsequenz daraus müssen Gewerkschaftsmitglieder zunehmend in nicht traditionellen Bereichen, sprich in der Privatwirtschaft, im Dienstleistungssektor und unter der Gruppe der sogenannten informell Beschäftigten organisiert werden. In diesem Zusammenhang steht auch die seit dem Jahr 2003 propagierte gewerkschaftliche Organisation der Wanderarbeiter, die eindeutig zu den schwächsten Arbeitnehmern gehören und somit auch die größte Konfliktgruppe darstellen. Seinen zukünftigen Gestaltungsspielraum versucht der ACGF derweil über die Beteiligung an der Ausarbeitung neuer Arbeitsgesetze selbst mit zu beeinflussen. Insbesondere vier neue, die Arbeitsbeziehungen betreffende Gesetze sind dafür vorgesehen.

Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt

Die Rahmenbedingungen für die Arbeit der Gewerkschaften verändern sich seit Beginn der Reformen kontinuierlich: erstens durch die Etablierung von Arbeitsmärkten und die Reform des Eigentumssystems, zweitens durch den sektoralen Wandel und das stetige Anwachsen von Arbeitsmigration aus dem primären (ländlichen) in den sekundären und tertiären Sektor sowie drittens durch den Rückgang der formalen und die Zunahme informeller Beschäftigung.

Seit Mitte der 1980er Jahre institutionalisierte sich als Folge der wirtschaftlichen Transformation und aufgrund der damit einhergehenden arbeitsrechtlichen Ausgestaltung (1986: Arbeitsvertragssystem, 1995: Arbeitsgesetz, 2001: novelliertes Gewerkschaftsgesetz) neben dem planwirtschaftlichen System der Arbeitskräfteverwaltung allmählich ein Arbeitsmarkt. Im Gegensatz zur abrupten

Systemtransformation in den sozialistischen Ländern Osteuropas erfolgte der Übergang zu einem Arbeitsmarkt in China jedoch schrittweise und durch zwei parallele Entwicklungen. Zum einen wurde privaten Initiativen größerer Raum gewährt und zum anderen der Kernbereich des öffentlichen Wirtschaftssektors, große Staats- und Kollektivunternehmen, restrukturiert. So wurde keine allgemeine Privatisierung staatlichen Eigentums verfolgt. Stattdessen wurden graduell neue Eigentumsformen wie Joint Ventures, Unternehmen mit ausländischem Kapital und Privatunternehmen zugelassen, die zum Motor für neue Beschäftigung wurden. Seit dem Beginn der Öffnungspolitik haben nach chinesischen Regierungsangaben bereits 570.000 ausländische Unternehmen in China Niederlassungen eröffnet (Gov.cn 2008). Darüber hinaus wurden auch durch die parallel verfolgte Privatisierung kleiner Staats- und Kollektivbetriebe zunehmend Arbeitsplätze im nichtstaatlichen Sektor geschaffen. Der Staat zog sich gleichzeitig schrittweise aus der direkten Arbeitskräfteplanung und Allokation zurück.

Grundlage der Arbeitsbeziehungen wurde die gegenseitige Wahl (*xianghu xuanze*), d.h. die „freiere“ Auswahl von Arbeitskräften durch die Betriebe bzw. die Arbeitsplatzwahl durch die Arbeitskräfte. Vor allen Dingen wurden Arbeitsverträge eingeführt, die befristet sein durften und die Mobilität der Arbeitskräfte ermöglichten. (Hebel 2005:23)

Die aktuell 764 Mio. chinesischen Arbeitnehmer teilen sich auf in 283 Mio. (37%) städtische Erwerbstätige und ungefähr 481 Mio. (63%), die in den ländlichen Gebieten arbeiten. Insgesamt sind 325 Mio. (43%) Arbeitnehmer in der Landwirtschaft tätig, 264 Mio. (32%) im Dienstleistungsbereich und 192 Mio. (25%) in der Industrie. Bereits seit dem Jahr 2000 trägt die Industrie im Durchschnitt mit bis zu 50% zur Inlandsproduktion bei (2007: 48,9%) (National Bureau of Statistics of China 2007:58, 127, 130). Auch wenn der Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungssektor deutlich steigt, kann der tertiäre Sektor bislang nur in Gebieten mit hoher Bevölkerungskonzentration und Industriedichte seine volle Wirkung entfalten. Nach Ansicht von He Qinglian wird die Entwicklung des Dienstleistungssektors durch die eher langsam voranschreitende Urbanisierung bislang gehemmt (He 2006:297).

Der im Kontext der raschen Wirtschaftsentwicklung vollzogene Strukturwandel lässt sich vor allem an der Entwicklung des primären Sektors ablesen. Waren zu Beginn der Reformen im Jahr 1978 noch 80% der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft tätig, so sind es heute noch knapp 43%. Gleichzeitig wächst laut Regierungsangaben die Zahl der Arbeitskräfte auf dem Land, die nicht in

der Landwirtschaft beschäftigt sind, seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre jährlich um 2,07%. Allerdings selbst Mitte der 1990er Jahre, als die ländliche Industrie besonders rasch wuchs, konnten nur 26,6% der überschüssigen Arbeitskräfte dort aufgenommen werden. Der Ausweg für die Betroffenen war die Migration in die Städte (He 2006:297). Nach Ansicht von Lüthje erzeugt die industrielle Entwicklung in China denn auch eine massive Umwälzung in den Klassenstrukturen, deren wesentliches Merkmal die Verwandlung bedeutender Teile der Bauernschaft in Arbeitsmigranten ist (Lüthje 2006:64). Die Zahl dieser Wanderarbeiter wird vom Forschungsbüro des Staatsrates derzeit auf 200 Mio. geschätzt (120 Mio. in den Städten und 80 Mio. in den ländlichen Betrieben). Diese neue Arbeiterklasse bezeichnet Pun Ngai als „*dagong*-Klasse“¹, was den unsicheren Status der Beschäftigungsverhältnisse dieser Gruppe beschreibt (Ngai 2006:2).

Vor diesem Hintergrund ist der Strukturwandel der Beschäftigten in den Städten durch einen proportionalen Rückgang der formal Beschäftigten (*zhigong*) charakterisiert. Demgegenüber stellen die Beschäftigten in flexiblen oder informellen Arbeitsverhältnissen inzwischen mit rund 100 Mio. mehr als 35% der städtischen Erwerbstätigen. Barry Naughton beziffert die im informellen Sektor Beschäftigten sogar auf 160 Mio. (Naughton 2007:190). Das Spektrum informeller Beschäftigung reicht dabei von hoch bezahlten freiberuflichen Softwaredesignern bis hin zu einfachen Verkäufern am Straßenrand. Dies spiegelt sich auch in den Lohnunterschieden dieser heterogenen Gruppe wider. Die Gruppe der gut verdienenden Professionals bildet jedoch nur eine kleine Minderheit unter den informell Beschäftigten. So zeichnet sich informelle Arbeit in China in der Regel durch Vertragsdefizite (z.B. fehlende Arbeitsverträge oder Vereinbarungen), durch nicht monetäre Entlohnung oder Entlohnung auf Gegenstandsbasis sowie durch vielfältige Arten von Geringbeschäftigung wie Straßenhandel und Eigenproduktion aus. Laut Regierungsquellen haben 40% der in der Privatindustrie Beschäftigten bislang keinen Arbeitsvertrag. Nicht selten werden von Seiten der Betriebe auch Arbeitsplätze, die zuvor von der regulären Stammebelegschaft besetzt waren, ausgegliedert und teilweise erneut zu geringeren Löhnen und ohne Versicherungsschutz als Teilzeit- oder Zeitarbeit (*laowu paijian*) besetzt (Hebel 2004:44).

¹ *Dagong*: umgangssprachlicher Ausdruck für Arbeiten. Der Terminus impliziert die Ausübung eher geringqualifizierter Arbeiten.

