

## Studie

---

# Harmonisierung per Gesetz – Arbeitskonflikte in China und das neue Arbeitskonfliktgesetz

Günter Schucher

### Abstract

Die Zahl der Arbeitsstreitigkeiten in China ist in den letzten zehn Jahren dramatisch gestiegen und hat nach Inkrafttreten des Arbeitsvertragsgesetzes am 1. Januar 2008 noch einmal zugenommen. Am 1. Mai 2008 wurde das neue Gesetz über Schlichtung und Schiedsverfahren bei Arbeitsstreitigkeiten wirksam, das vorherige Regeln im Arbeitsgesetz von 1995 ersetzt. Es soll u.a. durch die Verlängerung von Antragsfristen, die Verkürzung von Bearbeitungszeiten und stärkere Rechtsverbindlichkeit von Schiedssprüchen den Zugang für Arbeiter zu Schlichtung und Schiedsverfahren erleichtern und sie durch erhöhte Effizienz dieser Regelungsformen davon abhalten, zum Mittel des offenen Protestes zu greifen. Vieles deutet jedoch darauf hin, dass die zunehmende Komplexität der Konflikte und ein Trend zur „Ver-Kollektivierung“ die Ineffizienz von Schlichtung und Schiedsverfahren weiter verstärken werden. Da die Proteste allerdings vorläufig lokal und fragmentiert bleiben, stellen sie kaum eine Gefahr für Regierung und Partei dar. (Manuskript eingereicht am 16.09.2008; zur Veröffentlichung angenommen am 27.10.2008)

*Keywords:* VR China, Arbeitskonflikt, Konfliktregelung, Arbeitsrecht

### Der Autor

Günter Schucher ist Senior Research Fellow am GIGA Institut für Asien-Studien. Im Rahmen des GIGA-Forschungsschwerpunktes „Transformation in der Globalisierung“ konzentriert er seine Forschung auf den sozialen Wandel in der Volksrepublik China, insbesondere auf den chinesischen Arbeitsmarkt. Weitere Forschungsinteressen bestehen in den chinesisch-taiwanischen und EU-Taiwan-China-Beziehungen. E-Mail: [schucher@giga-hamburg.de](mailto:schucher@giga-hamburg.de)

## Studie

---

# **Harmonization by Law – Labour Conflicts in China and the New Labour Conflict Law**

Günter Schucher

### **Abstract**

Over the last decade the number of labour disputes in China has increased dramatically, and even more so since the introduction of the Labour Contract Law on 1 January 2008. On 1 May 2008, the new Labour Dispute Mediation and Arbitration Law took effect, replacing the previous 1995 Labour Law. The new law has the potential to streamline the highly frustrating administrative procedures that have plagued labour disputes in China and have deterred labourers from seeking redress. While the Chinese government continues to advocate for mediation at the grass-roots level, the declining effectiveness of such mediation points to the fact that labour conflicts have become more complex and more complicated to resolve. Workers taking to the streets, however, are so far no danger to the Party's power as protests are scattered and localized. Whether the new law will succeed in improving the institutional conflict resolution mechanism remains to be seen. (Manuscript received September 16, 2008; accepted for publication October 27, 2008)

*Keywords: P.R. China, labour conflicts, conflict resolution, labour law*

### **The Author**

Günter Schucher is Senior Research Fellow at the GIGA Institute of Asian Studies. As a member of the GIGA research programme on "Transformation in the Process of Globalisation" his research focuses on social issues in the PRC, especially the Chinese labour market. Other research interests are Cross-Strait relations and EU-Taiwan-China relations. E-mail: [schucher@giga-hamburg.de](mailto:schucher@giga-hamburg.de)

## 1 Einleitung

„Während wir fortfahren, die Wirtschaftsgesetzgebung zu verbessern, müssen wir außerdem Gesetze zu sozialen Programmen verabschieden, die eine solide gesetzliche Basis für eine harmonische Gesellschaft schaffen“, erklärte Wu Bangguo den Delegierten des Nationalen Volkskongresses (NVK) bereits im März 2007. Auch im Jahr darauf forderte der Vorsitzende des NVK in seinem Arbeitsbericht, die „Gesetzgebung im sozialen Bereich zu stärken“, und fügte noch verstärkend hinzu, dass man sich auf „die Verbesserung der Lebensbedingungen des Volkes konzentrieren“ müsse (Wu 2007, 2008). Die Delegierten sollen dies laut *China Daily* als eine Korrektur der bisherigen fehlenden gesetzgeberischen Balance begrüßt und weitere Schritte gefordert haben, damit China nicht länger auf einem langen (wirtschaftlichen) und einem kurzen (sozialen) Bein gehen müsse (Zhu 2008).

Tatsächlich, so Li Lin von der Chinesischen Akademie für Sozialwissenschaften, kann der X. NVK in seiner Amtszeit in den Jahren von 2003 bis 2007 diesbezüglich auf eine positive Bilanz verweisen. Während vorher nur 2-6% der neuen Gesetze sozialen Fragen galten, aber 60% wirtschaftlichen, habe sich der Anteil der sozialen Gesetzgebung in diesen fünf Jahren auf 20% erhöht, auf Provinzebene und darunter sogar auf 40% (Zhu 2008). Im Bereich des Arbeitsrechts verabschiedete der NVK im Jahr 2007 das Arbeitsvertragsgesetz und das Beschäftigungsförderungsgesetz – beide traten noch im gleichen Jahr in Kraft (Schucher 2007c, 2006a; Ngok 2008) – sowie schließlich am 29. Dezember das Gesetz über Schlichtung und Schiedsverfahren bei Arbeitsstreitigkeiten (ArbSSG), das am 1. Mai 2008 wirksam wurde. Hinsichtlich des seit Längerem angekündigten Gesetzes zur Sozialen Sicherung konnte man sich bisher nur auf einen Entwurf einigen.

Als Arbeitskonflikt kann jede Art von Auseinandersetzung um Fristen, Dauer und Bedingungen einer Anstellung oder um die Vertretung von Personen bei der Aushandlung, Festlegung, Änderung oder dem Erhalt von Beschäftigungsbedingungen gelten – unabhängig davon, ob die Streitenden zu den Arbeitgebern oder Arbeitnehmern gehören. Konflikte werden zwischen beiden Seiten ausgefochten und sind entweder individueller oder kollektiver Art, wobei kollektive Konflikte mindestens drei Beteiligte auf Arbeitnehmerseite haben (nach Shen 2008:269).

Das Arbeitskonfliktgesetz ersetzt frühere Regelungen aus den Jahren 1987 und 1993/94, die nicht mehr geeignet waren, der steigenden Flut von Konflikten

Herr zu werden. Zwischen den Jahren 1987 und 2005 sollen diese jährlich um rund 27% zugenommen haben (XNA 2007c). Mit dem Wirksamwerden des Arbeitsvertragsgesetzes zum 1. Januar 2008 wurde sogar ein weiterer Anstieg erwartet: Die verbesserten Schutzklauseln für die Arbeitnehmer bieten zugleich neue Ansatzpunkte und klarere Richtlinien für Auseinandersetzungen in den Unternehmen. Tatsächlich registrierte die südchinesische Stadt Guangzhou bereits im ersten Quartal des Jahres 2008 13.000 Konflikte, 43% der im Vorjahr insgesamt verzeichneten Streitfälle. Da ein Gutteil des Wachstums auf ein gestiegenes Rechtsbewusstsein zurückgeführt wird, dürfte auch das Inkrafttreten des Konfliktgesetzes selbst den Anstieg noch einmal vergrößern (Qiu 2008). Einem anderen Bericht zufolge hat sich die Zahl aller Schiedsverfahren bei Arbeitskonflikten im ersten Halbjahr 2008 in Guangdong gegenüber dem Vorjahr verdreifacht und die Gerichte der Provinz verhandelten 40.000 Arbeitskonflikte, 58% mehr als im Vorjahr (Chen 2008).

Das neue Gesetz, zu dem es inzwischen auch auf lokaler Ebene ergänzende Regelwerke gibt (Chen 2008), ist Teil einer „Gesetzesoffensive“ im Arbeitsbereich, die vom Londoner Adecco Institute als „größte Modernisierung des Arbeitsrechts und der Arbeitsmarktbestimmungen überhaupt“ bewertet wird, mit der China sich einer Arbeitsgesetzgebung annähert, die internationalen *best practices* entspricht. Die bisher auf individuelle Beschäftigung zielenden Schutzbestimmungen werden durch ein Recht abgelöst, das die Existenz von Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen und daraus entstehende Regelungsbedürfnisse (u.a. Verträge, Antidiskriminierungsklauseln, Konfliktaustragung) anerkennt (Adecco Institute 2007:20ff.).

Diese neuen Gesetze sollen zur Schaffung einer „harmonischen Gesellschaft“ beitragen und die sozialen Interessen „readjustieren“ helfen, die im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung aus dem Gleichgewicht geraten sind. Die chinesische Wirtschaft, so ein Xinhua-Kommentator in Übereinstimmung mit Aussagen der chinesischen Führung, befinde sich „in einer goldenen Entwicklungsperiode, aber sie sei auch in eine Periode deutlicher sozialer Widersprüche eingetreten“ (Ji 2008). China, warnte auch Wu Bangguo in seinen Ausführungen vor dem NVK 2007, sei:

jetzt in einer kritischen Phase von Reform und Entwicklung, in der sich Chinas Wirtschaftssystem und Sozialstruktur, die Interessen der verschiedenen Sektoren der Gesellschaft und das Denken und die Konzepte der Menschen grundlegend wandeln. Diese nie dagewesenen sozialen Verän-

derungen [...] schaffen unvermeidlich eine große Vielzahl von Konflikten und Problemen. (Wu 2007)

Neue Gesetze sollen dabei helfen, „die praktischen Probleme im täglichen Leben zu lösen“ (ibid.).

Im Folgenden sollen zunächst der Inhalt des neuen Gesetzes zur Regelung von Arbeitskonflikten wiedergegeben und die Veränderungen gegenüber dem bisher geltenden Recht erläutert werden. Dies geschieht auf der Grundlage der rechtlichen Regelungen und erster Kommentare. Im Weiteren sollen dann die Statistiken in den offiziellen chinesischen statistischen Jahrbüchern ausgewertet werden, um Aussagen zum Ausmaß und zu den Ursachen der Konflikte sowie zu den Formen ihrer Austragung treffen zu können. Herangezogen werden dazu auch die Beiträge chinesischer Sozialwissenschaftler in den jährlich erscheinenden Blaubüchern zur sozialen Entwicklung der Chinesischen Akademie für Sozialwissenschaften (CASS), die jedoch ebenfalls über den Mangel an verlässlichem Zahlenmaterial über die wenigen offiziellen Statistiken hinaus klagen. Diese Auswertung geht ähnlich vor wie die von Cooke (2008), bezieht allerdings neuere Jahrgänge und weitere Jahrbücher mit ein. Sie ergänzt damit die bisher vornehmlich qualitativen Analysen, die Shen (2008) zusammenfasst und auswertet.

Die quantitative Betrachtung zeigt, dass die zunehmende Komplexität von Konflikten deren Schlichtung oder Regelung im Schiedsverfahren hat immer ineffektiver werden lassen. Im Gegensatz zu den Intentionen der Regierung haben daher die offenen Proteste von Arbeitnehmern in den letzten Jahren zugenommen. Abschnitt vier skizziert diesen Prozess und fragt sowohl nach dem Gefährdungspotenzial von Arbeitskonflikten für die soziale und politische Stabilität als auch nach den Möglichkeiten, die Streitparteien durch die beschlossene und in Kraft getretene Stärkung der Vermittlungsinstitutionen wieder an den Verhandlungstisch zurückzubekommen.

Von großer Bedeutung wird dabei sein, ob es den Gewerkschaften gelingen wird, sich vom „Transmissionsriemen“ der Partei zu Arbeitnehmervertretern zu transformieren. Formulierungen im neuen ArbSSG deuten darauf hin, dass sich der Gesetzgeber bewusst ist, dass sie als solche bisher nicht unbedingt akzeptiert werden. Mit dem Gesetz wird aber nicht nur auf den „Druck von unten“ reagiert, es stellt auch den Versuch dar, den künftigen Verlauf von Arbeitsstreitigkeiten durch die Ausformulierung des rechtlichen Instrumentariums sozial gerechter und damit politisch stabilisierend zu gestalten. Allerdings dürfte die Vernachlässigung „kollektiver Auseinandersetzungen“ dieses Vorhaben beeinträchtigen.

Bei „kollektiven Auseinandersetzungen“ als Regelungsstreitigkeiten – in sozialen Marktwirtschaften klassisch Tarifausschlässe – geht es auch darum, was künftig rechtens sein soll. Auseinandersetzungen in China gehen allerdings auch in der Praxis primär darum, was rechtens ist; O'Brien und Li (2006) haben dafür den Begriff *rightful resistance* geprägt. In diesem Sinne thematisiert der vorliegende Beitrag vor allem Rechtsstreitigkeiten, für die in China Schlichtung und Schiedsverfahren Beilegungsmechanismen sind.

## 2 Das neue Gesetz über die Vermittlung und Schlichtung von Arbeitskonflikten

Mit dem Beginn der Arbeitssystemreformen und vor allem der Reform der Staatsbetriebe sowie der Öffnung Chinas und dem Entstehen von Unternehmen in Privateigentum wandelten sich die Arbeitsbeziehungen grundlegend und an die Stelle von administrativen Beziehungen zum Staat traten Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Ein entscheidender Schritt dorthin war die Einführung von Arbeitsverträgen im Jahr 1986 (s. ausführlich Hebel & Schucher 1992; Tomba 2002). In Anerkennung der Tatsache, dass Arbeitsstreitigkeiten nicht mehr auf dem Verwaltungsweg zu regeln waren, wurden im Jahr 1987 „Vorläufige Bestimmungen über die Behandlung von Arbeitsstreitigkeiten in staatlichen Unternehmen“ erlassen (s. Josephs 1990). Angesichts der Ausweitung des Privatsektors, der Herausbildung neuer Arbeitskräftekategorien (z.B. der Wanderarbeiter) sowie des Entstehens neuer Konfliktfelder (vor allem Lohn- und Sozialversicherungsfragen) wurden diese Bestimmungen im Jahr 1993 ergänzt und für alle Unternehmen verbindlich gemacht. In dieser Form wurden sie im Jahr 1994 in das Arbeitsgesetz aufgenommen und erhielten damit am 1. Januar 1995 Gesetzeskraft (die deutschen Übersetzungen der Bestimmungen von 1993 und des Arbeitsgesetzes bietet, ergänzt um Kommentare, Heuser 1996:277ff., 315ff. Zu den Bestimmungen siehe auch Ho 2003).

Mit der Fortentwicklung der Reformen und der immer geringeren Zahl von Beschäftigten in staatseigenen Unternehmen, die im Jahr 2006 nur noch knapp 23% der städtischen Beschäftigten insgesamt ausmachten, wurden diese Regeln zunehmend inadäquat. Kritisiert wurde von Arbeitsrechtlern und Sozialwissenschaftlern vor allem die Indifferenz der Bestimmungen sowie fehlende Schlichtungskapazitäten und -kompetenzen und in der Praxis zu lange Verfahren (You 2007:489ff.; XNA 2007c; Crothall 2008):

- Die Regelungsgrundlagen sind nicht eindeutig, die Konfliktbereiche nicht

einheitlich und klar definiert, die Abgrenzung zu Zivil- und Verwaltungskonflikten unscharf und das Recht wird bei der Schlichtung, im Schiedsverfahren und von den Gerichten uneinheitlich angewendet.