Dies führt zu einem Phänomen, das Anne Braun als „eine danwei (Arbeits-einheit), zwei Beschäftigungssysteme“ bezeichnet. Die traditionelle Aufteilung des Arbeitsmarktes durch den ländlichen und den städtischen *hukou*² weicht ihrer Meinung nach einer neuen Segmentierung von formaler und informeller Arbeit (Braun 2006a:164-169). Auch wenn der Begriff „informelle Arbeit“ im Chinesischen im Sinne von flexibler Arbeit positiv besetzt ist, gelingt es vielen Chinesen nicht, auf Grundlage dieser instabilen Beschäftigungssituation für genügend soziale Sicherheit in Krisensituationen und im Alter vorzusorgen. Die Arbeitsverhältnisse sind im heutigen China somit in großen Teilen der chinesischen Wirtschaft „fluider“ und gleichbedeutend unsicherer geworden. Resümierend kann man daher Hebel und Schucher zustimmen, dass es gegenwärtig nicht nur einen heterogenen Arbeitsmarkt in China gibt, sondern sich dieser in verschiedene Segmente aufspaltet. Bislang gibt es noch eine Trennung zwischen dem ländlichen und dem städtischen Arbeitsmarkt. Diese weicht aber nun langsam auf, da beide Märkte miteinander verwachsen. Gleichzeitig spaltet sich der Arbeitsmarkt nach primären und sekundären Segmenten auf, was die unterschiedliche Qualität (Vertragssicherheit, Arbeitssicherheit, Lohnhöhe und Qualifikation) widerspiegelt (Hebel & Schucher 2006:6, 9, 15).

In Bezug auf die Gewerkschaftsarbeit lässt sich daher unterstellen, dass durch die Entwicklung des Arbeitsmarktes grundlegend neue Bedingungen für die Mitgliederrekrutierung und die Interessensvertretung geschaffen wurden. So müssen die Gewerkschaften ihre Mitglieder zunehmend in der Privatwirtschaft werben, wobei sie sich nicht mehr nur hauptsächlich im Industrie-, sondern auch im Dienstleistungssektor etablieren müssen (Qiao 2004:3). Gleichzeitig stellen die zunehmende rechtliche Entscheidungsfreiheit der Unternehmen über die Größe ihrer Belegschaft und deren Arbeitsbedingungen, die damit verbundene Zunahme unsicherer Beschäftigungsverhältnisse, die Vergrößerung der Lohnunterschiede sowie die Gefahr höherer Arbeitslosigkeit ein völlig anderes Anforderungsprofil an die chinesischen Gewerkschaften dar als zu Zeiten der Planwirtschaft.

Die Interessenvertretung im Betrieb

In Zeiten, in denen zunehmend der nach betriebswirtschaftlichen Kriterien geführte Privatbetrieb als Säule des chinesischen Wirtschaftswachstums domi-

² *Hukou*: Haushaltsregistrierungssystem, das seit 1958 existiert und den eingetragenen ständigen Wohnsitz einer Person bzw. eines Haushaltes bezeichnet.

niert, wächst die Notwendigkeit zu mehr Interessenvertretung auf Basisebene weiter. Aber dennoch ist Gewerkschaftsarbeit im Betrieb noch stark von ihrem „institutionellen Erbe“ geprägt.

Während der Planwirtschaft waren der Schutz vor betriebsbedingten Kündigungen, die Beihilfe bei juristischen Arbeitsstreitigkeiten sowie Tarifverhandlungen wegen der seinerzeit üblichen staatlich-zentral gesteuerten Arbeitszuteilung für die Gewerkschaften kein Thema. Stattdessen waren sie für die Verteilung der sozialen Leistungen und die Freizeitaktivitäten in und außerhalb des Betriebes zuständig. Diese ursprünglichen Aufgaben bilden als „institutionelles Erbe“ weiterhin ein Fundament der Gewerkschaftsarbeit im Betrieb. So kümmern sie sich bis heute um die Kantinen, Kindergärten, Bibliotheken sowie um die Sportanlagen. Charakteristisch für das Betätigungsfeld der Betriebsgewerkschaften sind die Organisation von Betriebsausflügen, Betriebsfeiern und beispielsweise Tischtennisturnieren. Außerdem wurden die Gewerkschaften in § 5 und § 7 des Gewerkschaftsgesetzes (GewG.) verpflichtet, Weiterbildungs- und Fortbildungsmaßnahmen unter den Arbeitern durchzuführen, um deren Qualifikationen zu erhöhen. Besonderes Augenmerk der chinesischen Gewerkschaften gilt den „finanziell in Not geratenen Arbeitern“. So gibt es auf Betriebsebene zusätzliche Leistungen für sozial Schwache, wie beispielsweise die „Aktivität der gegenseitigen Unterstützung“ (*huzhu baoxian*³), die von den Gewerkschaften mitfinanziert werden. Außerhalb des Betriebes betreiben die Gewerkschaften Hilfseinrichtungen für Arme und verteilen vor dem Neujahrsfest „rote Umschläge“ (*hongbao*) mit Geld. Laut eigenen Angaben haben die Gewerkschaften in den vergangenen 16 Jahren bereits 71 Mio. in Not geratene Familien unterstützt. Darüber hinaus sind sie auch für die Gewährung von Sicherheit am Arbeitsplatz zuständig. Arbeitskonflikte am Arbeitsplatz sollen offiziell über ein Schlichtungskomitee, möglichst mit Beteiligung der Betriebsgewerkschaften, gelöst werden. Sollte die Schlichtung scheitern, geht der Fall in der nächsten Stufe unter Einbindung der lokalen Arbeitsverwaltungsbehörden an eine Schiedsstelle auf Bezirksebene. Erst danach ist der Zugang zu den allgemeinen Gerichten offen.

Ein weiteres Charakteristikum des institutionellen Erbes der chinesischen

³ *Huzhu baoxian*: Bei der „Aktivität der gegenseitigen Unterstützung“ handelt es sich um ein Unterstützungssystem auf Betriebsebene für die ärztliche Versorgung von Beschäftigten mit niedrigen Einkommen. Der Beitrag, den die Beschäftigten für diese ergänzende Krankenversicherung zahlen müssen, ist sehr niedrig.

Betriebsgewerkschaften ist ihre enge Verflechtung mit dem Parteikomitee und Management. Diese garantiert den Gewerkschaftsvorsitzenden ihre Machtbefugnisse im Betrieb, während sie gleichzeitig der Kommunistischen Partei das Überleben in der Privatindustrie ermöglicht. Der personelle Austausch zwischen den Parteiorganisationen und den Gewerkschaften ist denn auch ein Erklärungsansatz für die eigentliche Besonderheit der Betriebsgewerkschaften mit „chinesischen Charakteristika“. So besteht der von der Partei im neuen Gewerkschaftsgesetz zugewiesene Auftrag in der gegenseitigen Vermittlung der Arbeitnehmerinteressen und den Interessen des Unternehmens. Eine konfrontative Vertretung von Arbeitnehmerinteressen scheint im derzeitigen System hingegen nicht üblich.

In manchen großen Staatsbetrieben, die nach wie vor direkt von der Zentralregierung kontrolliert werden und in denen das in der Planwirtschaft entwickelte System der Arbeitsbeziehungen weitgehend überlebt hat, scheint das durchaus praktikabel. Die Regierung behält hier ihre Dominanz über die industriellen Beziehungen, während es keine klaren Grenzen zwischen den Arbeitern und den Managern gibt. Gleichzeitig können die dort Beschäftigten idealerweise ganz im Sinne konfuzianischer Ethik ihrer positionsgemäßen Pflichterfüllung nachgehen, ohne dass es zu großer Disharmonie kommt. In einem anderen Kontext steht, dass Privatunternehmen Gefahr laufen, dass ihr hoch qualifiziertes Personal von professionellen Headhuntern abgeworben wird. Auch sie haben daher Interesse an einer kooperativen Beziehung und versuchen, über ihre Betriebsgewerkschaft eine starke Unternehmenskultur zu schaffen.

Zur Stabilisierung der betrieblichen Sozialbeziehungen werden Formen des modernen Betriebspaternalismus praktiziert, [...]. Dazu gehören z.B. die starke Betonung von Unternehmenswerten, der ausgedehnte Einsatz von Programmen des Qualitätsmanagements wie des japanisch-amerikanischen Six-Sigma-Systems, die zuweilen extensiven betrieblichen Freizeitprogramme [...]. (Lüthje 2006:71)

Wie nachteilig es hingegen für die Arbeitnehmer in Betrieben zugehen kann, in denen es gar keine Arbeitnehmervertretung gibt, zeigt exemplarisch die Lowbudget-Dokumentation des Franzosen Thomas Balmes „A decent factory“ aus dem Jahr 2004 über einen in Shenzhen angesiedelten deutschen Zuliefererbetrieb der Firma Nokia: In der Teeküche werden giftige Reinigungschemikalien aufbewahrt und die Arbeiterinnen tragen keine Ohrenschützer bei ihrer lärmintensiven Arbeit. Auch der lokal vorgeschriebene Mindestlohn von umgerechnet drei Euro pro Tag wird unterschritten, da den hauptsächlich jungen weiblichen Beschäftigten nach-

trüglich Geld für ihre dürftigen Unterkünfte auf dem Betriebsgelände und ihre bescheidene Verpflegung abgezogen wird. Gleichzeitig wird ihre vorgeschriebene Arbeitszeit von acht Stunden durch überzogene Produktionsquoten auf zehn bis zwölf Stunden täglich verlängert.

Konfrontation könnte allerdings außer durch die Zunahme privater und ausländisch finanzierter Unternehmen auch aus neueren sozialpolitischen Beschlüssen von Partei und Regierung erwachsen. Während des XVII. Parteitages im Oktober 2007 kündigte Generalsekretär Hu Jintao an, dass ein Mechanismus geschaffen werden solle, der kontinuierlich steigende Löhne für *alle* Arbeitnehmer garantiere. Dies wäre bei einer Inflationsrate von durchschnittlich 4,8% im Jahr 2007 – 6,9% im November (*China Daily* 2008a) – auch dringend angebracht. So gibt die Stadtbevölkerung laut Statistischem Jahrbuch 36% und die Landbevölkerung sogar 43% ihres Einkommens für Lebensmittel aus (National Bureau of Statistics of China 2007:345). Da die durchschnittlichen Lohnsteigerungen in aller Regel nicht die Inflationsrate ausgleichen, sinken de facto die Reallöhne der Beschäftigten, worunter vor allem die Niedrigverdiener am meisten zu leiden haben. Dementsprechend werden weitere Lohnsteigerungen nicht nur für die Stärkung des Binnenmarktes, sondern vor allem auch dringend für mehr soziale Gerechtigkeit und die allgemeine Stabilität benötigt. Laut *South China Morning Post* (2007) protestierten am 3. Dezember beispielsweise mehrere tausend Mitarbeiter des Petrochemie-Konzerns Sinopec für höhere Löhne, die die Inflationsrate ausgleichen.

Gegenwärtig wird daher neben einer Stärkung der Verhandlungsfähigkeit der Gewerkschaften in Tarifverhandlungen auch über Maßnahmen wie eine „scala mobile“⁴ diskutiert. Der Vizeminister des Ministeriums für Arbeit und Soziale Sicherheit, Zhai Yanli, gab bekannt, dass sein Ministerium bereits einen Verordnungsentwurf für kontinuierlich steigende Löhne vorbereite (*China Daily* 2008b). Dies würde jedoch offenkundig die Rolle der chinesischen Gewerkschaften marginalisieren. So sieht das chinesische Arbeitsgesetz von 1995 eigentlich vor, dass die Betriebsgewerkschaft mit der Unternehmensleitung in sogenannten „Kollektivverhandlungen“ die Löhne bestimmt. Dafür bestehen in der Praxis bislang jedoch einige gewerkschaftsinterne strukturelle Hindernisse. Neben der

⁴ Scala mobile: sinngemäß Lohnleitklausel; die besagt, dass die Löhne automatisch der Inflation folgen sollen. Denkbar wäre im Fall Chinas allerdings auch, dass man die lokalen Löhne jeweils an das Wirtschaftswachstum einer bestimmten Region koppelt.

personellen Vermischung mit dem Management – nicht selten ist der Manager der Personalabteilung gleichzeitig Gewerkschaftsvorsitzender – ist dies vor allem die finanzielle Abhängigkeit der Gewerkschaftsvertreter. So beziehen diese ihr Gehalt von dem jeweiligen Unternehmen. Gleichzeitig genießen sie keinen umfassenden Kündigungsschutz. Eine konfrontative Haltung gegenüber dem Management ist nach Ansicht vieler chinesischer Gewerkschaftsvorsitzender allein deswegen nur bedingt möglich.

Ein oft zu hörendes Argument der Gewerkschaftsvorsitzenden lautet daher, dass auch die Belegschaft darunter zu leiden hätte, wenn es dem Unternehmen schlecht gehe. In der Praxis werden in den Kollektivverträgen daher nicht selten nur die allgemeinen arbeitsrechtlichen Bestimmungen und die auf lokaler Ebene festgesetzten Mindestlöhne wiedergegeben. Ansonsten werden die Lohnsteigerungen auf Grundlage der Unternehmensbilanz und der durchschnittlichen Löhne der Region „einvernehmlich“ festgelegt. Da dies nicht zwangsläufig für ein gesundes Betriebsklima sorgt und dementsprechend nur bedingt dem Parteauftrag gerecht wird, experimentieren die Provinzgewerkschaften, um Abhilfe zu schaffen, mit der Entsendung von Gewerkschaftsvorsitzenden in die Betriebe (*gonghui zhiyehua*). Deren Lohn wird nur teilweise vom Unternehmen bezahlt, während der Rest von der Provinzgewerkschaft getragen wird. Die meisten Betriebsleitungen in der Volksrepublik stehen diesem Gewerkschaftsexperiment allerdings offenkundig skeptisch gegenüber. Mit Rückendeckung einiger Offizieller gelang es beispielsweise Unternehmern in den Provinzen Jiangsu und Hubei diese Experimente zu sabotieren. Denn ein durch die Betriebsleitung eingesetzter und bezahlter Gewerkschaftsvorsitzender garantiert viel eher eine zurückhaltende Arbeitnehmervertretung und schafft zumindest zwischen Betriebsleitung und Betriebsgewerkschaft die postulierte Harmonie.

Das institutionelle Erbe und die Probleme einer „neuen Form“ der Interessenvertretung zeigen sich aber nicht nur in der Verflechtung von Gewerkschaft, Partei und Management, sondern auch in der Organisationsstruktur der Gewerkschaft selbst und in der Rekrutierung neuer Mitglieder.

Allgemeine Organisationsstruktur

Unterhalb des Dachverbandes gliedert sich der Gewerkschaftsapparat in Regional- und Industriegewerkschaften. Die Industriegewerkschaften verfügen jedoch traditionell über keine große Machtbasis in der Volksrepublik. Der Grund dafür liegt nach Chen Feng in der Angst der Zentralregierung vor einer geeinten Ar-

beiterbewegung der gesamten Branche (Chen 2003:1027). So lassen sich die lokalen Provinzgewerkschaften über die lokalen Parteiorganisationen auf gleicher Ebene gut organisieren und kontrollieren, während es auf Branchenebene keine äquivalenten Parteiorganisationen gibt. Die Industriegewerkschaften legen demgegenüber bislang nur relativ allgemein die rechtlichen Rahmenbedingungen ihrer jeweiligen Branche fest. Folglich stehen die Gewerkschaften auf Betriebsebene auch unter der Kontrolle der lokalen Provinzgewerkschaften und nicht etwa der Industriegewerkschaften (Wang 2008:12). Unterhalb der dualen Struktur gilt die Regel: ein Betrieb, eine Gewerkschaft. Die Mitgliedsdichte unter den Beschäftigten eines gewerkschaftlich organisierten Betriebes liegt in der Regel zwischen 95% und 100%, da die Gewerkschaftsbeiträge, 2% der Lohnsumme aller Beschäftigten, nach der Etablierung einer Betriebsgewerkschaft automatisch von der Betriebsleitung abgeführt werden. Dies muss bei der Bewertung der landesweit mit 191 Millionen angegebenen Mitgliederzahl mitberücksichtigt werden.