- Die Schlichtungskapazitäten sind unzureichend, es fehlt an entsprechenden Institutionen und an Fachpersonal. Viele, vor allem jüngere, Unternehmen haben gar keine Schlichtungskomitees, andere Unternehmen haben diese nach der Freisetzung oder Pensionierung von Komiteemitgliedern nicht wieder arbeitsfähig neubesetzt – eine Verpflichtung zur Bildung von Komitees gibt es im Arbeitsgesetz von 1995 allerdings nicht. Schiedskommissionen können die wachsende Zahl von Fällen nicht mehr bewältigen, zumal sie vielfach auch für die Behandlung von Petitionen und die Regelung von „Massenvorfällen“ (siehe dazu Schucher 2007a) zuständig sind. In den letzten zehn Jahren wurden die Mittel für die Schiedskommissionen kaum aufgestockt; sie sind nach der Zahl der städtischen Arbeitskräfte bemessen, d.h. die Migranten werden nicht berücksichtigt, was angesichts deren großer Zahl bereits ein Problem darstellt, umso mehr aber in Städten, wo sie besonders zahlreich sind. In Shenzhen z.B. stellen sie 70% der Arbeitskräfte (CLB 2008:10). Die Gerichte schließlich haben keine Kammern und kein ständiges Fachpersonal speziell für Arbeitskonflikte, d.h. die Verfahren zu Arbeitssachen sind bei den Volksgerichten angesiedelt.
- Die Zeit zwischen dem Bekanntwerden des Falles und der letzten Beschwerdemöglichkeit ist mit 60 Tagen zu kurz. Arbeiter, die sich ihrer Rechte nicht bewusst sind, versäumen diese Frist ebenso leicht wie die, die sich zunächst auf persönliche Regelung oder Schlichtung verlassen.
- Die Zeit vom Beginn der Schlichtung bis zur rechtskräftigen Entscheidung ist zu lang und damit vor allem für Arbeitnehmer häufig finanziell nicht verkraftbar. Bei einem Schiedsverfahren von bis zu 60 Tagen, einem Gerichtsverfahren von sechs Monaten und einem ebenso langen Revisionsverfahren (jeweils mit der Möglichkeit der Verlängerung in komplizierten Fällen) kann sich die Regelung über ein Jahr hinziehen, was gerade in den häufigen Lohn- und Kompensationsfällen unzumutbare Probleme für klagende Arbeitnehmer bedeutet. Das *China Labour Bulletin* berichtet sogar von Fällen, die sich bis zu 20 Jahre hingezogen haben (CLB 2008).

Das neue Arbeitskonfliktgesetz wurde vom NVK am 26.08.2007 in erster Lesung diskutiert und am 29.12.2007 nach der dritten Lesung verabschiedet; es ist am 1. Mai 2008 in Kraft getreten (NPC 2007a, 2007b). Kommentatoren heben

vor allem hervor, dass die Beschwerdemöglichkeiten erleichtert, das Verfahren beschleunigt und die Rechte der Arbeitnehmer erweitert wurden. Indem er ein Instrument schafft, Arbeitsrechte faktisch durchzusetzen, trägt der Gesetzgeber ein weiteres Mal der politischen Neuausrichtung zur Schaffung einer „harmonischen Gesellschaft“ Rechnung (siehe Allmendinger 2008; Kleinert 2008; Brown o.J. [2008]); Crothall 2008):<sup>1</sup>

- Der Zugang zum Verfahren wurde auch für gering verdienende oder weniger gebildete Arbeitnehmer durch den Wegfall der Gebühren und die Möglichkeit mündlicher Beschwerdeführung erleichtert (§§ 12, 28, 53). Auch hat das Gesetz dann, wenn den Arbeitnehmern der Nachweis ihres Anliegens mangels Zugang zu Beweismitteln nur schwer oder gar nicht möglich ist, die Beweislast umgekehrt (§§ 6, 39).
- Auf der ersten Stufe der Streitbeilegung wurden die Rechte der Arbeitnehmer gestärkt. Arbeitnehmer können zunächst mit dem Arbeitgeber einen Vergleich suchen, allein oder unter Hinzuziehen einer Gewerkschaft oder eines Dritten (§ 4). Wenn diese Verhandlungen misslingen oder nicht gewollt sind, kann bei einer Schlichtungsorganisation die Schlichtung beantragt werden (§ 5). Schlichtungskommissionen können dabei vom Unternehmen selbst oder auch auf der untersten Verwaltungsebene gebildet werden, bestehend aus Vertretern der Arbeitnehmer und Repräsentanten des Unternehmens. Neu ist, dass sich die Arbeitnehmer außer durch Gewerkschaftsmitglieder auch durch Personen vertreten lassen können, „die aus Wahlen aller Arbeitnehmer hervorgegangen sind“. Auch der Vorsitz der Kommission muss nicht von einem Gewerkschaftsmitglied bekleidet werden, möglich ist auch „eine von beiden Seiten gewählte Person“ (§ 10).<sup>2</sup>
- Schwerpunkt des Gesetzes ist die Regelung des Schiedsverfahrens. Hier allerdings sind die Beschäftigten selbst nicht repräsentiert, denn sie setzen sich aus Vertretern der Arbeitsverwaltungsabteilungen, der Gewerkschaften und der Unternehmen zusammen (§ 19). Allerdings zeichnet sich zugleich eine

<sup>1</sup> Eine ausführliche juristische Bewertung nimmt Allmendinger (2008) vor, der auch eine deutsche Übersetzung vorgelegt hat (NVK 2008). Wörtliche Zitate aus dem Gesetz basieren auf dieser Übersetzung.

<sup>2</sup> Für die Jahre 2006/2007 werden bei You (2007:489) 290.000 Schlichtungskomitees auf Unternehmensebene und 2.900 Schiedskommissionen genannt. ZLSBN (2003:163) gibt für das Jahr 2001 3.192 Schiedskommissionen auf Gemeindeebene und darüber mit 20.000 teil- oder hauptamtlichen Schiedsleuten an.

Tendenz zur Verrechtlichung ab, denn das Gesetz fordert, dass die Schiedsrichter gerecht und integer sein und Gesetzeskenntnisse vorweisen müssen (§ 20). Auch Schlichter sollen im Übrigen Personen mit gewissen juristischen Kenntnissen und Erfahrungen sein (§ 11).

- Durch die Verlängerung der Antragsfrist bei Schiedsverfahren von 60 Tagen auf ein Jahr soll es mehr Arbeitnehmern möglich sein, ihr Recht einzufordern. Im Falle von Lohnrückständen entfällt die Frist sogar ganz. Wenn ein Arbeitnehmer allerdings entlassen wurde, dann endet die Antragsfrist ein Jahr nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses (§ 27). Allerdings weist Allmendinger (2008:108) darauf hin, dass die Neuregelung für die Beteiligten nicht unbedingt vorteilhaft sein muss, da die Frist jetzt schon bei fahrlässiger Unkenntnis der möglichen Rechtsverletzung zu laufen beginnt.
- Im Falle der Arbeitskräfteüberlassung haften jetzt sowohl der unmittelbare Arbeitgeber als auch die Vermittlungsagentur (§ 22). Dies dürfte u.a. im Hinblick auf ausstehende Lohnzahlungen von Bedeutung sein, da sich die direkten Arbeitgeber bisher für nicht zuständig erklärten, wenn z.B. die Agenten mit den Lohnzahlungen verschwunden waren.
- Das Verfahren wurde beschleunigt, indem jeweils das nächsthöhere Regelungsverfahren beantragt werden kann, falls keine Schlichtungsvereinbarung erzielt wird, die Schiedskommission ein Verfahren nicht annimmt, nicht innerhalb einer bestimmten Frist (Schlichtung innerhalb von 15 Tagen, Schiedsspruch nach spätestens 45 Tagen, bei komplexen Fällen nach 60 Tagen) eine Entscheidung gefallen ist oder falls die vermittelten Ergebnisse oder Schiedssprüche nicht in der gegebenen Frist umgesetzt werden (§§ 14, 29, 43, 49, 50).
- Wenn es um Lohnrückstände oder nicht erstattete Kosten und Ausfallgelder bei Arbeitsunfällen geht und der Arbeitgeber nicht innerhalb der bestimmten Frist die Vereinbarung erfüllt, kann der Arbeitnehmer beim Volksgericht einen Zahlungsbefehl beantragen (§ 16). Bei diesen Geldforderungen kann auch von der Schiedskammer eine Vorwegvollstreckung beschlossen und an die Volksgerichte überwiesen werden; außerdem ist hier (1.) sowie in Fragen von Arbeitszeit und sozialer Sicherung (2.) ein Schiedsspruch ab dem Tag seines Fällens rechtskräftig, soweit 1. der „Streitwert das örtliche Monatsmindestentgelt auf zwölf Monate gerechnet nicht überschreitet“ und es 2. um die Durchsetzung staatlicher Standards geht (§§ 43, 47). All dies weist auf die Dringlichkeit der Regelung dieser Konflikte hin, bei denen eine langjährige Verzögerung der Umsetzung von Schiedssprüchen verhindert

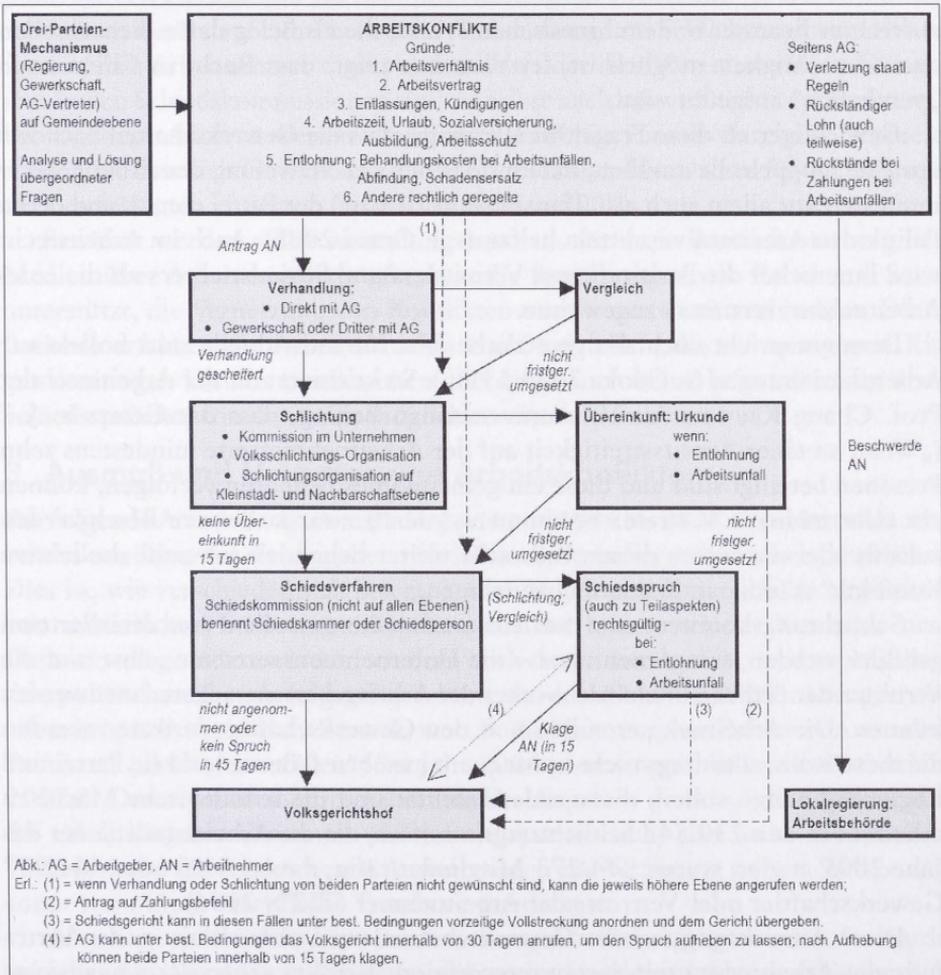
werden soll. Allerdings kann der Arbeitgeber den Schiedsspruch nach wie vor im Wege der Aufhebungsklage angreifen (§ 49).

- Vorschriften zur Protokollierung der Verhandlungen und zur Veröffentlichung des Schiedsspruchs dienen der Transparenz und ermöglichen das Ziehen von Schlüssen für andere Verfahren (§§ 40, 46).

Das Gesetz nennt in § 2 positiv in einer nicht abschließenden Aufzählung die Konfliktbereiche, die es abdeckt; allerdings wird nicht definiert, wann überhaupt eine Streitigkeit vorliegt. Besonders hervorgehoben und behandelt werden Streitigkeiten über das Arbeitsentgelt, die auch in der Praxis einen Großteil der Konflikte begründen – vor allem im Hinblick auf die Wanderarbeiter. Im Hauptteil des ArbSSG (Kap. 2 und 3) werden die einzelnen Stufen der Verhandlung, Schlichtung, Schiedssprechung und Gerichtsentscheidung erläutert, die schematisch in Abb. 1 wiedergegeben sind. Das Gesetz ist zwar auf die Regelung des Schlichtungs- und Schiedsverfahrens beschränkt, aus den Bestimmungen ergeben sich aber auch Beschränkungen für den Zugang zu den Volksgerichten. Deutlich wird jedoch das große Gewicht, dass in China auf außergerichtliche Streitbeilegung gelegt wird; das Prinzip der Schlichtung ist entsprechend der Grundsätze (§ 3) zu betonen. Verhandlung, Vergleich und Schlichtung sind dabei zunächst logisch dem Schiedsverfahren vorgeschaltet, aber auch im Schiedsverfahren sollen Vermittlungsversuche unternommen werden und beide Parteien können sich dann weiterhin noch im Sinne eines Vergleichs einigen. Eine erfolgreiche Schlichtung vor dem Schiedsverfahren wird durch Unterschrift beider Parteien rechtskräftig und kann vollstreckt werden (§§ 41, 42, 51).

Einige grundlegende Probleme wird auch dieses Gesetz nicht lösen. Zum einen bleibt der von einigen kritisierte Einfluss lokaler Regierungen erhalten, indem die Arbeitsbehörden der Lokalregierungen auch weiterhin in den Drei-Parteien-Kommissionen vertreten sind, die laut Gesetz übergreifende Fragen von Konflikten gemeinsam analysieren und lösen sollen (§ 8). Außerdem unterstehen ihnen die Schiedskommissionen. Die lokalen Kader haben aber häufig Interessen, die eher mit denen der Unternehmer kongruent sind. Sie befürworten gute Investitions- und Betriebsbedingungen, da sie auf die Steuereinnahmen und ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten angewiesen sind, und haben z.T. sogar direkt finanzielle Anteile an den Unternehmen. Über diese Kader üben auch die Unternehmen selbst Druck aus. Besonders große Unternehmen, aber auch kleinere, deren Abgaben und Arbeitsplätze für die Lokalregierungen von Bedeutung sind,

Abb.1 Regelungsverfahren nach dem Arbeitskonfliktgesetz von 2008



Quelle: Eigene Darstellung nach NVK 2008; NPC 2007a, 2007b.

haben erhebliche Einflussmöglichkeiten (Beispiele in CLB 2008).<sup>3</sup> Das *China Labour Bulletin* (2008:7ff.) verweist darauf, dass die besondere Hervorhebung aufrechter Beamter in der chinesischen Presse, die als Beleg dafür dienen sollen, dass Gerechtigkeit möglich ist, letztlich nur zeigt, dass Recht in China noch „persönlich“ ausgeübt wird.

Gewichtiger als diese Fragen ist allerdings, dass die Gewerkschaften nach wie vor eine Doppelrolle ausüben, indem sie neben der Vertretung der Arbeitnehmerinteressen vor allem auch als „Transmissionsriemen“ der Partei dienen und deren Politik den Arbeitern vermitteln helfen (vgl. Grassi 2008). Auch im Arbeitsrecht wird ihnen eher die Position eines Vermittlers und Schiedsrichters als die eines Arbeitnehmervertreters zugewiesen.

Dem entspricht auch der gesetzliche Bias für individuelle statt kollektiver Arbeitsbeziehungen (s. Cooke 2008:131ff.). So kritisiert z.B. der Arbeitsrechtler Prof. Chang Kai von der Volksuniversität in Beijing, dass das Gesetz in § 7 („Wenn an einer Arbeitsstreitigkeit auf der Arbeitnehmerseite mindestens zehn Personen beteiligt sind und diese ein gemeinsames Begehren verfolgen, können ein oder mehrere Vertreter bestimmt werden“) zwar kollektive Beschwerden zulässt, aber ansonsten diesen Fall nicht weiter behandelt, obwohl „kollektive Konflikte“ ständig an Bedeutung zunehmen.