Gewerkschaftliche Organisation der Privatwirtschaft

Traditionell rekrutierte der ACGB seine Mitglieder unter den privilegierten Beschäftigten der Staatsindustrie. Die zunehmende Privatisierung der Wirtschaft hat jedoch unweigerlich die früher recht einfache Mitgliederstruktur verändert. Eine Neuausrichtung bei der Rekrutierung von Gewerkschaftsmitgliedern in anderen Unternehmensformen wurde notwendig. In zwei Dokumenten aus den Jahren 1998 und 2001 („Ansichten über die forcierte Organisation von umstrukturierten Staatsbetrieben“, 1998; „Ansichten über die forcierte Organisation in neu gegründeten Unternehmen“, 2001) (ACGB 2005) legte der ACGB die Ziele seiner Organisationsarbeit fest, die im Jahr 2001 verabschiedeten novellierten Gewerkschaftsgesetz mitberücksichtigt wurden (§ 10 GewG.). Demnach gibt es formal zwei Wege für die Gewerkschaftsgründung. Der eine Weg ist der Wunsch der Beschäftigten nach der Bildung einer Gewerkschaft (*bottom-up*). Der andere Weg ist die Einsetzung einer Betriebsgewerkschaft durch eine höher geschaltete Gewerkschaftseinheit (*top-down*). Bislang werden Betriebsgewerkschaften mit wenigen Ausnahmen nach dem *top-down*-Ansatz gegründet. Auf diese Weise soll die Kontrolle über die Vertreter der Betriebsgewerkschaften garantiert werden. Darüber hinaus zwingen auch der Personalmangel innerhalb der chinesischen Gewerkschaften und der Kostenfaktor zu solch einer Vorgehensweise.

Jedoch schützen sich heutzutage ironischerweise viele Privatunternehmen –

das bekannteste Beispiel war Wal-Mart – vor Gewerkschaftsgründungen von höherer Ebene mit der Begründung, dass ihre Belegschaft keine Gewerkschaft wünsche. Diese formale Ablehnung ist durchaus gesetzeskonform, obwohl sie nicht zwangsläufig die realen Tatsachen widerspiegelt. In einem Artikel von David Metcalf und Li Jianwei wird beispielsweise ein Mitarbeiter von Wal-Mart namens Li Haisheng damit zitiert, dass die Mitarbeiter nicht gegen die Gründung einer Gewerkschaft waren, sondern dass sie bei solch einer Anfrage um ihren Job bangen mussten (Metcalf & Li 2005:3).

Darüber hinaus besteht auch bei Lokalregierungen die Furcht, dass Gewerkschaftsgründungen die ausländischen Investoren abschrecken könnten. Daher nutzen diese ganz im Sinne des chinesischen Sprichwortes „Die Berge sind hoch und der Kaiser ist weit weg“ (*shan gao huangdi yuan*) ihre im Zuge der Dezentralisierung erhaltene Autonomie, um ihre lokalen oder auch privaten wirtschaftlichen Interessen auf Kosten der Stabilität des Landes zu schützen. Solange sich nämlich keine schwerwiegenden sozialen Proteste in deren Einflussphäre ereignen, ist die Entwicklung der Arbeitsplätze schaffenden Privatindustrie eines der Grundkriterien für die Bewertung der lokalen Kader und damit für ihre zukünftigen Aufstiegschancen. Gleichzeitig sind viele lokale Kader nach der Reform der Staats- und Kollektivunternehmen selbst als sogenannte „Geschäftsleute mit roten Kappen“ (*hongding shangren*) oder über Verwandte an Privatunternehmen beteiligt beziehungsweise profitieren anderweitig finanziell von einem Zweckbündnis mit den lokalen Privatunternehmen (Pei 2006:154).

Die Interessen der Arbeitnehmer stehen in diesem System ebenso wie die der wohlgesinnten lokalen Gewerkschaften außen vor. Ernüchternd lässt sich daher feststellen, dass einige der Regionalverwaltungen Gefahr laufen, ein „race to the bottom“ um ausländische Investitionen zu führen. Um nun doch die Genehmigung des Unternehmers zu erhalten, sind die lokalen Gewerkschaften nicht selten zu weitreichenden Konzessionen gegenüber der Betriebsführung bereit. So wird das jeweilige Unternehmen oft in den ersten beiden Jahren von den Beitragszahlungen befreit oder es kann den Gewerkschaftsvorsitzenden bestimmen – oder es wird generell eine defensive Arbeitnehmerversammlung ohne jegliche Form kollektiver Aktionen zugesichert (Taylor et al. 2003:127). Gerechtfertigt wird dies innerhalb der Gewerkschaft bislang damit, dass man zunächst alle Unternehmen in China gewerkschaftlich organisiert wissen will, um dann in der nächsten Stufe die Funktion der Betriebsgewerkschaft als Interessenvertreter vollständig sicherzustellen.

Als einen großen Durchbruch bei der gewerkschaftlichen Durchdringung multinationaler Konzerne bezeichnet der ACGB, dass der US-amerikanische Großkonzern Wal-Mart im Sommer 2006 erstmals in der Firmengeschichte Gewerkschaften in seinen Filialen zulassen musste. Relativierend muss man jedoch anführen, dass, obwohl in 77 der 84 Wal-Mart-Filialen in der Volksrepublik nun Betriebsgewerkschaften eingerichtet wurden, lediglich die „Kernbelegschaft“ gewerkschaftlich organisiert wurde. Das eigentlich zukunftsweisende an der ersten Wal-Mart-Gewerkschaft ist, dass der ACGB erstmals „bottom up“ 25 Beschäftigte einer Wal-Mart-Filiale in Quanzhou anleitete, ein Gewerkschaftskomitee zu gründen. Anita Chan vertritt gar die optimistische Ansicht, dass der Wal-Mart-Fall Präzedenzcharakter für Reformen innerhalb des ACGB haben könnte (Chan 2006). Wang Kan hingegen schreibt in einem Artikel, dass die Gewerkschaft bei Wal-Mart vor allem auf Drängen der chinesischen Regierung entstehen konnte und nicht auf ein steigendes Engagement und steigende Effektivität der Gewerkschaften zurückzuführen ist (Wang 2008:16). In der Tat hatte Parteichef Hu Jintao die Gründung der Gewerkschaftsgruppe bei Wal-Mart zu seiner eigenen Angelegenheit gemacht (C.a., 6/2006:117). Dies ist allerdings kein Widerspruch, da viele Gewerkschaftsfunktionäre aufgrund des mangelnden Streikrechts⁵ die Rückendeckung durch die Zentralregierung bislang als ihre effektivste Waffe bezeichnen.

Mit dieser Rückendeckung hatte sich der ACGB das Ziel gesetzt, 80% aller 100.000 in China operierenden ausländischen Unternehmen bis Ende des Jahres 2007 gewerkschaftlich organisiert zu haben. Anfang Januar 2008 konnte eine der stellvertretenden Vorsitzenden des ACGB, Frau Sun Chunlan, Vollzug melden. Die weiteren großen Organisationsziele des ACGB sind insbesondere die großen multinationalen Konzerne wie Foxconn Electronics – die im Frühjahr 2007 schließlich auch Betriebsgewerkschaften eingerichtet haben (*Shenzhen Special Zone Daily* 2007) –, Carrefour, Motorola, Nescafé, Eastman Kodak und Dell, die inzwischen in einigen Niederlassungen Gewerkschaftsgründungen akzeptiert haben.