Schlichtungskomitees und Schiedskommissionen sollen von drei Parteien gebildet werden, von denen zwei – die Unternehmensvertreter selbst und die Vertreter der örtlichen Behörden – eher der Arbeitgeberseite zugerechnet werden können. Die Arbeitnehmer sollen von den Gewerkschaften vertreten werden, die diese Rolle allerdings nicht konsequent ausüben (können), da sie Partei und Regierung helfen sollen, die soziale Stabilität und die sozialistische Macht zu erhalten. In den 230.542 Schlichtungskomitees, die die Arbeitsstatistik für das Jahr 2005 angibt, waren 844.273 Mitglieder tätig, davon 55% oder 464.977 Gewerkschaftler oder Vertreter der Arbeitnehmer (ZLTN 2006).

Diese Ausrichtung auf die Gewerkschaften wird offiziell als starke Vertretung der Arbeitnehmerinteressen interpretiert, Kritiker sehen darin angesichts der Zwiespältigkeit gewerkschaftlichen Handelns allerdings einen gewichtigen

---

<sup>3</sup> Wu und Zheng (2008) sprechen im Zusammenhang mit der Umsetzung des neuen Arbeitsvertragsgesetzes von einer „Diskont-Rate“ bei allen Gesetzen. In nationalen Gesetzen würden stets höhere Standards festgelegt, da der Gesetzgeber davon ausgehe, dass diese ohnehin in Verhandlungen zwischen Lokalbehörden und Unternehmen nach unten korrigiert würden.

Grund für die seit längerem wachsende Erfolglosigkeit von Schlichtungen. Die somit systemisch bedingte Unterrepräsentierung der Arbeitnehmer wird zwar mit dem neuen Gesetz auf den Ebenen der Verhandlung und Schlichtung insoweit verbessert, dass Arbeitnehmer direkt verhandeln oder ihre Vertreter wählen können, aber in den Schiedskommissionen sind sie selbst nach wie vor nicht repräsentiert.<sup>4</sup> Verschiedene Autoren weisen allerdings darauf hin, dass es durchaus Beispiele dafür gibt, dass sich Gewerkschafter auf der lokalen Ebene eher für die Belange der Beschäftigten einsetzen (Grassi 2008; Han 2008).

Erwähnt werden sollte weiterhin, dass es keine freie Berichterstattung der Medien über Arbeitskonflikte gibt, was die Bemühungen von Partei und Staat unterstützt, die Vernetzung von Konflikten und Protesten zu verhindern. Ohne Berichte erfahren die Arbeiter nichts von Streitfällen, die sie zu eigenen Klagen ermutigen könnten, bekommen allerdings auch keine Informationen über Schiedssprüche, von denen sie möglicherweise lernen könnten.

### 3 Ausmaß und Ursachen von Arbeitskonflikten

Die folgende Auswertung umfasst die Jahre von 1996 bis 2007. Sie stützt sich, wie bereits erwähnt, auf die Angaben offizieller chinesischer statistischer Jahrbücher. Dies ist, wie verschiedentlich belegt, grundsätzlich problematisch, da abgesehen von statistischen Erhebungsmängeln nicht nur immer wieder Konzepte und Definitionen geändert werden, sondern auch davon auszugehen ist, dass Angaben den politischen Trends folgend geschönt werden (Schüller 2002). Das gilt vor allem im gesellschaftlichen Bereich, wo z.B. die Nennung von Zahlen von sozialen Protesten („Massenvorfällen“) im Jahr 2006 ganz eingestellt wurde (Schucher 2007a). Dennoch bleiben diese offiziellen Angaben die einzigen Zahlen, die für einen längeren Zeitraum und relativ systematisch, also nicht anekdotisch vorliegen und für vergleichende Auswertungen zur Verfügung stehen. Sie können somit zumindest wesentliche Trends verdeutlichen.

Allerdings sollten dabei ihre Beschränkungen berücksichtigt werden. So wurde auch bei den Angaben zu Arbeitskonflikten im Laufe der Jahre verschiedentlich die Systematik geändert; bis zum Jahr 2004 wurden z.B. im *Statistischen Jahrbuch* (ZTN) die Konflikte nach Unternehmensformen aufgliedert (wenn auch mit im

---

<sup>4</sup> Diese Neuerung findet sich offenbar auch in lokalen Regelungen, wie in den „Regulations on Enterprise Collective Consultations between Labor and Management“ der Provinz Hebei vom 03.01.2008 (Han 2008).

Zeitverlauf geänderten Kategorien), danach nicht mehr. Gravierender ist, dass die Tabellen im ZTN nur einen Teil der Konflikte erfassen.

Erstens nennt es nur Schiedsfälle – soweit hier von Schlichtung die Rede ist, handelt es sich um die Versuche, Schiedsfälle zunächst durch Schlichtung zu lösen. Schlichtungsfälle sind allerdings im *Statistischen Jahrbuch für Arbeit* (ZLTN) aufgeführt, ebenso wie die Fälle, die von Inspektionsorganen geregelt wurden. Das ZTN selbst nennt außerdem bestimmte Fälle (Arbeitskonflikte, Arbeitsvertragsstreitigkeiten), die vor Gerichten verhandelt wurden. Zweitens schließen die Angaben nicht die ländlichen Wanderarbeiter in städtischen Unternehmen ein, die nur unzureichend abgesichert sind.<sup>5</sup> Und drittens werden die Fälle nicht berücksichtigt, in denen die Arbeitnehmer entweder nach gescheiterter Konfliktregelung oder unmittelbar zu anderen Mitteln des individuellen oder kollektiven Protestes greifen – wie Petitionen, Demonstrationen oder Streiks. Außerhalb des Konfliktregelungssystems bleiben weiterhin Auseinandersetzungen, die nicht in den Bereich des Arbeitsrechts fallen, wie z.B. Forderungen, mehr Arbeitsplätze für Arbeitslose zu schaffen, oder Klagen gegen das Management wegen Korruption.

Die Auswertung der offiziellen Statistiken für die Jahre seit 1996 (im Anhang Tabellen 3-5) zeigt einen deutlichen Anstieg in der Zahl der Konflikte und der Beteiligten, eine Zunahme kollektiver Konflikte, die angesichts ihrer Komplexität immer weniger effektiv zu schlichten sind. Im Vergleich der Unternehmen und Regionen zeigt sich, dass die Konflikte in den neuen privaten Unternehmensformen, darunter auch den ausländischen, am häufigsten auftreten und mit der wirtschaftlichen Entwicklung zunehmen. Diese Trends werden übereinstimmend auch von chinesischen Sozialwissenschaftlern analysiert (ZLSBN 2003; Li et al. 2007; Qiao 2007, 2008; Li & Chen 2008).

### 3.1 Zahl der Konfliktfälle

Die Zahl der Konfliktfälle, die von Schiedskommissionen angenommen wurden, ist seit Mitte der 1990er Jahre kontinuierlich um durchschnittlich 20% pro Jahr gestiegen, sie nahm insgesamt um gut das Siebenfache von 48.121 auf 350.000 Fälle zu. Auch die Zahl der von Schlichtungskommissionen angenommenen Fälle ist gestiegen, allerdings nicht so stetig. Ein Grund dafür könnten die Änderun-

<sup>5</sup> Einige Autoren geben an, dass auch Konflikte in ländlichen Kollektivunternehmen keinen Eingang in die Statistik finden. Allerdings ist diese Kategorie in den Jahrbüchern bis zum Jahr 2002 noch genannt (ZTN 2002).

gen in der statistischen Erfassung sein, die mit dem ZLTN 2003 (für 2002) wirksam wurden. Insgesamt bestätigen die Angaben die Aussage, dass mit der Weiterentwicklung des Arbeitsmarktes in China auch die Zahl der Arbeitskonflikte anwächst.<sup>6</sup> Das Wachstum war in den 1990er Jahren relativ hoch, was das Ergebnis der verstärkten Restrukturierungsbemühungen und der Privatisierung von staatseigenen Unternehmen gewesen sein dürfte. Auch die Verabschiedung des neuen Arbeitsgesetzes im Jahr 1994 hat laut Cooke (2008:119) eine Rolle gespielt. Insgesamt haben die Wachstumsraten in dem hier betrachteten Zeitraum seit den 1990er Jahren aber abgenommen: Nach einem vorläufigen Tief im Jahr 2000 stiegen sie noch einmal auf über 20% in den Jahren 2003 und 2005, sanken dann 2006 aber wieder ab (Abb. 2). In den Jahren 1998 bis 2000 erreichte die Freisetzung von bis dahin lebenslang beschäftigten Arbeitskräften in staatlichen und kollektiven Unternehmen ihren Höhepunkt, blieb aber auch in den Jahren 2001 und 2002 noch auf relativ hohem Niveau. Die daraus folgenden Konflikte könnten zu dem Anstieg beigetragen haben.<sup>7</sup>

Eine mögliche Erklärung für die tendenzielle Abnahme könnte die zunehmende Ineffizienz der Schlichtungs- und Schiedsverfahren sein (siehe dazu unten mehr), die einerseits zum kurzfristigen Anstieg der Gerichtsfälle, andererseits zur Zunahme von offenen Protesten führte. Die von Gerichten beigelegten Konflikte um Beschäftigungsfragen und Vertragskonflikte haben ebenfalls zugenommen – von 144.926 im Jahr 2002 auf 200.349 im Jahr 2006. Der deutlichste Zuwachs wurde dabei nach dem Jahr 2000 erreicht, ab 2002 erfolgte jedoch auch hier ein Rückgang in den Zuwachsraten.<sup>8</sup> Für Verwaltungsverfahren zu Fragen von Arbeit und sozialer Sicherung liegen nur Zahlen ab dem Jahr 2002 vor; auch sie stiegen absolut von 3.362 im Jahr 2002 auf 7.410 im Jahr 2006 an, ihr Wachstum verringerte sich jedoch nach 2005 (ZTN 2003-2007).

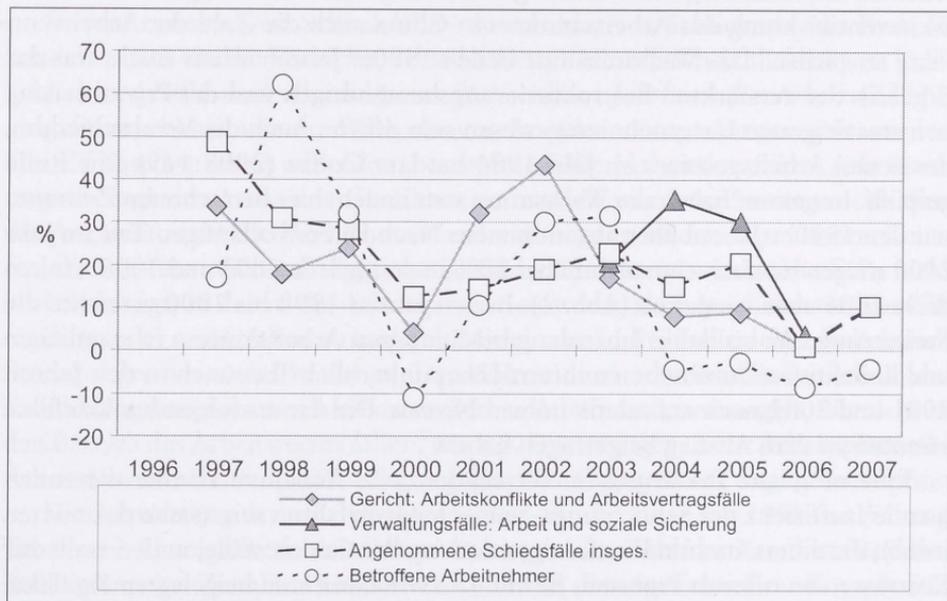
---

<sup>6</sup> Ein Zusammenrechnen der Schlichtungs- und Schiedsfälle ist nur von rechnerischer Bedeutung, da es sich z.T. um die gleichen Konflikte handeln dürfte.

<sup>7</sup> Die Zahl der Freisetzungen betrug lt. ZTN 1995 = 5,6 Mio., 1998 = 8,7 Mio., 1999 = 9,4 Mio., 2000 = 9,1 Mio., 2001 = 7,4 Mio., 2002 = 6,2 Mio., 2003 = 4,2 Mio.

<sup>8</sup> Das ZTN gibt entsprechende Daten über Vertragskonflikte im Arbeitsbereich erst seit dem Jahr 2003 (für 2002) an. In der Statistik für die erstinstanzliche Verhandlung von Vertragsfragen werden „Arbeitskonflikte“ und „Verträge über Angebot und Nutzung von Arbeitskraft“ ohne nähere Definition getrennt aufgelistet. Bis zum Jahr 2000 enthielt das Jahrbuch noch Angaben zu Fällen, bei denen Schiedsurteile vor Gericht angefochten wurden. Diese waren allerdings wesentlich weniger.

Abb.2 Zuwachsraten von Arbeitskonflikten und betroffenen Arbeitern (Gerichtsfälle und Schiedsfälle, 1996-2007)



Quelle: Tabellen 3-5 im Anhang.

Erwähnt seien noch Inspektionsgruppen im Arbeits- und Sozialbereich, die im Jahr 2005 insgesamt 378.831 Fälle regelten (ZLTN 2006). Das Inspektionswesen wurde nach der Abfassung des Arbeitsgesetzes ab dem Jahr 1993 aufgebaut, Ende des Jahres 2001 gab es 3.174 Gruppen mit einer Personalstärke von 40.000 Personen, eine geringe Zahl angesichts von 239 Mio. Erwerbstätigen in den Städten: Ein Inspekteur kommt damit auf knapp 6.000 Beschäftigte. Eingesetzt werden sie von den Behörden für Arbeit und Soziales; sie haben das Recht, bei Verletzungen des Arbeitsrechts gegenüber Unternehmen tätig zu werden (ZLSBN 2003:163f.).

Die Zahl der von Konflikten (Schiedsfällen) betroffenen Arbeitnehmer hat ebenfalls stark zugenommen, und zwar um mehr als das Dreifache von 189.120 auf rund 650.000. Jedoch auch hier ist seit dem Höchststand von 801.042 im Jahr 2003 ein deutlicher Rückgang festzustellen. Bis dahin stieg die Zahl seit dem Jahr 1997 um jährlich durchschnittlich 24,7%, seitdem ist sie rückläufig und sogar negativ.

Frauen sind unter den betroffenen Arbeitnehmern unterrepräsentiert. Sie machten im Jahr 2003 nur 23% aus, obwohl sie 38% der städtischen Beschäftigten stellten (ZLTN 2003).

### 3.2 Kollektive Konflikte

Chinesische Wissenschaftler verweisen auf den hohen und steigenden Anteil kollektiver Konflikte, der zwar nicht an der Zahl der Konflikte, aber an der Zahl der davon betroffenen Arbeitnehmer abzulesen ist. Sie sprechen vom „neuen Trend kollektiver industrieller Beziehungen“ (Qiao 2007). Anhand der offiziellen Statistik lässt sich dies nicht eindeutig nachweisen. Danach bleibt der Anstieg kollektiver Konfliktfälle sogar hinter dem aller Schiedsfälle insgesamt zurück, über dem Durchschnitt lag der Anteil der kollektiven an allen Konflikten nur in den Jahren 1998-2002 und im Jahr 2004.

Die Anzahl der von kollektiven Konflikten betroffenen Arbeitnehmer stieg allerdings insgesamt im Zeitraum von 1996 bis 2007 um knapp einen Prozentpunkt mehr als die aller Betroffenen, in den Jahren von 1997-2003 mit durchschnittlich 31,5% sogar deutlich mehr. Doch auch in diesem Fall ist der Zuwachs seitdem rückläufig.