Neuerdings sind nun auch Kentucky Fried Chicken (KFC) und McDonald's

⁵ Das Streikrecht wurde im Jahr 1982 mit der Begründung, dass kein solches Bedürfnis bestehe, da die Unternehmen ohnehin den Arbeitern gehören und das politische System in der Volksrepublik die Probleme zwischen dem Proletariat und den Unternehmenseignern beseitigt habe, aus der chinesischen Verfassung gestrichen. Es ist allerdings auch nicht gesetzlich verboten, zu streiken.

in die Kritik geraten, übermäßig viele Arbeitsstunden zu verlangen und nicht die geforderten Mindestlöhne zu bezahlen (*Nanfang Ribao* 2007). Während in der Provinz Guangdong im Mai 2007 Gewerkschaften gegründet wurden, blieb dies in Shanghai bisher aus, da sich das Shanghaier Arbeitsbüro gegen eine Mobilmachung gegen McDonald's ausgesprochen hatte. Dieser Fall steht nach Meinung von Wang Kan symbolisch für das Dilemma der lokalen Gewerkschaften, die sich einerseits den Entscheidungen der lokalen Regierungen und ihren angegliederten Organisationen beugen müssen, während sie andererseits zur Erfüllung der hochgesteckten Ziele des ACGB beitragen sollen. Das Resultat ist, dass die Gewerkschaftsaktivitäten und ihre Effektivität ebenso wie die auf Betriebsebene auch auf lokaler Ebene erheblich divergieren (Wang 2008:18). Noch schwieriger ist allerdings die gewerkschaftliche Organisation der Wanderarbeiter, deren Interessen aufgrund ihrer enormen Mobilität und der damit verbundenen Fluktuation am Arbeitsplatz schwer zu vertreten sind.

Gewerkschaftliche Organisation der Wanderarbeiter

Die Integration von Wanderarbeitern (*mingong*) in die Gewerkschaft ist das zweite Großprojekt des ACGB neben der Organisation der Arbeiter in ausländischen Unternehmen. So wurde die Forderung nach gewerkschaftlicher Vertretung der Wanderarbeiter im Jahr 2003 auf dem XIV. All-Chinesischen Gewerkschaftskongress zur offiziellen Linie erhoben. In der Folge wurden Klauseln zur Aufnahme von Wanderarbeitern in die Satzung der Gewerkschaften aufgenommen. Bis Ende 2007 wurden bereits 60 Mio. Wanderarbeiter gewerkschaftlich organisiert, meldete der ACGB. Dies entspricht den Vorgaben der Zentralregierung, die eine verstärkte Mitgliederrekrutierung der Wanderarbeiter zugunsten der Stabilität des Landes einfordert.

Nach offiziellen Angaben der Gewerkschaften gibt es derzeit 150 Mio. Wanderarbeiter in China, internationale Organisationen gehen von bis zu 200 Mio. aus. Die Unterschiede lassen sich durch die unterschiedlichen Definitionen von Wanderarbeitern durch die Regierung und die NGOs erklären (Ngai 2006:3). Insgesamt sind 68% der Beschäftigten in der verarbeitenden Industrie, 58% im Gaststättengewerbe und bis zu 80% in der Bauindustrie Wanderarbeiter, die für Niedriglöhne und in seltensten Fällen mit Arbeitsvertrag formal beschäftigt sind. Einen nicht unerheblichen Teil bilden auch junge Frauen, die aufgrund ihrer ländlichen Herkunft vergleichsweise schlecht ausgebildet sind und wegen eines scheinbar unerschöpflichen Reservoirs auf dem chinesischen Arbeitsmarkt beliebig gegeneinander

ausgetauscht werden können. Symbolisch in diesem Kontext steht nach Pun Ngai das besonders ausbeuterische System des „Schlafsaal-Arbeitsregimes“, bei dem die Arbeiterinnen vom Land direkt auf dem Betriebsgelände in Mehrbettzimmern untergebracht sind. So ermöglicht diese Unterbringung den Betrieben, je nach Auftragslage, die Arbeiterinnen für ihre „just in time“-Produktion einzusetzen, und geht aufgrund von überhöhten Stückquoten Hand in Hand mit übermäßigen Überstunden und Kurzzeit-Arbeitsverhältnissen (Ngai 2006:5, 6).

In den meisten Fällen führt die gigantische Arbeitsmigration in Richtung der großen Wachstumszentren am Perlfuss- und Yangzidelta sowie in den Raum Beijing-Tianjin. Der Durchschnittslohn der Wanderarbeiter lag im Jahr 2006 offiziell bei 953 CNY (95 EUR) pro Monat. Im für seine Arbeitsbedingungen berüchtigten Perlfussdelta sind die Löhne dieser Wanderproletarier laut einer Studie des Ministeriums für Arbeit und Soziale Sicherheit in den vergangenen zwölf Jahren jedoch nur um durchschnittlich 68 CNY (7 EUR) pro Jahr gestiegen. Nicht verwunderlich ist daher, dass die Betriebe in der arbeitsintensiven Industrie dieser Region über Arbeitskräftemangel klagen (*mingong huang*) (Cheng 2005:332). Die Wanderarbeiter haben laut Cai Fang angefangen „mit den Füßen abzustimmen“ (*yong jiao tou piao*), da sie nun einfach in die Region abwandern, wo sie am besten bezahlt und behandelt werden (Cai 2006). Im Jahr 2006 wurden daher beispielsweise die Löhne im Perlfussdelta um bis zu 30% angehoben. Da dennoch zwei Mio. Arbeitskräfte gegenwärtig im Perlfussdelta fehlen, werden die Löhne weiter sukzessive erhöht. Nicht wenige Betriebe im Perlfussdelta beginnen aufgrund der steigenden Arbeitskosten allerdings schon mit der Verlagerung ihrer Produktionsstätten ins benachbarte Vietnam (*South China Morning Post* 2008).

Neben Niedriglöhnen birgt vor allem das Problem nicht ausbezahlter Löhne das größte Konfliktpotenzial unter den Wanderarbeitern. So litten laut einer Studie des Ministeriums für Arbeit und Soziale Sicherung bereits 72,5% von ihnen unter nicht ausbezahlten Löhnen (Cheng 2005:333). In der Bauindustrie sollen nach Statistiken der Zentralen Disziplinarcommission der KPCh Ende Juni 2006 Lohnzahlungen in Höhe von 117 Mrd. CNY ausgestanden haben. Das Arbeitsamt der Provinz Guangdong meldete, dass es allein im Jahr 2005 insgesamt 1,27 Mio. Beschwerden wegen nicht bezahlter Löhne gegeben habe (Schucher 2006a:55). Seit dem Jahr 2003 hat die chinesische Regierung daher die Ausbezahlung der Löhne zu einem der Schwerpunkte ihrer Politik erklärt. Seit Beginn dieser Regierungskampagne sollen bereits Löhne im Wert von 162 Mrd. CNY nachbezahlt worden sein (Schucher 2006b:52). Selbstständig können die

Wanderarbeiter über das derzeitige System zur Regelung von Arbeitskonflikten aber nur schwer zu ihrem Recht kommen. Da sie weder den Status eines Städters noch die finanziellen Möglichkeiten für das langwierige dreistufige Streitbeilegungsverfahren haben, stehen sie nach Ansicht des Ökonomeprofessors Luo Xiaopeng generell außerhalb des Systems und bilden die größte Konfliktgruppe in der chinesischen Arbeitswelt. Dies verdeutlicht die Zunahme radikalerer Formen der Unmutsbekundung durch Massenproteste, Zerstörung von Betriebsmaschinen, Besetzung von Regierungsstellen bis hin zur Androhung von kollektivem Selbstmord durch unzufriedene Wanderarbeiter (Däubler & Wang 2008:11). Den Schutz dieser Gruppe bezeichnete Arbeitsminister Tian Chengping daher als einen entscheidenden Beitrag zur Verwirklichung „harmonischer Arbeitsbeziehungen“ (Tian 2006).

Damit es in Zukunft gar nicht erst zu solchen Konflikten kommt, bemühen sich die Provinzgewerkschaften der Entsenderegionen von Wanderarbeitern neuerdings, die ländlichen Arbeiter bereits in ihren Dörfern in sogenannten „Dorfgewerkschaften“ (*cun gonghui*) gewerkschaftlich zu organisieren. Um festzustellen, wie viele Wanderarbeiter ihre Dörfer zum Arbeiten verlassen, machen die lokalen Gewerkschaften gemeinsam mit dem lokalen Arbeitsamt Untersuchungen in den jeweiligen Dörfern. Sollten mehr als 100 Personen arbeitsbedingt als Wanderarbeiter das Dorf verlassen, wird eine Dorfgewerkschaft etabliert. Diese soll sich dann mit den Gewerkschaften an den Zielorten der Wanderarbeiter in Verbindung setzen. Zu diesem Zweck sind auch Verbindungsbüros zwischen den einzelnen Lokalitäten eingerichtet worden. Sollte es beispielsweise Probleme bei den Lohnzahlungen geben, dann kann sich die Dorfgewerkschaft mit der jeweiligen Stadtgewerkschaft, dem jeweiligen Arbeitsamt und gegebenenfalls der Stadtregierung koordinieren. Wenn ein Arbeitgeber die Wanderarbeiter wiederum mutwillig um ihren Lohn betrogen hat, dann kann diesem mithilfe der Stadtregierung die Lizenz entzogen werden.