Die Arbeiter agieren auch nicht „kollektiver“, wie die Zahl der durchschnittlich an kollektiven Konflikten Beteiligten zeigt. Diese lag im Jahr 2007 mit 20,8 sogar niedriger als noch im Jahr 1996 (29,3). Bis zum Jahr 1998 war die Zahl auf 37,1 gestiegen, seitdem ist sie jedoch (mit Unterbrechungen) kontinuierlich gesunken. Nimmt man die Gesamtzahl der Konflikte, so waren im Jahr 1996 pro Konflikt noch durchschnittlich 3,9 Arbeitnehmer betroffen, im Jahr 2007 nur 1,9.

### 3.3 Konfliktursachen

Diese Entwicklung widerspricht allerdings nicht der Schlussfolgerung von Qiao (2007:286), dass sich der Schwerpunkt der Konfliktursachen mit dem Übergang vom 20. zum 21. Jahrhundert, d.h. mit der Verringerung staatlicher Unternehmen und der Ausweitung von Marktbeziehungen, von individuellen Gründen hin zu kollektiven gewandelt hat. Hauptursachen für Konflikte sind Streitigkeiten um den Arbeitsvertrag, den Lohn und Fragen der sozialen Sicherung. Abb. 3 zeigt anhand der Angaben für das Jahr 2005, welche Fälle im Detail von Schiedskommissionen behandelt und welche von Inspektionsgruppen geregelt wurden; vor allem Letztere geben einen Einblick in die Bandbreite der Rechtsverletzung

gen. Abb. 4 verdeutlicht anhand eines Überblicks der Jahre 1997-2005 (die entsprechenden Angaben sind bis zum Jahr 1996 nicht im ZLTN enthalten), dass Fragen der Entlohnung und der sozialen Sicherheit stets die Masse der Konflikte ausmachten, Vertragsfragen aber auch kontinuierlich bei rund 30% der Konflikte liegen. Da die Nennung von Konflikten um den Arbeitsschutz mit dem Jahr 2004 eingestellt wurde, kann die bis dahin zunehmende Tendenz nicht weiter verfolgt werden (s.a. im Anhang Tab.6).

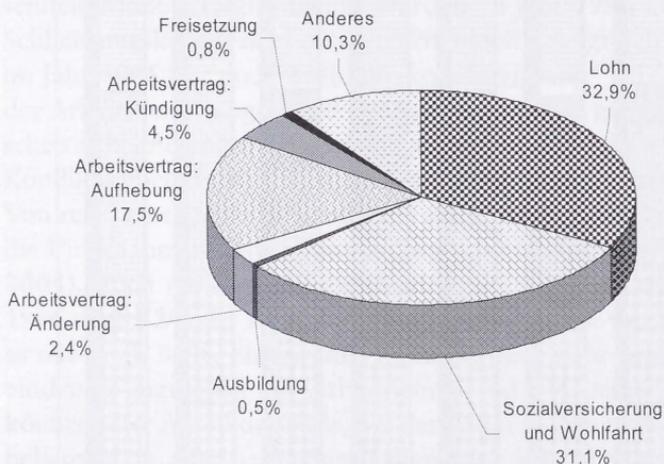
Konflikte um Arbeitsverträge scheinen besonders brisant zu sein und sind in die regelmäßige Statistik des ZTN aufgenommen. Schon das Arbeitsgesetz des Jahres 1995 hat vorgeschrieben, dass alle Arbeitskräfte in allen Unternehmen Verträge erhalten sollten. Dies konnte allerdings nie umgesetzt werden und wurde deshalb im Arbeitsvertragsgesetz von 2007 erneut festgehalten. Einer Untersuchung von Wissenschaftlern der CASS vom Mai 2005 zufolge hatten in fünf chinesischen Großstädten (Shanghai, Wuhan, Shenyang, Fuzhou, Xi'an) 32% der städtischen Arbeiter und 73% der Migranten keine Arbeitsverträge unterzeichnet (Liu o.J.).

Die häufigste Streitursache sind allerdings Lohnfragen. Einem Bericht der Nachrichtenagentur Xinhua zufolge liegt der Grund für immer mehr Eingriffe in die Rechte von Arbeitern in Privatisierung, Industrialisierung und Urbanisierung; Konflikte stiegen daher vor allem in bestimmten Regionen und Branchen, in Privatunternehmen, umstrukturierten staatseigenen Unternehmen und im Baugewerbe. Erst weniger als 20% der kleinen und mittleren Unternehmen im Privatsektor hatten Mitte des Jahres 2007 Verträge abgeschlossen, insgesamt über 60% der Arbeitgeber vergaben nur Verträge mit kurzen Laufzeiten (XNA 2007d). Viele Konflikte um z.B. verzögerte Lohnzahlungen könnten vermieden werden, wenn die Behörden ihrer Aufsichtspflicht nachkämen und Verletzungen des Arbeitsrechts rechtzeitig begegnen würden (XNA 2007a).

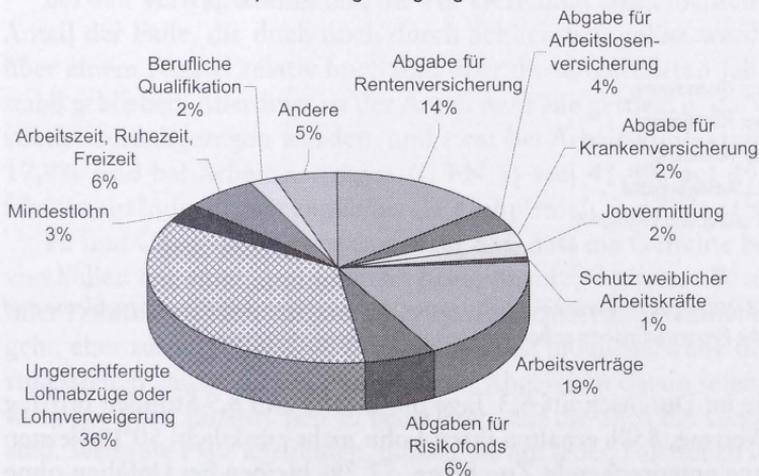
Von Unregelmäßigkeiten bei der Lohnzahlung sind vor allem Migranten betroffen, deren Konflikte nicht in die Statistik eingehen und die den Hauptbestandteil der wachsenden Gruppe informell Beschäftigter bilden (Braun 2008). Einen gewissen Eindruck vom Ausmaß vermag die offizielle Angabe vom Dezember 2007 zu vermitteln, dass seit dem Jahr 2003 die Regierungen auf allen Ebenen 43,3 Mrd. CNY (4,1 Mrd. EUR) an Löhnen sichern konnten, die den Migranten zunächst vorenthalten worden waren (XNA 2007b). Die schlechten Arbeitsbedingungen von Migranten sind jedoch auch in anderen Aspekten Ursache für Konflikte, wie Li und Chen hervorheben. Laut staatlichen Angaben vom Oktober

Abb.3 Konfliktursachen (Fälle von Schiedskommissionen und Inspektionsorganen), 2005

## Von Schiedskommissionen angenommen

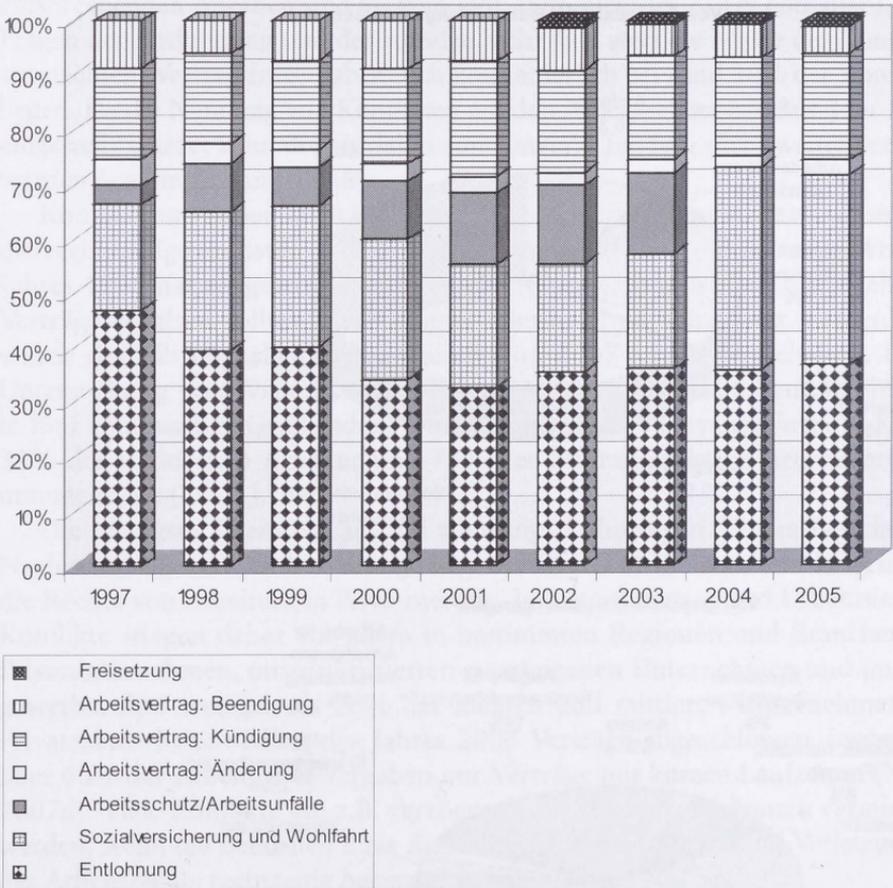


## Von Inspektionsorganen geregelt



Quelle: ZLTN 2006.

Abb.4 Konflikursachen (Schiedsfälle), 1997-2005



Quelle: ZLTN 1998-2006 (nicht berücksichtigt wurden die selteneren Ausbildungsprobleme und „andere“ Gründe; die Prozentangaben geben damit nur die Gewichtung wieder).

2006 arbeiten sie im Durchschnitt 6,3 Tage die Woche und 8,9 Stunden pro Tag. 46% sind ohne Vertrag, 85% erhalten ihren Lohn nicht pünktlich, 50,1% leisten Überstunden ohne entsprechende Zuschläge, 57,7% bleiben bei Unfällen ohne Entschädigung, 79,5% erhalten kein Urlaubsgeld, 92,4% sind ohne Mietbeihilfe und über 70% sind nicht sozialversichert (Li & Chen 2007:9f.).

### 3.4 Ineffizienz der Schlichtung

Mit der „Verkollektivierung“ der Konflikte werden diese immer komplexer und damit schwerer zu lösen. Dafür spricht erstens, dass die Schlichtung in wachsendem Maße erfolglos bleibt. Wurden im Jahr 1996 noch 87% aller Fälle von Schlichtungskomitees in den Unternehmen erfolgreich beendet, so waren dies im Jahr 2005 nur noch 22%. „Verkollektivierung“ versinnbildlicht den Wandel der Arbeitsbeziehungen und die wachsende Zahl grundsätzlicher Konflikte zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Bis zum Jahr 1993 wurden die meisten Konflikte noch durch unternehmensinterne Schlichtungsmechanismen beigelegt. Von rund einer Million Konflikten zwischen den Jahren 1986 und 1992 sollen die Unternehmenskommissionen insgesamt 710.000 geregelt haben (Fu & Choy 2004). Auch auf der nächsten Stufe, dem Schiedsverfahren, konnten im Jahr 1996 noch 52% der Fälle durch Schlichtung gelöst werden, im Jahr 2006 waren es nur noch 34%. Ein zweites Indiz ist, dass mehr und mehr Fälle nicht mehr eindeutig zugunsten der Arbeitnehmer oder Arbeitgeber entschieden werden können. Der Anteil der Fälle, bei denen beide Seiten jeweils zu einem Teil Recht bekamen, an allen geregelten Fällen stieg von 29% im Jahr 1996 auf 40% im Jahr 2006.

Bei den Vertragskonflikten, die vor Gerichten ausgefochten werden, ist der Anteil der Fälle, die doch noch durch Schlichtung gelöst werden können, mit über einem Fünftel relativ hoch und über die aufgeführten Jahre (2002-2006) stabil geblieben. Allerdings ist der Anteil der Fälle gestiegen, die von den Klägern wieder zurückgezogen wurden, und zwar bei Arbeitskonflikten von 15,6% auf 17,9% und bei Arbeitsverträgen (s. FN 5) von 41,4% auf 49,2%. Auch dies könnte ein Indiz für die zunehmende Komplexität der Fälle sein.

Fu und Choy (2004) weisen darauf hin, dass die Gerichte bei der Annahme von Fällen mit einer „politischen“ Komponente, wenn es z.B. um Entlassungen oder Lohnrückstände aufgrund der Umstrukturierung staatlicher Unternehmen geht, eher zurückhaltend sind. Sie wollen den möglicherweise involvierten Regierungsstellen „nicht auf die Füße treten“. Abgesehen davon seien Arbeitsprozesse nicht geeignet, Einkommen zu generieren, auf die auch die Gerichte angewiesen sind. Wenn sie Fälle annehmen, müssen sie auf jeden Fall neben dem eigentlichen Arbeitsrecht auch die relevanten politischen Leitlinien berücksichtigen. Allerdings betont selbst ein prononciert Kritiker der chinesischen Arbeitsverhältnisse wie Han Dongfang, dass die Gerichte in der Mehrheit der Arbeitsrechtsfälle unpar-

teilsch agieren und nach dem Gesetz entscheiden. Dies, so Han, sei auch das Ergebnis der so eindeutigen Verletzungen des Rechts (Han 2008).

### 3.5 Schiedsfälle nach Unternehmenskategorien

Bis für das Jahr 2003 hat die Statistik die von Schiedskommissionen angenommenen Fälle nach Unternehmenskategorien getrennt aufgelistet (s. im Anhang Tab. 6). Der Anteil der staatseigenen und kollektiven Unternehmen lag im Jahr 1996 noch bei über 50%, sank dann aber bis zum Jahr 2003 auf 35%, wobei es im Jahr 2001 noch einmal einen Anstieg auf 45% gab. Dies dürfte die Freisetzung von Arbeitskräften zur Ursache haben, die zwar für dieses Jahr noch nicht extra ausgewiesen wird, worauf aber die hohe Zahl der Vertragsauflösungen hinweist.

Deutliche Zuwächse sind dagegen bei den nichtstaatlichen Unternehmen zu erkennen, ihr Anteil stieg von 36% im Jahr 1996 auf 59% im Jahr 2003. Allerdings hat darunter der Anteil der Auslandsunternehmen (auch der mit Investitionen aus Hongkong, Macau und Taiwan) stark abgenommen, die dessen ungeachtet von chinesischen Sozialwissenschaftlern vielfach für das Anwachsen der Konflikte mit verantwortlich gemacht werden (z.B. Li & Chen 2007). Der Zuwachs ergibt sich vielmehr aus den steigenden Konflikten in nichtstaatlichen chinesischen Unternehmen, vor allem denen mit gemischtem Eigentum. Der Anteil der chinesischen Privatunternehmen ist nach einem Anstieg von 7% (1996) auf 17% (2002) wieder gefallen, und zwar auf 14%. Nur gering ist die Zahl von Fällen im Einzelgewerbe; dies dürfte sich aus den spezifisch „engen“ Arbeitsverhältnissen dort und aus mangelnder Kenntnis der eigenen Rechte bei den eher geringer gebildeten Beschäftigten dieser Betriebe erklären.

Im Verhältnis zur jeweiligen Zahl der Beschäftigten kommt es in GmbHs am häufigsten zu Konflikten (379 auf 100.000 Beschäftigte, Zahlen für das Jahr 2003), gefolgt von Kollektivunternehmen (302) und ausländischen Unternehmen (271). In chinesischen privaten und staatlichen Unternehmen sind danach die Streitfälle weit weniger (124 bzw. 71) (ZTN 2004). Da die Statistik nicht zwischen den westlichen Unternehmen und denen aus Hongkong oder Taiwan trennt, kann die These, dass vor allem Letztere die Arbeitnehmerrechte massiv verletzen, nicht geprüft werden.

Während im Jahr 2003 in staatlichen Unternehmen Vertragsfragen die Rangliste der Konflikte anführen, gefolgt von Lohnproblemen, sind es in allen anderen Unternehmensformen die Lohnkonflikte. In Privatunternehmen machen Lohnkonflikte fast 40%, im Einzelgewerbe fast 50% der Fälle aus, Arbeitsunfälle

stehen dort mit 21% bzw. 23% an zweiter Stelle.

Kumuliert man die Konflikte um Löhne und Wohlfahrt sowie um Vertragsfragen, dann bilden Erstere in allen Unternehmensformen den Hauptanlass für Konflikte, und zwar seit dem Jahr 1997 bis zu den letzten Angaben im Jahr 2004. Dies gilt verstärkt in Privatunternehmen und im Einzelgewerbe sowie in ländlichen Kollektivunternehmen, was einerseits auf dort noch eher verbreitete Praktiken der Lohnrückhaltung zurückzuführen ist, andererseits aber auch relativ dadurch verstärkt wird, dass es gerade in diesen Unternehmen prozentual weniger Arbeitsverträge gibt als in staatlichen und kollektiven Unternehmen. Vertragskonflikte sind dagegen in diesen Unternehmen und in den ausländischen von größerer Bedeutung. Die größten Probleme mit dem Arbeitsschutz haben über den gesamten Zeitraum die chinesischen Privatunternehmen und das Einzelgewerbe, gefolgt von den ländlichen Kollektivunternehmen.

Tab.1 Schiedsfälle nach Unternehmenskategorien, in % an der Gesamtzahl (1999-2003)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Staatliche und kollektive Unternehmen	53	42	39	37	41	45	40	35
– Staatseigene Unternehmen	34	26	24	22	24	28	25	22
– Kollektive Unternehmen	19	16	15	15	17	17	15	13
Nichtstaatliche Unternehmen	36	47	43	43	45	49	54	59
– Auslandsunternehmen (einschl. HK, MC, TW)	21	33	24	23	16	13	12	10
– Aktiengesellschaften und Joint Venture, GmbH	6	3	5	6	11	17	21	31
– Privatunternehmen	7	10	12	12	15	15	17	14
– Einzelgewerbe	2	1	2	2	3	4	4	4
Kleinstadt- und Dorfunternehmen	7	8	13	8	3	2		

Quelle: ZTN 2000-2004; ZLTN 1997-2004.

### 3.6 Regionaler Vergleich

Im regionalen Vergleich weisen die Städte und Provinzen die meisten Schiedsfälle auf, deren wirtschaftliche Entwicklung weiter vorangeschritten ist: Beijing, Shanghai, Jiangsu, Zhejiang, Shandong und Guangdong. Relativ viele Konflikte gab es auch in der Nordostprovinz Liaoning, die im sog. Rostgürtel liegt,

wo schwerindustrielle und modernisierungsbedürftige Staatsunternehmen lange Jahre die Wirtschaft prägten. Die beiden anderen Nordostprovinzen Jilin und Heilongjiang sind bei der Zahl der kollektiven Konflikte mit führend; dort spielen Entlassungen eine überdurchschnittlich große Rolle als Konfliktgründe (ZLTN 2006).

Die absoluten Zahlen sagen allerdings nichts über die relative Häufigkeit von Konflikten aus, da die Zahl der Unternehmen und Arbeitskräfte in den einzelnen Provinzen und Städten unterschiedlich ist. Setzt man die Zahl der von Konflikten betroffenen Arbeitnehmer zur Zahl der in städtischen Arbeitseinheiten beschäftigten Personen<sup>9</sup> ins Verhältnis, so ergibt sich allerdings ein nur wenig anderes Bild. Über dem Durchschnitt liegen neben den unterentwickelteren Provinzen und Autonomen Regionen Yunnan, Jiangxi und Tibet erneut die Stadt Shanghai, die Ostküstenprovinzen Shanghai, Jiangsu und Guangdong sowie die beiden Nordostprovinzen Liaoning und Jilin (ZTN 2007; ZLTN 2006).

Auf der Grundlage von Interviews und verfügbaren Einzeldaten hat Hurst (2004) die regionalen Einflüsse auf das Ausmaß und die Formen von Arbeiterprotesten herausgearbeitet. Seine Ergebnisse decken sich z.T. mit den genannten regionalen Schwerpunkten von Schiedsfällen. So unterscheidet er vier Regionen, die er in drei unterschiedliche regionale politische Ökonomien einteilt: den „stalinistischen Rostgürtel“ im Nordosten, die „boomende Marktregion“ an der Ostküste sowie die Übergangsregionen in Zentral-Nord-China und am oberen Yangzi. Während im Nordosten Lohnprobleme ganz oben auf der Agenda stehen, sind diese in den Übergangsregionen etwas weniger gravierend und betreffen vor allem Arbeitnehmer in kleineren Firmen; an der Küste stellen Lohnrückstände kein großes Problem dar. Ähnlich ist die Rangfolge bei der Forderung nach Wiederbeschäftigung freigesetzter Arbeitskräfte. Während es also im Nordosten in erster Linie um die Existenzsicherung geht, stehen an der Küste Fragen der Vertragsgestaltung im Vordergrund. Entsprechend richten sich die Proteste im Nordosten eher an die lokalen Regierungen, an der Küste dagegen eher an die Unternehmen selbst. Damit tendieren die klagenden Arbeitnehmer in der Küstenregion aber auch dazu, allgemeinere Fragen rechtlicher Art eher zu thematisieren.

<sup>9</sup> Die Bezeichnung Einheit (*danwei*) steht für Unternehmen, Behörden und Institutionen, die Arbeitskräfte beschäftigen. Es werden hier nur städtische Einheiten gezählt, da die Angaben über Schiedsfälle ländliche Unternehmen wahrscheinlich nicht beinhalten.

### 3.7 Prognose

Auch für die Zukunft rechnen chinesische Sozialwissenschaftler nicht mit einem Rückgang der Konflikte: Die Umstrukturierung der Staatsbetriebe wird weitere Firmenbankrotte fordern. In den Jahren 2005 bis 2008 rechnen Li und Chen mit über 2.100 Bankrotten, von denen 3,5 Mio. Arbeitskräfte betroffen sein werden; außerdem werden noch rund 1 Mio. überschüssiger Arbeitskräfte freigesetzt werden (Li & Chen 2007:14). Unter dem wachsenden Wettbewerbsdruck gehen immer mehr Firmen zur Nutzung informeller und atypischer Arbeitsbeziehungen über, womit die Zahl der Zeit- und Leiharbeiter und flexibler Arbeitskräfte zunehmen wird. Auch wird mit der weiteren Globalisierung die Zahl der ausländischen Unternehmen in China zunehmen. Und schließlich werden mit der weiteren Ausformulierung und Propagierung des Arbeitsrechts mehr und mehr Arbeitskräfte ihr Recht durchzusetzen versuchen.

Wie schon das neue Arbeitsgesetz und das Arbeitsvertragsgesetz nach ihrem Inkrafttreten 1995 bzw. 2008 die Zahl der Konflikte nach oben getrieben haben, so dürfte dies auch nach dem Wirksamwerden des Arbeitskonfliktgesetzes der Fall sein. Alle diese Gesetze definieren die Rechte der Arbeitnehmer und die Pflichten der Arbeitgeber klarer, schaffen mehr Rechtsbewusstsein und erleichtern damit das bzw. motivieren zum Einklagen dieser Rechte. Die hohe Zahl der Schiedsfälle in den Jahren 1996-1999 scheint dafür Beleg zu sein und auch für die erste Hälfte 2008 gibt es, wie in der Einleitung erwähnt, deutliche Hinweise auf eine Steigerung. Zugleich verbessern diese Gesetze, im besonderen Maße natürlich das Arbeitskonfliktgesetz, die institutionellen Mechanismen der Konfliktaustragung. Dies soll die Arbeitnehmer nicht nur davon abhalten, zu drastischeren Maßnahmen zu greifen, sondern mittel- und langfristig auch die Zahl der Konflikte selbst verringern, indem sie beide Partner der Arbeitsbeziehungen zu mehr Rechtstreue erziehen. Die Abnahme der Schiedsfälle nach dem Jahr 1996 könnte so interpretiert werden, sie könnte allerdings auch ein Hinweis darauf sein, dass der Impetus neuer Gesetze häufig schon nach kurzer Zeit nachlässt.

### 3.8 Das letzte Mittel: Proteste

Die hier genannten und ausgewerteten Zahlen geben wie erwähnt nur ein unvollständiges Bild über die Unzufriedenheit von Arbeitskräften. Wenn diese ihr Recht nicht durchsetzen können oder den Rechtsweg für wenig effektiv halten, greifen sie zu anderen Formen des Protestes, reichen Petitionen ein oder machen

ihrem Unmut öffentlich Luft – durch Demonstrationen, Streiks und andere Protestformen. Li und Chen (2008:9) sehen sogar einen Trend zur „Vermassung“ (*quntihua*) – größere öffentliche Proteste werden als „Massenvorfälle“ (*quntixing shijian*) bezeichnet (siehe Schucher 2007a) – und zum „Krach schlagen“ (*naoda*), da die Konflikte immer komplexer und Lösungen auf dem Schlichtungs- und Schiedsweg immer komplizierter werden.

Allerdings werden Zahlen über die Zahl der offenen Proteste von Arbeitern, Arbeitslosen und Rentnern von offizieller Seite nur sehr lückenhaft veröffentlicht, sodass es nur anekdotische Hinweise auf deren Bedeutung gibt. Kernen (o.J. [2004]) hält die Zahl von rund 120.000 pro Jahr in den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts für durchaus realistisch. Das wäre allerdings weit mehr als die offiziell genannten Zahlen für „Massenvorfälle“ insgesamt, die das Ministerium für öffentliche Sicherheit bis zum Jahr 2006 veröffentlichte. Nach der Bekanntgabe von 87.000 Massenvorfällen für das Jahr 2005 wurde diese Berichterstattung eingestellt. Ein Großteil dieser „Vorfälle“ soll von Arbeitnehmern initiiert worden sein (ein anderer großer Teil von Bauern wegen der Enteignung ihres Landes). Laut Peerenboom und He (o.J. [2008]:15) haben sich z.B. im Jahr 2001 28,1% der Massenproteste an Lohn-, Renten- und anderen Wohlfahrtsansprüchen entzündet und weitere 9,5% betrafen Lohnkürzungen nach Umstrukturierung oder den Bankrott von Staatsunternehmen. Noch schwerer zu messen als offene Proteste sind die informellen Methoden der Interessenvertretung wie z.B. passiver Widerstand oder die Mobilisierung sozialer Netze (siehe Taylor et al. 2003:171ff.).

Auch Qiao und Jiang (2005:300ff.) nennen einige Zahlen (Tab. 2). Danach kam es im ersten Halbjahr 2002 in Unternehmen mit mehr als 100 Beschäftigten 280 Mal zu Massenprotesten von Beschäftigten oder Pensionären; beteiligt waren 162.000 Personen. Im Jahr 2003 beteiligten sich im gesamten Land 1,44 Mio. Beschäftigte, Freigesetzte und Pensionäre an Massenprotesten, 46,9% aller an Massenprotesten Beteiligten. Die häufigsten Ursachen waren Rentenprobleme, Massenentlassungen, Lohnkürzungen und Firmenbankrotte.

In den fünf Jahren von 1990 bis 1994 soll sich die Zahl der Teilnehmer an Streikaktionen nach Angaben aus dem Arbeitsministerium von 243.000 auf 495.600 Personen verdoppelt haben. Der längste Streik dauerte 40 Tage, am größten waren 3.900 Arbeiter beteiligt. Außerdem, so Chang, der diese Zahlenangaben als Beleg für seine These kontinuierlich steigender und zunehmend komplexerer Arbeitskonflikte anführt, gebe es eine Tendenz zum „joint strike“, d.h. dass die einen Streiks andere anregen (Chang 2005:240f.).

Diese offenen Konflikte, die aufgrund falscher Konfliktbewältigungsstrategien der örtlichen Behörden und Polizeistationen häufig – und eventuell sogar immer häufiger (Yu 2008) – in gewalttätige Auseinandersetzungen münden, wieder in institutionell gesicherte Bahnen zu lenken, ist ein Hauptbeweggrund bei der Abfassung des Arbeitskonfliktgesetzes gewesen.

Tab.2 Massenproteste in Unternehmen mit mehr als 100 Beschäftigten, 1. Halbjahr 2002

	Protest- aktionen	Veränderung gegenüber Vorjahr	Beteiligte Beschäftigte und Pensionäre	Veränderung gegenüber Vorjahr
Proteste insg.	280	+ 53%	162.000	+ 160%
darunter:				
Rentenprobleme	58	+ 200%	47.000	+ 420%
Massenentlassungen	32	+ 260%	45.000	+ 280%
Lohnkürzungen	91	- 8%	30.000	k.A.
Unternehmensreform (v.a. Bankrotte)	26	0	20.000	+ 150%

Quelle: Qiao & Jiang 2005.

#### 4 Arbeitskonflikte und soziale Stabilität

Dass die Partei- und Staatsführung die ansteigenden Konflikte in der Gesellschaft und auch im Arbeitsbereich sehr ernst nimmt, hat sie in den letzten Jahren deutlich gezeigt und gesagt. „Wir müssen auch soziale Fairness und Gerechtigkeit gewährleisten und beständig soziale Harmonie durch Entwicklung fördern“, forderte Hu Jintao, Generalsekretär der KP Chinas, in seinem Bericht auf dem XVII. Parteitag im Oktober 2007. Gerechtigkeit und Harmonie, so Hu, seien ein unbedingtes Erfordernis zur tatsächlichen Verwirklichung des neuen „Wissenschaftlichen Entwicklungskonzeptes“, das die Delegierten als vorläufig letzte ideologische Errungenschaft und neue Leitlinie der chinesischen Kommunisten verabschiedeten.

Grundsätzlich müsse die Partei das soziale Management verbessern und soziale Stabilität und Einheit gewährleisten. Stabilität sei die gemeinsame Sehnsucht des chinesischen Volkes und eine wichtige Voraussetzung für Reform und Entwicklung. Die parallele Nennung von Stabilität und Einheit verweist dabei zum einen auf die große Bedeutung, die beiden Zielen für den Erhalt des Systems beigemessen wird, könnte aber auch so gelesen werden, dass die Gruppen, die ihre Interessen

– zum Beispiel zur Gleichstellung von Migranten oder zur Verbesserung der Arbeitssicherheit (beides wird hier erwähnt) – offen vertreten, so wie die ebenfalls hier genannten Kriminellen und Separatisten als Feinde der Einheit bekämpft werden sollen (Schucher 2007b).

Dennoch scheint die Macht der Kommunistischen Partei derzeit durch die Konflikte und Proteste nicht gefährdet. Anzeichen einer Protestbewegung sind in keinem der verschiedenen Bereiche zu erkennen, weder auf dem Lande, wo die meisten Proteste nach Landnahmen entflammen, noch im Umweltbereich und auch nicht bei den Arbeitern. Zwar stellen laut westlichen Chinawissenschaftlern die Unruhen der Arbeiter in den Augen der chinesischen Führung die größte Gefahr für die politische Stabilität dar, zum einen weil sie organisierter sind als die Bauern und ihnen deshalb schon im Marxismus eine führende Rolle zugesprochen wird (z.B. Shirk 2007:58f.), zum anderen weil die KP sich lange als der Repräsentant der Arbeiterklasse legitimiert hat (Weston 2004). Auch dürften Arbeitskonflikte und -proteste – unter dem Gesichtspunkt der Akteursgruppen – den relativ größten Teil der Proteste ausmachen (Chen Chih-jou 2008).<sup>10</sup>

Aber dennoch geht keiner der Autoren davon aus, dass eine unmittelbare Gefahr für die Herrschaft der KP in China besteht. Arbeitskonflikte und -proteste sind, wie die Sekundärliteratur übereinstimmend festhält, spontan und unorganisiert und sie entzündeten sich vornehmlich an wirtschaftlichen Forderungen. Selbst wenn der Anteil kollektiver Konflikte (zumindest an der Zahl der Beteiligten gemessen) hoch ist, entsteht dennoch keine „kollektive Macht“, die Auseinandersetzungen bleiben sporadisch und voneinander isoliert (Shen 2008:270f.). Arbeiter versuchen sogar, den Eindruck einer „Bewegung“ gezielt zu vermeiden und beschränken sich in ihren Aktionen auf das eigene Unternehmen, um so die Erfolgchancen ihres Protestes zu erhöhen (Cai 2002). Und sie vermeiden oder verneinen explizit politische Forderungen, sondern beschränken sich auf grundlegende Arbeitsrechte (Chang 2005:242).