Am Arbeitsplatz der Wanderarbeiter soll ebenfalls eine sogenannte „Programmgewerkschaft“ (*xiangmu gonghui*) etabliert werden. Diese sorgt beispielsweise dafür, dass der Arbeitgeber ein Konto für die Arbeiter eröffnet, auf das er den monatlichen Lohn überweist. Gewerkschaftsbeiträge müssen die Wanderarbeiter in der Regel nicht bezahlen. Stattdessen werden die nötigen Mittel für die Dorfgewerkschaften und die Organisation der Wanderarbeiter über die Beiträge aus den Unternehmen finanziert. In manchen Städten gibt es auch die Auflage, dass Bauunternehmer erst dann eine Lizenz erhalten, wenn sie eine Gewerkschaft

auf ihrem Baugelände zulassen. Auch werden Bauunternehmen ohne Gewerkschaft in einigen Städten bei Projektausschreibungen der Stadtregierung nicht berücksichtigt. Zur weiteren Verbesserung der Lage hat der ACGB neben einem Vorschlag zur Revision des Baugesetzes, in der eine maximale Strafe für nicht ausbezahlte Löhne von 300.000 CNY verankert werden soll, dem Staatsrat die Mitteilung „Vorschlag zur Lösung der gegenwärtigen Frage zur Lösung nicht ausbezahlter Löhne“ übermittelt (ACGB 2005).

Verbesserung des Arbeitsrechts

Trotz der massiven staatlichen Kontrollen aller sozialen Organisationen nach der Niederschlagung der Protestbewegung auf dem Tian'anmen-Platz, räumte die chinesische Führung dem ACGB nach dem Jahr 1989 unter dem Vorzeichen „demokratischer Dialog“ weiterhin offizielle Mitspracherechte bei der Gesetzgebung ein. So kommt es, dass der ACGB bisher nach eigenen Angaben an der Ausarbeitung von mehr als 300 Gesetzen und Bestimmungen beteiligt war (ACGB 2006), womit er gleichzeitig auch in Konkurrenz zum Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherung tritt. In der Regel hat nämlich nur ein Ministerium das Recht, einen offiziellen Gesetzesentwurf auszuarbeiten und dem NVK vorzulegen, während alle anderen Institutionen allgemein nur wenig beachtete inoffizielle Entwürfe einreichen dürfen. Aufgrund der staatskorporatistischen Vernetzung des Dachverbandes mit der Partei hat dieser jedoch einen Sonderstatus und darf ebenfalls offizielle Entwürfe einreichen. Der ACGB ist also Gesetzgeber in eigener Sache.

In den Jahren 2006/07 war der ACGB beispielsweise an der Ausarbeitung des Arbeitsvertragsgesetzes (AVG) mit beteiligt, das alle Arbeitnehmer (also auch die Wanderarbeiter) umfasst und den Abschluss schriftlicher Arbeitsverträge vorschreibt. Vor allem wird die übliche Vergabe befristeter Verträge für Unternehmen deutlich unattraktiver gemacht. Bislang war die Vergabe von befristeten Verträgen ein beliebtes Mittel der Unternehmen, um Druck auf die Arbeitnehmer zur Erfüllung der Produktionsquoten auszuüben (Schucher 2006b:53). Bislang konnten sich die Arbeitgeber ohne Angabe von Gründen und ohne Abfindungszahlungen einfach durch das Auslaufenlassen der Verträge von ihren Beschäftigten trennen. Bei unrechtmäßiger Kündigung bzw. durch das Gesetz nicht gerechtfertigtes Auslaufen von Verträgen müssen sie nun auf Verlangen des Arbeitnehmers deren Verträge verlängern (§ 42 AVG). Bei rechtmäßiger Kündigung soll dem Arbeitnehmer hingegen zukünftig eine Abfindung gezahlt werden (§ 46 AVG).

Vor allem aber muss auf Wunsch des Arbeitnehmers ein unbefristeter Vertrag geschlossen werden, wenn dieser zehn Jahre ohne Unterbrechung beim selben Arbeitgeber gearbeitet hat bzw. wenn nach zwei befristeten Verträgen ein weiterer Vertrag geschlossen werden soll (§§ 14, 97 AVG). Dieser Regelung versuchten die Unternehmen Huawei Technologies Co. Ltd., aber auch der US-amerikanische Konzern Wal-Mart mit der Entlassung tausender Mitarbeiter kurz vor Inkrafttreten des Gesetzes zu entgehen. Dafür wurden den Beschäftigten für sogenannte „freiwillige Kündigungen“ Abfindungen angeboten und ihnen zugesichert, dass sie danach erneut eingestellt werden. Auf diese Weise wäre kein zehnjähriges Arbeitsverhältnis zustande gekommen. Mithilfe der chinesischen Medien und der Rückendeckung der Regierung konnten die Unternehmen durch den ACPG jedoch zur Rücknahme dieser Kündigungen gedrängt werden (*China Daily* 2007).

Sollte ein Jahr nach Antritt der Arbeit noch kein schriftlicher Arbeitsvertrag geschlossen worden sein, entsteht nach § 14 automatisch ein unbefristetes Arbeitsverhältnis. Diese Regelung ist nicht zuletzt für die bislang benachteiligten Wanderarbeiter hoch relevant. Ergänzend zum Arbeitsgesetz soll nun auch die Nichtzahlung und Verschleppung von Löhnen in das Strafrecht mit aufgenommen werden. So werden Arbeitgeber etwa verpflichtet, ländlichen Migrantinnen innerhalb einer bestimmten Frist ihre Löhne auszuhändigen und bei einer Fristverletzung Schadensersatz in Höhe von 50-100% der Lohnsumme zu zahlen (§§ 30, 95 AVG) (Braun 2006b:1). Die Leiharbeit wird über verschiedene Artikel drastisch eingeschränkt (§§ 57, 58, 63, 66, 67 AVG). Da die Standardarbeitsverhältnisse somit zumindest theoretisch ausreichend geschützt werden, befürchten Wolfgang Däubler wie Barbara Darimont stattdessen ein Ausweichen in die Teilzeit. Hier kann jederzeit gekündigt werden, eine Abfindung muss nicht bezahlt werden (§§ 68, 69, 70, 71 AVG) (Däubler & Wang 2008:3; Darimont 2007:107).⁶ Vertreter des Instituts für Industrielle Beziehungen, eines relativ fortschrittlichen und unabhängigen Thinktank des ACPG, bezeichnen dies auch als ein Zugeständnis an die Arbeitgeber, mit dem sie sehr unzufrieden sind. Dafür werden jedoch die Mitspracherechte der Gewerkschaften im AVG erweitert. Vor allem müssen Arbeitsverträge und Unternehmensregeln bzw. deren Änderungen mit der Gewerkschaft oder einer Arbeitnehmervertretung ausgehandelt und bestätigt werden (§§ 4, 5, 6, 51 AVG). Sollte allerdings keine Einigkeit bestehen, kann der

⁶ Siehe den Beitrag von Qian Wang in diesem Heft.

Arbeitgeber allein das Regelwerk nach § 4 erlassen.