Dies spiegelt sich auch in Umfragen wider, bei denen die Probleme selbst als gewichtiger eingeordnet werden als die Gefährdung der sozialen Stabilität durch diese. Wissenschaftler der CASS führten z.B. im zweiten Quartal 2006 eine Umfrage zur sozialen Stabilität durch. Dabei wurden von den Beteiligten

<sup>10</sup> Chen hat anhand von Medienberichten 1.097 Proteste für den Zeitraum von 1997 bis 2007 identifiziert und ausgewertet. Ich danke ihm, dass er mir seinen Beitrag vorab zur Verfügung gestellt hat.

„Widersprüche zwischen Arbeit und Kapital“ unter 17 sozialen Problemen an die letzte Stelle gesetzt, ganz oben stehen die Probleme im Gesundheitswesen, Arbeitslosigkeit und steigende Einkommensunterschiede; Sicherheit im Alter rangiert auf Platz 5, die ungerechte Behandlung der Migranten auf Platz 12 (Li et al. 2007:25).

Die regelmäßig jährlich durchgeführte Befragung von Parteikadern ergab im Jahr 2008, dass diese zwar große Defizite in der Regierungsarbeit sehen, wenn es um Fragen der Arbeitslosigkeit, Unternehmensreform und Einkommensverteilung geht. Gleichzeitig halten aber mehr als noch in den Vorjahren die soziale Lage für „sehr gut“ und „relativ gut“. Bei den Reformschwerpunkten, die sie für 2008 sehen, liegt „Arbeit und Beschäftigung“ erst auf dem fünften Rang, wird allerdings für wichtiger erachtet als noch im Jahr 2005 (Xie & Pan 2008).

Dennoch besteht Handlungsbedarf bei der künftigen Regelung von Arbeitskonflikten. Denn unabhängig davon, dass Gerechtigkeit in China nicht unbedingt von institutionellen Prozeduren abhängt als vielmehr von dem Willen und den Fähigkeiten der Beamten, diese umzusetzen, sind die vorhandenen Institutionen der Konfliktregelung bisher weder ausreichend vorhanden noch hinreichend kompetent ausgestattet. Bevorzugt wird in China zwar traditionell die Schlichtung, die bereits auf unterster Ebene greifen soll, aber auch auf den folgenden Ebenen der Schlichtungsinstitutionen angestrebt wird (Kaufmann-Kohler & Kun 2008). Sie scheint jedoch, wie die Zahlen oben zeigen, immer weniger wirksam zu sein.

Die Konflikte werden im Gegenteil zunehmend konfrontativ, wofür auch spricht, dass es mehr Schiedssprüche und weniger Schlichtungen und vor allem immer weniger Konfliktlösungen auf Unternehmensebene gibt. Brisant dabei ist, dass zwar über 90% der Schiedsverfahren von Arbeitnehmern angestrengt werden, diese aber nur rund die Hälfte (seit dem Jahr 2000 weniger als die Hälfte) der Verfahren gewinnen.

Ein wesentlicher Grund dürfte dabei auch sein, dass die chinesischen Gewerkschaften aufgrund ihrer Nähe zum Staat von keiner der beiden Konfliktparteien als Interessenvertreter anerkannt sind. Eine Untersuchung in nichtstaatlichen Unternehmen hat ergeben, dass nur wenige Unternehmer Wert darauf legen, mit den Gewerkschaften zu verhandeln. Auch wenn es zu Demonstrationen oder Streiks gekommen ist, bevorzugen 46% die direkte Verhandlung mit Vertretern der Arbeiter, nur 23% wollen mit Gewerkschaftsvertretern verhandeln (Qiao 2008:270f.). Arbeiter nehmen lieber die Hilfe von Rechtshilfestellen in Anspruch, als dass sie sich an die Gewerkschaften wenden, um ihre Rechte einzuklagen

(nach Shen 2008:280). Wenn sie allerdings die Hilfe der Gewerkschaften in Anspruch nehmen wollen, dann stoßen sie häufig auf Desinteresse und Ignoranz, die sich auch im Verschweigen von Konfliktaktionen in der gewerkschaftseigenen Zeitung *Gongren Ribao* zeigt (Weston 2004:76).

Aber selbst wenn die Gewerkschaften aktiv werden wollten, fehlt ihnen dafür die gesetzliche Grundlage. Das Gewerkschaftsgesetz autorisiert sie nicht zur Organisierung von Streiks, womit sie „kollektive Aktionen“ weder initiieren, noch daran teilnehmen und damit auch nicht kontrollieren können. Dies aber – einschließlich des „Rechts auf Streik“ für die Arbeiter – wäre nach Ansicht des Arbeitsrechtlers Chang die wesentliche Voraussetzung dafür, dass Arbeitsrechte auch durchgesetzt werden könnten; denn ohne die Androhung des „letzten Mittels“ Streik bleiben auch kollektive Verhandlungen und kollektive Verträge, die bereits legal sind, ineffektive Instrumente. Solange aber die „kollektiven Probleme“ offiziell wie auch im Arbeitskonfliktgesetz negiert werden, obwohl sie ständig evidenter werden, wird es keine grundlegende Lösung für die vielfältigen Streitgründe geben (Chang 2005; siehe auch Brown 2006; Chen 2007).<sup>11</sup>

Die Gewerkschaften bleiben damit eher „Außenstehende“, die zwischen Arbeit und Kapital vermitteln. Aber auch in ihren Vermittlungsbemühungen scheinen die Gewerkschaften immer erfolgloser zu werden, zumindest in den Drei-Parteien-Kommissionen. Sowohl die Zahl der dort verhandelten Fälle als auch die der erfolgreich abgeschlossenen hat seit dem Jahr 2001 rapide abgenommen. In der Provinz Jiangxi wurden in den Jahren 2001 bis 2004 nur 8,4% der angenommenen Fälle beigelegt (nach Shen 2008:280). Die wachsende Ineffizienz der gewerkschaftszentrierten Schlichtungskomitees wurde oben bereits erwähnt. Arbeiter sollen sie „Parasiten der Verwaltung“ nennen, „die durch die gleichen Nasenlöcher atmen wie der Generalmanager“ (Fu & Choy 2004).

Die Gewerkschaften selbst haben mit dem Fortschreiten der Unternehmensreformen erheblich an Einfluss verloren. Nach ihrem Wiederaufbau im Anschluss an die Kulturrevolution organisierten sie im Jahr 1985 67% der städtischen Arbeitnehmer. Dieser Anteil ging bis zum Jahr 1999 auf 39% zurück. Bis zum Jahr 2006 soll er laut ZTN wieder auf 60% gestiegen sein, Fachleute zweifeln

---

<sup>11</sup> Han Dongfang sieht Ansätze für die Legalisierung von Streiks in regionalen Regelungen wie z.B. solchen zur Harmonisierung von Arbeitsbeziehungen in Shenzhen vom Juni 2008 (Han 2008). Auch Chang Kai sieht Ansätze, und zwar im Gewerkschaftsgesetz von 2001, demzufolge Gewerkschaften bei Arbeitsniederlegungen aktiv werden können (Chang 2005:248).

diese Angaben jedoch an (ZTN 2007; Blecher 2008). In vielen Auslandsunternehmen und Privatunternehmen haben die Gewerkschaften bisher nicht Fuß fassen können, hier gibt es meist gar keine Gewerkschaftsorganisationen. Mit großer nationaler und internationaler Aufmerksamkeit wurde daher die Auseinandersetzung des chinesischen Gewerkschaftsbundes ACFTU mit dem Discounter Wal-Mart verfolgt, in der es – unterstützt von Partei- und Regierungschef Hu Jintao – gelang, weltweit erstmalig Gewerkschaftsgruppen bei Wal-Mart zu bilden (Schucher 2006b:117). Anfang des Jahres 2008 soll der ACFTU sein Ziel erreicht haben, 80% aller 100.000 in China operierenden ausländischen Unternehmen gewerkschaftlich zu organisieren, darunter McDonald's und Yum Brand (KFC, Pizza Hut). Es fehlen allerdings noch einige große multinationale Unternehmen wie Microsoft oder PricewaterhouseCoopers. Ihnen setzte der ACFTU eine Frist bis zum 30. September 2008, dann sollen 80% der obersten 500 der globalen Unternehmen, die in China operieren, Gewerkschaftsgruppen haben (Grassi 2008:148ff.; Barboza 2008). Blecher geht allerdings auch hier davon aus, dass es mehr um Fragen der Legitimation, Kontrolle und Stabilität geht als um die genuine Vertretung von Arbeiterinteressen. Die Gewerkschaften sollen attraktiver werden, um der Partei besser helfen zu können, offene Proteste zu vermeiden (Blecher 2008:273f.).

Solinger sieht bei ihrem Vergleich von Arbeiteraktionen in China, Mexiko und Frankreich den entscheidenden Unterschied in der jeweiligen Rolle der Gewerkschaften. Die signifikanteste Variable, die das Wesen der Arbeiterproteste in China seit den 1990er Jahren bestimmt, ist die „Schwäche und die Vorsicht“ des chinesischen Gewerkschaftsbundes (Solinger 2007). Damit befindet sich die Regierung in einem Dilemma. Eine „echte“ Interessenvertretung der Arbeiter kann und will sie nicht zulassen. Wenn es aber zur Konfrontation kommt und die soziale Stabilität am massivsten gefährdet ist, dann spielen die Gewerkschaften praktisch keine Rolle mehr.

In der wachsenden Gruppe der informellen Beschäftigten sind die Gewerkschaften ohnehin nicht verankert. Deren Protestverhalten unterscheidet sich laut Lee von dem der formell Beschäftigten bzw. Arbeitslosen. Während Letztere vor allem im Rostgürtel im Nordosten angesichts einer drastisch schwindenden staatlichen Industrie einen Kampf um den Erhalt verloren gehender Privilegien und gegen Exklusion führen, konzentrieren sich die Aktionen Ersterer in den von nichtstaatlichen Arbeitgebern beherrschten Hochwachstumsgebieten auf die „marxistische“ Schlacht gegen die Vermarktung und Ausbeutung ihrer Arbeits-

kraft. Als Ausgebeutete, so Lee, sind sie aber wichtiger für die wirtschaftliche Entwicklung als die arbeitslosen ehemaligen Staatsarbeiter, weshalb es in Gebieten mit mehr Migrant\*innen auch eine besser entwickelte juristische Infrastruktur gibt (Lee 2005:24ff.).

Ein Automatismus zwischen dem Ausmaß der Benachteiligung und der Bereitschaft zum Protest besteht allerdings nicht. Diejenige Gruppe, die am ehesten dazu neigt, sind die Rentner und Frührentner. Erstens gilt ihr Problem nicht eingehaltener Rentenversprechen als paradigmatisch für die Ablösung des alten Gesellschaftsvertrages „niedrige egalitäre Einkommen gegen soziale Sicherheit“ und zweitens verfügen sie sowohl über die Erfahrung als auch über die Zeit zum Demonstrieren (Hurst & O’Brien 2002).

## 5 Ausblick

Die Regierung ist zwar mit den verschiedenen Protesten und Protestformen zur gleichen Zeit konfrontiert, entscheidend ist aber, dass es bisher keinerlei Anzeichen für die Überwindung der gegebenen Spontaneität und Zersplitterung der Protestaktionen gibt. Sie bleiben diffus und lokal, ohne Zusammenarbeit über Klassen- oder regionale Grenzen hinaus. Dies zu erhalten, dem dient auch die Stärkung der Schlichtungsorgane auf der Unternehmensebene. Die neuen Arbeitsgesetze, darunter das Konfliktgesetz, sind als Reaktion auf das Anwachsen der sozialen Probleme zu lesen, könnten aber auch der Beginn sein, diese in institutionell geregelten Bahnen zu lösen. Das heißt, sie sind nicht nur Reaktion auf zunehmenden Druck (wie es z.B. Han (2008) sieht), sondern auch Instrumente zur Gestaltung der Arbeitsbeziehungen.

Wie bei allen Gesetzen gilt auch für das ArbSSG, dass der eigentliche Test der Wirksamkeit erst mit der Umsetzung beginnt. Das Konfliktgesetz spiegelt – wie auch die anderen im letzten Jahr verabschiedeten Arbeitsgesetze – den deutlichen Willen der Partei- und Staatsführung wider, die Arbeitsbedingungen zu verbessern und den Ursachen für offene Proteste bereits im Vorfeld durch Schlichtung und Vergleiche zu begegnen. Zugleich zeigt sie eine „relative Toleranz“, wenn es zu Protesten kommt, die sie im begrenzten Ausmaß als Ausdruck der Unzufriedenheit selektiv zulässt (Kernen o.J. [2004]). Dies scheint von den Protestierenden ebenfalls so wahrgenommen zu werden, die sich in ihren Aktionen häufig auf den vorgegebenen Rahmen beschränken, um die Erfolgsaussichten ihres Protestes zu erhöhen.

Die Neufassung des Arbeitskonfliktgesetzes soll das Schlichtungs- und Schiedsverfahren für mehr Arbeiter attraktiv machen. Damit – so wird auch offiziell gerechnet – wird zwar die Zahl der Verfahren zunächst ansteigen, aber die Neigung zu offenen Protesten eventuell abnehmen. Letztere sind zwar nach wie vor sporadisch, aber dennoch schwingt bei der Führung stets die Furcht vor dem Entstehen einer Arbeiterbewegung mit, die dann nicht mehr zu kontrollieren wäre, da sie sicherlich an den offiziellen Gewerkschaften vorbeigieren würde.

Problematisch bleibt die Verleugnung kollektiver Konflikte und die Vernachlässigung der Institutionalisierung kollektiver Verhandlungs- und Aktionsmechanismen und – damit in engem Zusammenhang stehend – die weiter bestehende Instrumentalisierung der Gewerkschaften für parteistaatliche Interessen. Damit dürfte allerdings auch einer der wesentlichen Gründe für die bislang wachsende Ineffizienz von Schlichtungs- und Schiedsverfahren fortbestehen.

## Anhang

Tab.3.a Angenommene und beigelegte Schiedsfälle (1996-2007)

Angenommene Fälle	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Angenommene Fälle insges.	48.121	71.524	93.649	120.191	135.206	154.621
Kollektive Konflikte	3.150	4.109	6.767	9.043	8.247	9.847
Jährlicher Anstieg der Fälle (%)		48,6	30,9	28,3	12,5	14,4
Anteil der kollektiven Konflikte (%)	6,5	5,7	7,2	7,5	6,1	6,4
Jährlicher Anstieg der kollektiven Konflikte (%)		30,4	64,7	33,6	-8,8	19,4
Ungelöste Fälle am Ende des Vorjahres	2.634	2.864	3.475	3.840	6.374	8.739
Von Arbeitnehmern vorgebrachte Fälle	41.697	68.773	84.829	114.152	120.043	146.781
in % an allen Fällen	86,7%	96,2%	90,6%	95,0%	88,8%	94,9%
Zahl der betroffenen Arbeitnehmer	189.120	221.115	358.531	473.957	422.617	467.150
Zahl der Arbeitnehmer in kollektiven Konflikten	92.203	132.647	251.268	319.445	259.445	286.680
Anteil der AN in kollektiven Konflikten an Gesamtzahl (%)	48,8	60,0	70,1	67,4	61,4	61,4
Jährlicher Anstieg der betroffenen AN (%)		16,9	62,1	32,2	-10,8	10,5

Tab.3.b *Angenommene und beigelegte Schiedsfälle (1996-2007)*

Jährlicher Anstieg der AN in kollektiven Konflikten (%)		43,9	89,4	27,1	-18,8	10,5
Durchschnittliche Zahl der AN in Konflikten	3,9	3,1	3,8	3,9	3,1	3,0
Durchschnittliche Zahl der AN in kollektiven Konflikten	29,3	32,3	37,1	35,3	31,5	29,1
<b>Konfliktursachen</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Änderung des Arbeitsvertrages		2.992	2.840	3.469	3.829	4.254
Aufhebung des Arbeitsvertrages		10.337	13.069	18.108	21.149	29.038
Beendigung des Arbeitsvertrages		5.344	4.752	8.031	10.816	10.298
Anderere		8.917	9.515	8.626	12.549	15.276
<b>Beigelegte Fälle nach Art der Beilegung</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
durch Schlichtung	24.223	32.793	31.483	39.550	41.877	42.933
durch Schiedsspruch	12.789	15.060	25.389	34.712	54.142	77.250
Anderere	9.531	22.939	35.155	47.027	34.669	35.096
Beigelegte Fälle insgesamt	46.543	70.792	92.288	121.289	130.688	150.279
Anteil Schlichtung (%)	52,0%	46,3%	34,1%	32,6%	32,0%	28,6%
Anteil Schiedsspruch (%)	27,5%	21,3%	27,5%	28,6%	41,4%	51,4%
<b>Zahl der Fälle nach Ergebnis</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Erfolg für Arbeitgeber	9.452	11.488	11.937	15.674	13.699	31.544
Erfolg für Arbeitnehmer	23.696	40.063	48.650	63.030	70.544	71.739
Teilerfolg für beide Seiten	13.395	19.241	27.365	37.459	37.247	46.996
Anteil der AG-Fälle (%)	20,3%	16,2%	12,9%	12,9%	10,5%	21,0%
Anteil der AN-Fälle (%)	50,9%	56,6%	52,7%	52,0%	54,0%	47,7%
Anteil AN/AG (%)	28,8%	27,2%	29,7%	30,9%	28,5%	31,3%
Zahl der nicht beigelegten Fälle	3.024	3.596	4.836	6.536	10.892	13.081

Angenommene Fälle	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Angenommene Fälle insges.	184.116	226.391	260.471	313.773	317.162	350.000
Kollektive Konflikte	11.024	10.823	19.241	16.217	13.977	13.000
Jährlicher Anstieg der Fälle (%)	19,1	23,0	15,1	20,5	1,1	10,4
Anteil der kollektiven Konflikte (%)	6,0	4,8	7,4	5,2	4,4	3,7

Tab.3.c Angenommene und beigelegte Schiedsfälle (1996-2007)

Jährlicher Anstieg der kollektiven Konflikte (%)	12,0	-1,8	77,8	-15,7	-13,8	-7,0
Ungelöste Fälle am Ende des Vorjahres	12.472	16.276	17.117	17.829	22.165	
Von Arbeitnehmern vorgebrachte Fälle	172.253	215.512	249.335	293.710	301.233	
in % an allen Fällen	93,6%	95,2%	95,7%	93,6%	95,0%	
Zahl der betroffenen Arbeitnehmer	608.396	801.042	764.981	744.195	679.312	650.000
Zahl der Arbeitnehmer in kollektiven Konflikten	374.956	514.573	477.992	409.819	348.714	270.000
Anteil der AN in kollektiven Konflikten an Gesamtzahl (%)	61,6	64,2	62,5	55,1	51,3	41,5
Jährlicher Anstieg der betroffenen AN (%)	30,2	31,7	-4,5	-2,7	-8,7	-4,3
Jährlicher Anstieg der AN in kollektiven Konflikten (%)	30,8	37,2	-7,1	-14,3	-14,9	-22,6
Durchschnittliche Zahl der AN in Konflikten	3,3	3,5	2,9	2,4	2,1	1,9
Durchschnittliche Zahl der AN in kollektiven Konflikten	34,0	47,5	24,8	25,3	24,9	20,8
<b>Konfliktursachen</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Änderung des Arbeitsvertrages	3.765	5.494	4.465	7.567	3.456	
Aufhebung des Arbeitsvertrages	30.940	40.017	42.881	54.858	55.502	
Beendigung des Arbeitsvertrages	12.908	12.043	14.140	14.015	12.366	
Andere	17.562	13.131	20.447	28.257		
<b>Beigelegte Fälle nach Art der Beilegung</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
durch Schlichtung	50.925	67.765	83.400	104.308	104.435	
durch Schiedsspruch	77.340	95.774	110.708	131.745	141.465	
Andere	50.479	59.954	64.550	69.974	64.880	
Beigelegte Fälle insgesamt	178.744	223.503	258.678	306.027	310.780	323.050
Anteil Schlichtung (%)	28,5%	30,3%	32,2%	34,1%	33,6%	
Anteil Schiedsspruch (%)	43,3%	42,9%	42,8%	43,1%	45,5%	
<b>Zahl der Fälle nach Ergebnis</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Erfolg für Arbeitgeber	27.017	34.272	35.679	39.401	39.251	
Erfolg für Arbeitnehmer	84.432	109.556	123.268	145.352	146.028	
Teilerfolg für beide Seiten	67.295	79.475	94.041	121.274	125.501	

Tab.3.d Angenommene und beigelegte Schiedsfälle (1996-2007)

Anteil der AG-Fälle (%)	15,1%	15,3%	13,8%	12,9%	12,6%
Anteil der AN-Fälle (%)	47,2%	49,0%	47,7%	47,5%	47,0%
Anteil AN/AG (%)	37,6%	35,6%	36,4%	39,6%	40,4%
Zahl der nicht beigelegten Fälle	17.844	19.164	18.817		

Quelle: ZLTN 2006; ZTN 2007; 2007=[www.molss.gov.cn](http://www.molss.gov.cn); eigene Berechnungen.

Tab.4 Angenommene und beigelegte Schlichtungsfälle (1996-2007)

Arbeitskonflikte: Schlichtung und Schiedsverfahren	Konfliktfälle insges.	Von Schiedskommissionen angenommene Fälle	Von Schlichtungskomitees angenommene Fälle	Erfolgreich geschlichtete Fälle	Ohne Schlichtungserfolg	Anteil geschlichteter an angenommenen Fällen (%)	Arbeitseinheiten mit Schlichtungskomitees**
1996	134.158	48.121	86.037	74.538	11.499	86,6	153.904
1997	144.118	71.524	72.594	47.528	25.066	65,5	127.039
1998	245.720	93.649	152.071	112.659	39.412	74,1	187.102
1999	233.572	120.191	113.381	81.234	32.147	71,6	26.804
2000	270.209	135.206	135.003	80.617	54.386	59,7	222.888
2001*	160.995	154.621	6.374	5.825	549	91,4	
2002	437.929	184.116	253.813	57.907	195.906	22,8	164.937
2003	419.083	226.391	192.692	51.781	140.911	26,9	153.113
2004	452.590	260.471	192.119	54.537	137.582	28,4	195.403
2005	507.059	313.773	193.286	42.036	151.250	21,7	230.542
2006	446.828	317.162	129.666				290.000
2007	500.000	350.000	150.000				

Anmerkung: \* Nur Angaben von vier Provinzen.

\*\* 1996-1998 und 2000ff. Zahl der Komitees, 1999 Zahl der Komitees, die Fälle angenommen haben.

Quelle: ZLTN 1997-2006; ZTN 2007; 2007 = [www.molss.gov.cn](http://www.molss.gov.cn); 2006 = eigene Berechnung, You 2007.

Tab.5 Von Gerichten beigelegte Fälle in Vertragskonflikten (1996-2006)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Arbeitskonflikte und Arbeitsvertragsfälle	37.558	50.124	59.118	73.340	76.378	100.923
Veränderung gg. Vorjahr (%)		33,5	17,9	24,1	4,1	32,1
Vor Gericht angefochtene Schiedsurteile	1.389	2.044	3.693	3.903		
	2002	2003	2004	2005	2006	
Fälle insg.	2.251.113	2.269.167	2.235.890	2.255.651	2.236.888	
Arbeitskonflikte und Arbeitsvertragsfälle	144.926	169.366	182.878	198.832	200.349	
Veränderung gg. Vorjahr (%)	43,6	16,9	8,0	8,7	0,8	
Anteil an Gesamtfällen	6,4%	7,5%	8,2%	8,8%	9,0%	
Arbeitskonflikte	82.886	98.159	108.229	121.516	124.966	
Veränderung gg. Vorjahr (%)		18,4	10,3	12,3	2,8	
Anteil an Gesamtfällen	3,7%	4,3%	4,8%	5,4%	5,6%	
Vermittlung	15.435	18.957	22.891	27.944	27.025	
Urteil	49.010	55.831	57.721	62.608	66.989	
Zurückgezogen	12.958	16.207	6.405	20.988	22.407	
Arbeitsverträge	62.040	71.207	74.649	77.316	75.383	
Veränderung gg. Vorjahr (%)		14,8	4,8	3,6	-2,5	
Anteil an Gesamtfällen	2,8%	3,1%	3,3%	3,4%	3,4%	
Vermittlung	14.723	15.354	18.423	18.769	18.119	
Urteil	20.105	23.221	19.968	21.173	18.960	
Zurückgezogen	25.679	30.936	34.278	35.697	37.124	

Anmerkung: Arbeitsverträge, im Chinesischen wörtlich: Verträge über Angebot und Nutzung von Arbeitskraft.

Quelle: ZTN 2003-2007; eigene Berechnungen; 1996-2001: China Law Yearbook nach Fu & Choy 2004.

Tab.6.a Schiedsfälle nach Unternehmensform und Ursache (1996-2005)

	Insg.	SEU	KEU	TVE	FIE	JV, AG	GmbH	PU	Einzel- gew.
Zahl der Fälle (1996)	47.951	16.390	8.963	3.425	10.083	2.830		3.535	1.119
Zahl der Fälle (1997)	71.524	18.546	11.101	5.965	23.244	2.086		7.327	974
Entlohnung	29.150	5.624	3.689	2.111	10.811	845		4.390	496
Sozialversicherung und Wohlfahrt	11.995	3.931	2.904	1.969	1.147	353		1.068	231
Arbeits- schutz/Arbeitsunfälle	2.256	624	420	464	285	84		252	86
Arbeitsvertrag: Änderung	2.992	735	434	127	1.267	90		245	18
Arbeitsvertrag: Kündigung	10.337	3.869	1.698	649	3.026	311		437	44
Arbeitsvertrag: Beendigung	5.344	1.127	628	147	2.933	112		239	26
Zahl der Fälle (1998)	93.649	22.195	13.579	12.125	22.537	4.537		10.790	1.585
Entlohnung	31.396	6.658	4.088	4.043	8.770	1.706		4.873	716
Sozialversicherung und Wohlfahrt	20.206	5.386	4.119	3.443	3.044	865		2.456	388
Arbeits- schutz/Arbeitsunfälle	6.931	674	573	1.451	2.523	184		1.315	150
Arbeitsvertrag: Änderung	2.840	586	342	611	745	175		320	34
Arbeitsvertrag: Kündigung	13.069	4.623	2.246	1.036	3.138	890		747	96
Arbeitsvertrag: Beendigung	4.752	1.613	824	604	944	261		298	61
Zahl der Fälle (1999)	120.191	26.726	18.163	10.068	27.824	6.649		13.929	2.449
Entlohnung	44.690	7.786	5.892	3.351	10.827	2.210		6.292	1.270
Sozialversicherung und Wohlfahrt	28.832	6.946	5.642	3.160	3.606	1.837		3.381	592
Arbeits- schutz/Arbeitsunfälle	7.820	716	1.219	1.204	2.419	336		1.525	198
Arbeitsvertrag: Änderung	3.469	989	393	134	1.290	255		260	33

Tab.6.b Schiedsfälle nach Unternehmensform und Ursache (1996-2005)

	Insg.	SEU	KEU	TVE	FIE	JV, AG	GmbH	PU	Einzel- gew.
Arbeitsvertrag: Kündigung	18.108	5.001	2.454	1.184	5.305	990		1.337	97
Arbeitsvertrag: Beendigung	8.031	2.520	1.036	466	2.790	383		339	41
Zahl der Fälle (2000)	135.206	32.715	23.203	3.927	20.930	14.521		20.128	4.098
Entlohnung	41.671	8.105	6.422	1.134	7.414	3.984		7.539	1.842
Sozialversicherung und Wohlfahrt	31.350	8.389	6.307	1.384	2.727	3.273		4.375	776
Arbeits- schutz/Arbeitsunfälle	13.008	2.222	2.051	372	2.437	1.394		3.351	707
Arbeitsvertrag: Änderung	3.829	1.195	575	46	328	521		291	42
Arbeitsvertrag: Kündigung	21.149	6.305	3.167	259	4.621	2.212		2.340	297
Arbeitsvertrag: Beendigung	10.816	3.519	1.739	143	1.712	1.281		725	108
Zahl der Fälle (2001)	154.621	42.873	25.550	2.432	20.174	26.060		23.925	6.420
Entlohnung	45.172	9.638	7.009	693	6.227	7.845		9.104	2.440
Sozialversicherung und Wohlfahrt	31.158	9.961	5.718	525	3.298	4.443		4.429	942
Arbeits- schutz/Arbeitsunfälle	18.171	3.471	2.903	350	2.309	2.971		4.315	1.288
Arbeitsvertrag: Änderung	4.254	1.777	1.004	113	243	593		167	146
Arbeitsvertrag: Kündigung	29.038	9.579	4.715	293	4.685	4.980		2.390	801
Arbeitsvertrag: Beendigung	10.298	3.383	1.785	286	1.161	1.636		851	192
Zahl der Fälle (2002)	184.116	45.215	27.253		22.930	19.809	19.264	30.618	6.564
Entlohnung	59.144	10.610	7.453		8.304	7.216	6.358	12.169	3.008
Sozialversicherung und Wohlfahrt	32.622	9.402	5.972		3.257	3.123	2.763	5.502	860
Arbeits- schutz/Arbeitsunfälle	23.936	3.619	3.263		2.876	2.108	3.033	6.226	1.465



Tab.6.d Schiedsfälle nach Unternehmensform und Ursache (1996-2005)

	Insg.	SEU	KEU	TVE	FIE	JV, AG	GmbH	PU	Einzel- gew.
Sozialversicherung und Wohlfahrt	97.519								
Arbeitsvertrag: Änderung	7.567								
Arbeitsvertrag: Kündigung	54.858								
Arbeitsvertrag: Beendigung	14.015								
Freisetzung	2.441								

Anmerkung: SEU: Staatseigene Unternehmen; KEU Kollektiveigene Unternehmen; TVE: Township and Village Enterprises (ländliche Unternehmen); FIE: Foreign-invested Enterprises (Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung); JV: Joint Venture; PU: Privatunternehmen.

Quelle: ZLTN 1998-2006.