Darüber hinaus war der ACGB an der Formulierung weiterer Gesetzesentwürfe beteiligt. Zunächst vor allem an einem Gesetz zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten, das zum 01. Mai 2008 in Kraft tritt. Da das im Jahr 1987 eingerichtete System der Konfliktlösung nicht mehr der veränderten Unternehmenslandschaft und der damit einhergehenden Neudefinition der chinesischen Arbeitsbeziehungen gerecht wird, war der Ständige Ausschuss „Legislative Gewalt“ des NVK seit dem Jahr 2005 mit der Formulierung eines Gesetzesentwurfes beschäftigt, der die Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten neu regeln soll. Dabei soll vor allem das bislang langwierige und dementsprechend für den Arbeitnehmer unvorteilhafte dreistufige Verfahren vereinfacht werden. Den Beschäftigten soll es dementsprechend zukünftig freistehen, ob sie sich nach gescheiterter Schlichtung an die lokalen Schiedsausschüsse oder direkt an die Gerichte wenden. Viele chinesische Arbeitsrechtsexperten, darunter auch die der Gewerkschaften, kritisieren jedoch, dass bislang keine Modalitäten zur Beilegung kollektiver Arbeitsstreitigkeiten in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurden. Als drittes neues Arbeitsgesetz tritt das Arbeitsbeschäftigungsgesetz zum Jahresbeginn in Kraft, das Beschäftigungsmöglichkeiten fördern und die Frage von Diskriminierung regeln soll. Um die Implementierung dieser drei neuen Gesetze zu unterstützen und die Arbeitnehmer über ihre neuen Rechte zu informieren, organisieren die Gewerkschaften derweil Fortbildungen und Schulungen.

In Vorbereitung ist außerdem ein auf fünf Säulen (Renten-, Kranken-, Unfall-, Arbeitslosen-, und Mutterschutzversicherung) beruhendes Sozialversicherungsgesetz, nach dem die Sozialversicherungsbeiträge bei Nichtzahlung direkt durch die zuständigen Behörden von den Bankkonten der Arbeitgeber abgebucht werden können. Ein nationales Gesetz für Kollektivverträge scheint allerdings nicht in Vorbereitung zu sein. Stattdessen sollen die Provinzvolkskongresse weiterhin ermutigt werden, mit Unterstützung der lokalen Gewerkschaften Bestimmungen zu Kollektivverträgen auf lokaler Ebene zu verabschieden.

Es gibt auch Versuche in einzelnen Betrieben in der Provinz Shandong, wo die Gewerkschaft gegebenenfalls auch zum Arbeitsstopp (*tinggong*) aufrufen kann. Ein nationales Streikrecht ist unter der derzeitigen politischen Führung in der Volksrepublik jedoch nicht in Sicht. Nach deren Ansicht sind die sozialen Unterschiede in dem Riesenland einfach zu groß, sodass die Gefahr „sozialer Unruhe“ (*dongluan*) bestünde. Nichtsdestotrotz sind die Bemühungen deutlich zu erkennen, das Arbeitsrecht und das Justizwesen insgesamt zu reformieren

und mehr Rechtssicherheit für die Arbeitnehmer zu schaffen. So soll bis zum Jahr 2010 nach Angaben von Wang Zhaoguo, dem Vorsitzenden des ACGB und gleichzeitig stellvertretenden Vorsitzenden des NVK, ein „sozialistisches Rechtssystem mit chinesischen Charakteristika“ etabliert werden (Wang 2006:2).

Fazit

Bislang nehmen die Gewerkschaften ihre spätestens im Zuge der Reformen notwendig gewordene neue Aufgabe, die offensive Vertretung der Arbeitnehmerinteressen auf Betriebsebene, nur bedingt wahr. Es überwiegen nach wie vor die traditionellen sozialen Aufgaben. Dabei wird der bislang praktizierte Interessenskompromiss zwischen dem Staat und der chinesischen Arbeiterschaft, eine Gewerkschaft zu haben, die der Regierung helfen soll, Arbeitskonflikte einzudämmen, während sie im Gegenzug zumindest einige grundlegende Interessen der Beschäftigten repräsentiert, offenbar immer weniger den gegenwärtigen industriellen Beziehungen in der Volksrepublik gerecht.

Noch befinden sich die Gewerkschaften jedoch in der Phase, in allen Unternehmen in China Organisationen zu bilden und mittels der rechtlichen Gestaltung des Arbeitsrechts das Fundament für die Arbeitnehmervertretung in der Marktwirtschaft zu schaffen. Wann sie in die nächste Phase eintreten und die in den chinesischen Arbeitsgesetzen festgeschriebenen neuen Aufgaben umsetzen, bleibt abzuwarten. Eine wichtige Funktion könnte dabei den Betriebsgewerkschaften zukommen, die die direkte Verbindung zwischen Gewerkschaft und Arbeitnehmern bilden. Ihre funktionale Verbesserung sollte daher das zukünftig wichtigste Etappenziel zur Erreichung der gewünschten „harmonischen Arbeitsbeziehungen“ sein. Allgemeine Direktwahlen der Gewerkschaftsvorsitzenden auf Betriebsebene, umfassender Kündigungsschutz für Arbeitnehmervertreter und die finanzielle Unabhängigkeit der Arbeitnehmervertreter vom Unternehmen wären die Wegbereiter einer solchen Entwicklung.

Für eine Bewertung des gesamten chinesischen Gewerkschaftssystems wird häufig das sozialpolitische Konzept des Korporatismus⁷ herangezogen, das ein

⁷ Während im Rahmen von westlichen Demokratien in der Regel von liberalem, gesellschaftlichem oder Neo-Korporatismus gesprochen wird, findet man am anderen Ende des Spektrums den autoritären oder Staatskorporatismus, wo die Macht der Entscheidungsbefugnisse hauptsächlich in der Hand des Staates liegt. Die Richtung der Kontrollausübung erfolgt „top down“. So liegt es hier sogar im Ermessen des Staates, die Vorsitzenden der Gewerkschaften zu ernennen und

gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis von Akteuren der Interessensvermittlung mit dem Staat bezeichnet, das nicht durch Konkurrenz, sondern durch Aushandlungsmechanismen geprägt ist (Gransow 1997; Chan 2001). Dieses Erklärungsmodell erfasst jedoch nur einen Ausschnitt der ausdifferenzierten chinesischen Arbeitswelt. Zum praktischen Verständnis der Funktion der chinesischen Gewerkschaften muss man zwischen den einzelnen hierarchischen Strukturen innerhalb des Gewerkschaftsapparats unterscheiden, genauso wie zwischen den einzelnen Unternehmensformen. So handelt es sich beim Dachverband um eine staatskorporatistische Organisation, die aufgrund ihrer Vernetzung mit dem chinesischen Staat großen Einfluss auf die nationale Arbeitsgesetzgebung nimmt – ebenso wie einige lokale Gewerkschaften auf Provinzebene Einfluss auf die lokale Gesetzgebung nehmen. Die Provinzgewerkschaften koordinieren und überwachen darüber hinaus die Etablierung der Betriebsgewerkschaften sowie die Implementierung der Arbeitnehmervertretung auf Betriebsebene. Ihr Gestaltungsspielraum wird durch die jeweiligen für sie zuständigen Lokalregierungen mitbestimmt. Sie bilden somit eine Zwischenform: einerseits Exekutive ihrer staatskorporatistischen Zentrale, andererseits relativ eigenständige Organisationen, die ein auf gegenseitigen Nutzen ausgelegtes Zweckbündnis mit der Lokalregierung und den Unternehmen in ihrem Einflussbereich eingehen müssen.

Die Industriegewerkschaften legen bislang nur relativ allgemein die rechtlichen Rahmenbedingungen ihrer jeweiligen Branche fest. Die Betriebsgewerkschaften wiederum haben die schwerste Rolle als Interessenvermittler zwischen der Unternehmensleitung und den Beschäftigten. Während sich in einigen Staatsbetrieben noch der alte staatskorporatistische Auftrag der Betriebsgewerkschaften als Arbeitnehmervertretung im Sinne eines Transmissionsriemens und einer Sozialstation erhalten hat, klaffen Theorie und Praxis in vielen Privatbetrieben bereits weit auseinander. Eine allgemeine Bewertung der Betriebsgewerkschaften in China ist aufgrund der Größe des Landes und der enormen Unterschiede des wirtschaftlichen Entwicklungsstadiums der verschiedenen Regionen nicht mehr möglich. Dazu beigetragen hat vor allem auch die Wirtschafts- und Unternehmensreform, die zu einer Diversifizierung der Eigentumsverhältnisse der Unternehmen in China geführt hat.

gegebenenfalls wieder abzurufen. Beiden Enden des Spektrums ist jedoch gemeinsam, dass organisierter Konsens und Kooperation vorausgesetzt werden. „Harmonie“ ist das Stichwort eines korporatistischen Systems, instrumentalisiert um einer „nationalen Mission“ zu dienen.