## Literatur

- Adecco Institute (2007), „China’s Future Labor Market and the Impact of New (Globally Inspired) Labor Laws“, Adecco Institute White Paper, December, London: Adecco Institute
- Allmendinger, Johannes (2008), „Das neue Gesetz der Volksrepublik China über Schlichtung und Schiedsverfahren bei Arbeitsstreitigkeiten“, in: *Zeitschrift für chinesisches Recht*, Vol.15, Nr.2, S.103-112
- Barboza, David (2008), „Foreign Companies Pushed to Allow Chinese Unions“, in: *International Herald Tribune*, 11. September
- Blecher, Marc (2008), „When Wal-Mart Wimped Out. Globalization and Unionization in China“, in: *Critical Asian Studies*, Vol.40, Nr.2, S.263-276
- Braun, Anne J. (2008), „Wie informell ist Chinas Arbeitsmarkt? – Status quo und Perspektiven informeller Beschäftigung in der VR China“, in: *China aktuell*, Nr.1, S.31-65
- Brown, Ronald C. (o.J. [2008]), *China Labour Dispute Resolution*, The Foundation for Law, Justice and Society, University of Oxford. Online: <http://www.fljs.org/uploads/documents/Brown%231%23.pdf> (Aufruf: 01.09.2008)
- (2006), „China’s Collective Contract Provisions: Can Collective Negotiations Embody Collective Bargaining?“, in: *Duke Journal of Comparative and*

*International Law*, Nr.16, S.35-77

- Cai, Yongshun (2002), „The Resistance of Chinese Laid-off Workers in the Reform Period“, in: *The China Quarterly*, Nr.170, June, S.327-344
- Chang, Kai (2005), *The Legislation of Right to Strike in China*, paper presented at the Conference „ISLSSL 8th Asian Regional Congress“, Taipei: International Society for Labour and Social Security Law, 31.10.-3.11.05. Online: <http://www.airroc.org.tw/ISLSSL2005/program/doc/II-3.doc> (Aufruf: 24.10.2008)
- Chen, Chih-jou Jay (2008, forthcoming), „Growing Social Unrest and Emergent Protest Groups in China“, in: Hsin-Huang Michael Hsiao & Cheng-Yi Lin (Hrsg.), *Rise of China. Beijing's Strategies and Implications for the Asia-Pacific*, New York and London: Routledge
- Chen, Feng (2007), „Individual Rights and Collective Rights: Labor's Predicament in China“, in: *Communist and Post-Communist Studies*, Vol.40, Nr.1, March, S.59-79
- Chen, Hong (2008), „Maneuver on labor law faces block“, in: *China Daily*, 22. Juli
- China Labour Bulletin* (2008), „Help or Hindrance to Workers. China's Institutions of Public Redress“, Research Reports, 23. April. Online: [http://www.clb.org.hk/en/files/share/File/research\\_reports/Help\\_or\\_Hindrance.pdf](http://www.clb.org.hk/en/files/share/File/research_reports/Help_or_Hindrance.pdf) (Aufruf: 05.09.2008)
- CLB siehe *China Labour Bulletin*
- Cooke, Fang Lee (2008), „The Changing Dynamics of Employment Relations in China: An Evaluation of the Rising Level of Labour Disputes“, in: *Journal of Industrial Relations*, Vol.50, Nr.1, S.111-138
- Crothall, Geoffrey (2008), „Workers' Rights in China“, in: *Wall Street Journal Asia*, 1. Mai. Online: <http://www.china-labour.org.hk/en/node/100249> (Aufruf: 01.09.2008)
- Fu, Hualing & D.W. Choy (2004), „From Mediation to Adjudication: Settling Labor Disputes in China“, in: *China Rights Forum*, Nr.3, ohne Seitenzahlen
- Grassi, Sergio (2008), „Die neuen Aufgaben der chinesischen Gewerkschaften“, in: *China aktuell – Journal of Current Chinese Affairs*, Nr.1, S.139-161
- Han, Dongfang (2008), *The Prospects for Legal Enforcement of Labor Rights in China Today – A Glass Half Full*, Statement, CECC Hearing, Washington, June 18. Online: <http://cecc.gov/pages/hearings/2008/20080618/han.php> (Aufruf: 24.10.2008)
- Hebel, Jutta & Günter Schucher (1992), *Zwischen Arbeitsplan und Arbeitsmarkt*.

- Strukturen des Arbeitssystems in der VR China, Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Nr.204, Hamburg: Institut für Asienkunde
- Heuser, Robert (Hrsg.) (1996), *Wirtschaftsreform und Gesetzgebung in der Volksrepublik China. Texte und Kommentare*, Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Nr.264, Hamburg: Institut für Asienkunde
- Ho, Virginia Harper (2003), *Labor Dispute Resolution in China. Implications for Labor Rights and Legal Reform*, Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California
- Hurst, William (2004), „Understanding Contentious Collective Action by Chinese Laid-Off Workers: The Importance of Regional Political Economy“, in: *Studies in Comparative International Development*, Vol.39, Nr.2, Summer, S.94-120
- Hurst, William & Kevin J. O'Brien (2002), „China's Contentious Pensioners“, in: *The China Quarterly*, Nr.170, June, S.345-360
- Ji, Ming (2008), „Enact Laws for the People to Hearten Public Feeling“, in: Xinhua, 13. März, nach BBC PF, 15. März
- Josephs, Hilary K. (1990), *Labor Law in China: Choice and Responsibility*, Salem, New Hampshire: Butterworth Legal Publishers
- Kaufmann-Kohler, Gabrielle & Fan Kun (2008), „Integrating Mediation into Arbitration: Why It Works in China“, in: *Journal of International Arbitration*, Vol.25, Nr.4, S.479-492
- Kernen, Antoine (o.J. [2004]), *Social Security Reform: State Workers Challenge the Chinese State*. Online: <http://www.unifr.ch/travsoc/espanet105/papers/pap18-02.pdf> (Aufruf: 18.07.2008)
- Kleinert, Uwe (2008), *Die Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen in China*. Online: [http://eu-china.net/web/cms/upload/pdf/materialien/kleinert\\_2008\\_verrechtlichung\\_der\\_arbeitsbeziehungen\\_in\\_china\\_08-08-14.pdf](http://eu-china.net/web/cms/upload/pdf/materialien/kleinert_2008_verrechtlichung_der_arbeitsbeziehungen_in_china_08-08-14.pdf) (Aufruf: 01.09.2008)
- Lee, Ching Kwan (2005), *Livelihood Struggles and Market Reform. (Un)making Chinese Labour after State Socialism*, Occasional Paper Nr.2, Februar, Geneva: United Nations Research Institute for Social Development
- Li, Peilin & Guangjin Chen (2008), „Zhongguo jiakuai yi gaishan minsheng wei zhongdian de shehui jianshe“ (China Pushes Forward Social Construction and the People's Livelihood), in: Xin Ru, Xueyi Lu & Peilin Li (Hrsg.), *2008 nian Zhongguo shehui xingshi fenxi yu yuce* (Analysis and Forecast on China's Social Development (2008)), Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe (Social Sciences Academic Press), S.1-15

- (2007), „Zhongguo jinru quanmian jianshe hexie shehui xin jieduan“ (China Entering a New Stage to Build a Harmonious Society), in: Xin Ru, Xueyi Lu & Peilin Li (Hrsg.), *2007 nian Zhongguo shehui xingshi fenxi yu yuce* (Analysis and Forecast on China's Social Development (2007)), Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe (Social Sciences Academic Press), S.1-16
- Li, Peilin et al. (2007), „2006 nian Zhongguo shehui hexie wending zhuangkuang diaocha baogao“ (A Report on the Situation of Social Harmony and Stability of China in 2006), in: Xin Ru, Xueyi Lu & Peilin Li (Hrsg.), *2007 nian Zhongguo shehui xingshi fenxi yu yuce* (Analysis and Forecast on China's Social Development (2007)), Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe (Social Sciences Academic Press), S.19-31
- Liu, Yanbin (o.J.), *Extension of Social Insurance Coverage Informal Economy and Migrant Workers in China*. Online: <http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/events/sis/download/paper37.pdf> (Aufruf: 04.09.2008)
- Nationaler Volkskongress, Ständiger Ausschuss des 10. (2008), „Gesetz der Volksrepublik China über Schlichtung und Schiedsverfahren bei Arbeitsstreitigkeiten [verabschiedet am 29.12.2007]“, in: *Zeitschrift für chinesisches Recht*, Vol.15, Nr.2, S.145-155
- National People's Congress (2007a), *Law of the People's Republic of China on Mediation and Arbitration of Labor Disputes. Adopted at the 31st Session of the Standing Committee of the 10th National People's Congress on December 29, 2007*. Online: <http://tradeinservices.mofcom.gov.cn/en/b/2007-12-29/27880.shtml> (Aufruf: 18.07.2008)
- (2007b), *Zhonghua Renmin Gongheguo laodong zhengyi tiaochu zhongcaifa*. Online: [http://www.molss.gov.cn/gb/zxwj/2008-01/16/content\\_221423.htm](http://www.molss.gov.cn/gb/zxwj/2008-01/16/content_221423.htm) (Aufruf: 14.02.2008)
- Ngok, Kinglun (2008), „The Changes of Chinese Labor Policy and Labor Legislation in the Context of Market Transition“, in: *International Labor and Working-Class History*, Nr.73, Spring, S.45-64
- NPC siehe National People's Congress
- NVK siehe Nationaler Volkskongress
- O'Brien, Kevin J. & Lianjiang Li (2006), *Rightful Resistance in Rural China*, Cambridge et al.: Cambridge University Press
- Peerenboom, Randall & Xin He (o.J. [2008]), *Dispute Resolution in China: Patterns, Causes, and Prognosis*, The Foundation for Law, Justice and Society. University of Oxford. Online: <http://www.fljs.org/uploads/documents>

- /Peerenboom\_He%20Xin%231%23.pdf (Aufruf: 01.09.2008)
- Qiao, Jian (2008), „2007 nian: laodong baozhang lifanian de Zhongguo laogong zhuangkuang“ (2007: The Situation of Chinese Labor in the Year of Labor Security Legislation), in: Xin Ru, Xueyi Lu & Peilin Li (Hrsg.), *2008 nian Zhongguo shehui xingshi fenxi yu yuce* (Analysis and Forecast on China's Social Development (2008)), Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe (Social Sciences Academic Press), S.267-278
- (2007), „Zhongguo laodong guanxi de zhuanxing ji dangqian de tezheng“ (Current Characteristics of the Changing Labour Relations), in: Xin Ru, Xueyi Lu & Peilin Li (Hrsg.), *2007 nian Zhongguo shehui xingshi fenxi yu yuce* (Analysis and Forecast on China's Social Development (2007)), Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe (Social Sciences Academic Press), S.279-291
- Qiao, Jian & Ying Jiang (2005), „Shichanghua guochengzhong de laodong zhengyi he laogong quntixing shijian fenxi“ (An Analysis of Labor Demonstrations), in: Xin Ru, Xueyi Lu & Peilin Li (Hrsg.), *2005 nian: Zhongguo shehui xingshi fenxi yu yuce* (Analysis and Forecast on China's Social Development (2005)), Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe (Social Sciences Academic Press), S.296-314
- Qiu, Quanlin (2008), „Labor dispute cases skyrocket following new law“, in: *China Daily*, 24. April
- Schucher, Günter (2007a), „Chinas Streben nach Harmonie: Wunsch und Wirklichkeit“, in: *China aktuell – Journal of Current Chinese Affairs*, Nr.5, S.40-69
- (2007b), „Hu Jintao fordert soziale Gerechtigkeit“, in: *China aktuell – Journal of Current Chinese Affairs*, Nr.6, S.138f.
- (2007c), „Beschäftigungsförderung wird gesetzliche Auflage“, in: *China aktuell – Journal of Current Chinese Affairs*, Nr.5, S.169-171
- (2006a), „Chinas neues Arbeitsvertragsgesetz – Stärkung der Schwachen oder nur Beruhigungspille?“, in: *China aktuell – Journal of Current Chinese Affairs*, Nr.4, S.47-65
- (2006b), „Gewerkschaften bei Wal-Mart“, in: *China aktuell – Journal of Current Chinese Affairs*, Nr.5, S.117
- Schüller, Margot (2002), „Getting the Numbers Right – Deficiencies in China's Statistical System“, in: Doris Fischer & Andreas Oberheitmann (Hrsg.), *China im Zeichen von Globalisierung und Entwicklung. Festschrift zum 70. Geburtstag von Ernst Hagemann*, Berlin: DIW, S.9-24
- Shen, Jie (2008), „Labour Disputes and their Settlement in China: A Systema-

- tic Review of the Post-Reform Research“, in: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol.24, Nr.2, S.263-288
- Shirk, Susan L. (2007), *China. Fragile Superpower*, Oxford: Oxford University Press
- Solinger, Dorothy J. (2007), „Labor Discontent in China in Comparative Perspective“, in: *Eurasian Geography and Economics*, Vol.48, Nr.4, S.413-438
- Taylor, Bill, Kai Chang & Qi Li (Hrsg.) (2003), *Industrial Relations in China*, Cheltenham, UK, Northampton, USA: Edward Elgar
- Tomba, Luigi (2002), *Paradoxes of Labour Reform. Chinese Labour Theory and Practice from Socialism to Market*, London: RoutledgeCurzon
- Weston, Timothy B. (2004), „The Iron Man Weeps. Joblessness and Political Legitimacy in the Chinese Rust Belt“, in: Peter Hays Gries & Stanley Rosen (Hrsg.), *State and Society in 21st-century China. Crisis, Contention, and Legitimation*, New York, London: RoutledgeCurzon, S.67-86
- Wu, Bangguo (2008), „Report on the Work of the Standing Committee of the National People’s Congress. Delivered at the Fifth Session of the Eleventh National People’s Congress on March 8, 2008“, in: Xinhua News Agency, 21. März, nach BBC PF, 22. März
- (2007), „Report on the Work of the Standing Committee of the National People’s Congress. Delivered at the Fifth Session of the Tenth National People’s Congress on March 11, 2007“, in: Xinhua News Agency, 11. März, nach BBC EF, 12. März
- Wu, Bin & Yongnian Zheng (2008), „A Long March to Improve Labour Standards in China: Chinese Debates on the New Labour Contract Law“, in: *Briefing Series*, 39, April, Nottingham: University of Nottingham, China Policy Institute
- Xie, Zhiqiang & Jia Pan (2008), „Dangzheng lingdao ganbu dui 2007-2008 nian Zhongguo shehui xingshi de jiben kanfa“ (Basic Opinions of the Leading Cadres on China’s Social Situation of 2007-2008), in: Xin Ru, Xueyi Lu & Peilin Li (Hrsg.), *2008 nian Zhongguo shehui xingshi fenxi yu yuce* (Analysis and Forecast on China’s Social Development (2008)), Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe (Social Sciences Academic Press), S.143-154
- Xinhua News Agency (2007a), „China Adopts Law to Streamline Labor Arbitration, Cut Costs“, 29. Dezember
- (2007b), „Chinese Governments Recover 43.32 bil Yuan for Migrant Workers’ Unpaid Wages“, 26. Dezember

- (2007c), „China to Enact Law to Deal with Rising Number of Labor Disputes“, 26. August
- (2007d), „Mass Incidents’ Involving Labor Disputes on the Rise: Official“, 24. Juli
- XNA siehe Xinhua News Agency
- You, Jun (Hrsg.) (2007), *2006-2007 nian: Zhongguo jiuye baogao – Tansuo suzhi jiuye* (2006-2007: China’s Employment Report – Researching Quality Employment), Beijing: Zhongguo laodong shehui baozhang chubanshe (China Labour and Social Security Press)
- Yu, Jianrong (2008), „Emerging Trends in Violent Riots“, in: *China Security*, Vol.4, Nr.3, Summer, S.75-81
- Zhongguo Laodong he Shehui Baozhang Nianjian (China Labour and Social Security Yearbook) (2003), Beijing: Zhongguo laodong shehui baozhang chubanshe (China Labour and Social Security Press)
- Zhongguo Laodong Tongji Nianjian (China Labour Statistical Yearbook) (Jahrgänge von 1997-2006), Beijing: Zhongguo tongji chubanshe (China Statistics Press)
- Zhongguo Tongji Nianjian (China Statistical Yearbook) (Jahrgänge von 1995-2007), Beijing: Zhongguo tongji chubanshe (China Statistics Press)
- Zhu, Zhe (2008), „Toward harmonious society through rule of law“, in: *China Daily*, 10. März
- ZLSBN siehe Zhongguo Laodong he Shehui Baozhang Nianjian
- ZLTN siehe Zhongguo Laodong Tongji Nianjian
- ZTN siehe Zhongguo Tongji Nianjian