Im Endeffekt reduziert sich der mögliche Bewertungsspielraum somit auf das einzelne Unternehmen und dessen jeweilige Betriebsgewerkschaft. Man kann daher Simon Clarke zustimmen, dass sich die chinesischen Gewerkschaften auf der Grundlage ihres strukturellen und institutionellen Erbes, der gegenwärtigen politischen Gegebenheiten und der regional unterschiedlichen ökonomischen Voraussetzungen ihre jeweils eigene Gewerkschaftspraxis erarbeiten (Clarke 2005:2).

Literatur

ACGB siehe All-Chinesischer Gewerkschaftsbund

- All-Chinesischer Gewerkschaftsbund (2006), *Zhongguo gonghui weihu zhigong hefa quanyi lanpishu 2005* (Blaubuch 2005 über den Schutz der rechtmäßigen Rechte und Interessen der Arbeitnehmer durch die Gewerkschaften). Online: <http://www.bac.edu.cn/jdeparts/gonghui/edit/UploadFile/2007111151358461.doc> (Aufruf: 03.02.2008)
- (2005), *Guanyu jianchi zuo Zhongguo tese shehui zhuyi gonghui fazhan daolu de jueyi* (Resolution on Taking the Development Road of Socialist Trade Union with Chinese Characteristics), Beijing: ACFTU Press
- Braun, Anne (2006a), „Informal Employment – Integration or Segregation of the Labour Market?“, in: Mechthild Leutner (Hrsg.), *Labour Mobility in Urban China*, Berliner China-Studien, Münster: Lit-Verlag, Bd.46, S.164-174
- (2006b), *Modernisierung des Arbeitsrechts oder Rückkehr zur Eisernen Reisschüssel? Zum Entwurf des Arbeitsvertragsgesetzes der VR China*. Online: <http://fesportal.fes.de> (Aufruf: 02.03.2007)
- Cai, Fang (2006), „Fazhan hexie laodong guanxi yu zuidahua jiuye“ (Entwicklung von harmonischen Arbeitsbeziehungen und Beschäftigungsmaximierung), in: *Renmin Ribao*, 08.05.2006
- Chan, Anita (2006), „Organizing Wal-Mart: The Chinese Trade Union at a Crossroads“, in: *Japan Focus*, 8. September. Online: <http://www.japanfocus.org/products/details/2217> (Aufruf: 02.11.2006)
- (2001), *Zhongguo, zuhezhuoyi ji dongya moshi* (Der chinesische Korporatismus und das ostasiatische Modell). Online: <http://rspas.anu.edu.au/~anita/zhhezhuoyi.pdf>. (Aufruf: 30.11.2005)
- Chen, Feng (2003), „Between the State and Labour: The Conflict of Chinese Trade Unions' Double Identity in Market Reform“, in: *The China Quarterly*, 176, S.1006-1028

- Cheng, Qi (2005), „Nongmingong minjian zuzhi“ (NGOs der Wanderarbeiter), in: *Nongmingong minjian zuzhi yu zhongguo nongcun fazhan* (NGOs der Wanderarbeiter und die ländliche Entwicklung in China), Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe (Social Sciences Academic Press), S.231-266
- China Daily* (2008a), „GDP expands 11.4%, fastest in 13 years“, 24.01.2008
- (2008b), „12m jobs help keep unemployment at 4%“, 22.01.2008
- (2007), „Union to help refine labour law application“, 6.12.2007
- Clarke, Simon (2005), „Post-socialist trade unions: China and Russia“, in: *Industrial Relations Journal*, Vol.36, Nr.1, S.2-18
- Däubler, Wolfgang & Qian Wang (2008), „Das neue chinesische Arbeitsrecht“ (bisher unveröffentlicht)
- Darimont, Barbara (2007), „Die Verabschiedung des Arbeitsvertragsgesetzes vor dem Hintergrund moderner Sklavenarbeit in der VR China“, in: *China aktuell*, 5, S.96-114
- Gov.cn (2008), *Evolving law system embraces 30th anniversary of reform, opening up*, 01.01.2008. Online: http://english.gov.cn/2008-01/01/content_848418.htm (Aufruf: 05.01.2008)
- Gransow, Bettina (1997), „Chinas Gewerkschaften im Umbruch: Autonome Bewegung oder korporatistische Perspektive“, in: *Berliner China-Hefte*, 13, Oktober, S.79-93
- He, Qinglian (2006), *China in der Modernisierungsfalle*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- Hebel, Jutta (2005), „Konturen einer neuen Arbeitsgesellschaft“, in: *Soziale Welt*, Vol.56, Nr.1, S.17-38
- (2004), „Transformation des chinesischen Arbeitsmarktes: Gesellschaftliche Herausforderungen des Beschäftigungswandels“, in: *Diskussionspapiere des Instituts für Rurale Entwicklung*, Universität Göttingen, S.44
- Hebel, Jutta & Günter Schucher (2006), „The Emergence of a New 'Socialist' Market Labour Regime in China“, in: *GIGA Working Papers*, Nr.43, Dezember, Hamburg: GIGA
- Lüthje, Boy (2006), „Ökonomische Modernisierung und industrielle Beziehungen im neuen chinesischen Kapitalismus“, in: *Das Argument*, 268, 5/6, S.61-75
- Metcalf, David & Jianwei Li (2005), „Chinese Unions: Nugatory or Transforming? An Alice Analysis“, in: *CEP Discussion Papers*, Nr.708
- Nanfang Ribao* (Southern Daily) (2007), „Yue rending yang kuaican cunzai weigui yonggong“ (Guangdong bestätigt, dass Fastfoodketten aus Übersee

- Arbeitsbestimmungen verletzt), 11.04.2007
- National Bureau of Statistics of China (2007), *China Statistical Yearbook 2007*, Beijing: China Statistics Press
- Naughton, Barry (2007), *The Chinese Economy – Transitions and Growth*, Cambridge Press
- Ngai, Pun (2006), *China as a World Factory: New Practices and Struggles of Migrant Women Workers*. Online: http://www.rosalux.de/cms/uploads/media/Ngai_China_as_a_World_factory_2005.pdf (Aufruf: 14.04.2007)
- Pei, Minxin (2006), *China's Trapped Transition – The Limits of Developmental Autocracy*, Cambridge: Harvard University Press
- Qiao, Jian (2004), *Xin yi lun jiegou tiaozheng xia de zhongguo laodong guanxi ji gonghui de yinying duizheng* (Die notwendigen Gegenmaßnahmen in den Arbeitbeziehungen und Gewerkschaften innerhalb der neuen Runde der Strukturanpassungen). Online: http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=3343 (Aufruf: 22.11.2006)
- Schucher, Günter (2006a), „Ein Gespenst geht um in China – das Gespenst sozialer Instabilität“, in: *China aktuell*, 5, S.47-63
- (2006b), „Chinas neues Arbeitsvertragsgesetz – Stärkung der Schwachen oder nur Beruhigungspille?“, in: *China aktuell*, 4, S.47-65
- Shenzhen Special Zone Daily* (2007), „Fushikang keji jituan gonghui zai Shenzhen chengli“ (Gewerkschaft bei Foxconn in Shenzhen gegründet), 26.03.2007
- South China Morning Post* (2008), „Drastic changes have Honkong firms fighting to survive“, 10.01.2008
- (2007), „Sinopec workers stage sit-in“, 17.11.2007
- Taylor, Bill, Kai Chang & Qi Li (2003), *Industrial Relations in China*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing
- Tian, Chengping (2006), *Labour and Social Security Development in China*. Online: <http://www.brookings.edu/fp/china/events/20060914.pdf>. (Aufruf: 12.03.2007)
- Wang, Kan (2008), „A changing arena of industrial relations in China – What is happening after 1978“, in: *Employee Relations*, Vol.30, Nr.2, S.190-216
- Wang, Zhaoguo (2006), *Rede für das 11. Präsidium des 14. Kongresses des ACGB in Beijing*. Online: <http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64094/6658052.html> (Aufruf: 02.02.2008)