# Chinas Arbeitsgesetz: Ein wirksames Instrument der Arbeitnehmervertretung?

Studie im Rahmen des Projektes »Möglichkeiten und Grenzen einer betrieblichen Interessenvertretung in der Volksrepublik China«

Deutsche Fassung der Studie »Chinas Labour Law: An effective Instrument of Workers' Representation?« von Caroline Heuer, Januar 2005

Redaktion, Übersetzung und Anhänge: Uwe Kleinert
herausgegeben von der Werkstatt Ökonomie

im Auftrag von
Internationalem Metallarbeiterbund
IG Metall
DGB Bildungswerk/Nord-Süd-Netz

August 2005

**Werkstatt Ökonomie**

Obere Seegasse 18 · 69124 Heidelberg

Telefon (0 62 21) 4 33 36-0 · Telefax (0 62 21) 4 33 36-29

E-Mail info@woek.de · Internet www.woek.de

# Inhaltsübersicht


Tabellen und Schaubilder ..... 3

Abkürzungen ..... 4

1. Ungleiche Entwicklung in China: Wirtschaftlicher Boom, soziale Instabilität, politische & rechtliche Willkür ..... 5

Wirtschaftlicher Boom ..... 5

Soziale Instabilität ..... 7

Politische & rechtliche Willkür? ..... 10

2. Das neue Gewerkschaftsgesetz: Chance für eine wirksame Arbeitnehmervertretung? ..... 13

Gewerkschaften & die Vertretung von Arbeitnehmerinteressen ..... 13

Gewählte Arbeitnehmervertreter? ..... 15

Mitbestimmung auf Chinesisch ..... 17

Tarifverträge: Nichts weiter als Verzierung? ..... 19

Beilegung von Arbeitskonflikten & Streikrecht ..... 21

3. Arbeits- und Gewerkschaftsrechte in der Praxis ..... 22

Gewerkschaftsrechte in ausländischen Unternehmen ..... 22

Gewerkschaftsrechte & Nicht-Regierungsorganisationen ..... 24

Handlungsspielräume auf der betrieblichen Ebene: Zwei Beispiele ..... 25

4. Zusammenfassung ..... 26

5. Verwendete Literatur ..... 29

6. Anhang: Auszüge aus Gesetzestexten ..... 31

Das chinesische Gewerkschaftsgesetz von 2001 ..... 31

Das chinesische Arbeitsgesetz ..... 37

7. Anhang: Schaubilder & Daten zur Außenwirtschaft Chinas ..... 39


## Tabellen und Schaubilder


Tabelle 1 Zahl der Arbeitskonflikte 1994 bis 2001 ..... 10

Tabelle 2 Wirtschaftliche Bedeutung verschiedener Eigentumsformen ..... 23

Schaubild 1 Auslandsinvestitionen in China nach Herkunftsregionen, 2002 ..... 6

Schaubild 2 Auslandsinvestitionen in China nach Herkunftsländern, 2002 ..... 6

Schaubild 3 Einkommensentwicklung in China 1989 bis 2002 ..... 9

Schaubild 4 Hierarchieebenen der chinesischen Politik und die Interaktion zwischen Partei und Staat ..... 11
Schaubild 5 Betriebsgewerkschaft einer Textilfabrik mit 12.247 Mitgliedern (Organigramm) ..... 16
Schaubild 6 Außenhandel Chinas 1980 bis 2002 ..... 39
Schaubild 7 Chinas Anteil an den Exporten Asiens 1973 bis 2003 ..... 39
Schaubild 8 Die führenden Exportnationen 1997 bis 2003 ..... 40
Schaubild 9 Chinas wichtigste Handelspartner 2004 ..... 40
Schaubild 10 Außenhandel Deutschlands mit China 1997 bis 2004 ..... 41
Schaubild 11 Warenstruktur des deutschen Außenhandels mit China 2004 ..... 42
Schaubild 12 Außenhandel Europas mit China 2000 bis 2004 ..... 43
Schaubild 13 Bestand ausländischer Direktinvestitionen in China 1990 bis 2003 ..... 44
Schaubild 14 Deutsche Direktinvestitionen in China und Hongkong 1990 bis 2003 ..... 44
Schaubild 15 Deutsche Direktinvestitionen in China nach Wirtschaftszweigen der Investoren 2003 ..... 45

## Abkürzungen

| | |
|---|---|
| ACGB | Allchinesischer Gewerkschaftsbund |
| CSR | Soziale Unternehmensverantwortung (Corporate Social Responsibility) |
| ILO | Internationale Arbeitsorganisation (Internatonal Labour Organization) |
| KPCh | Kommunistische Partei Chinas |
| Mio. | Millionen |
| Mrd. | Milliarden |
| NRO | Nichtregierungsorganisation, nicht-staatliche Organisation |
| OSH | Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (Occupational Health and Safety) |
| RMB | Renminbi ("Währung des Volkes"), auch Yuan<br>seit 1994: 1 US-Dollar = 8,2765 Yuan; im Juli 2005 wurde der Wechselkurs neu auf 1 US-Dollar = 8,11 Yuan festgesetzt |
| SMTUC | Shanghai Municipal Trade Union Council |
| UNDP | Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme) |
| WTO | Welthandelsorganisation (World Trade Organization) |

# 1. Ungleiche Entwicklung in China: Wirtschaftlicher Boom, soziale Instabilität, politische & rechtliche Willkür

## Wirtschaftlicher Boom

Die Reform- und Öffnungspolitik, die Deng Xiaoping 1978 einleitete, markierte das Ende der bisherigen, auf Selbstversorgung gerichteten, Entwicklungsstrategie und begründete Chinas neue weltwirtschaftliche und weltpolitische Position. Die neue Strategie, regionale Entwicklung über lokale Pilotprojekte anzustoßen, begann mit der Einrichtung der vier Sonderwirtschaftszonen Shenzen, Zhuhai, Shantou und Xiamen und wird bis heute weiter verfolgt. Mittlerweile gibt es mehrere solcher Sonderwirtschaftszonen in China (die Angaben über ihre Zahl schwanken zwischen 50 und 110), die mit Steuererleichterungen, gesetzlichen Ausnahmeregelungen und Vorzugsbehandlung multinationale Unternehmen ins Land locken sollen.

Obwohl die Strategie, bestimmte regionale Zentren besonders zu fördern, inzwischen zu einer erheblichen Kluft zwischen den hoch entwickelten Küstenregionen im Osten und dem rückständigen Westen geführt hat, weist China in den letzten Jahren ein stetiges Wirtschaftswachstum von bis zu 9 % aus. Außerdem verzeichnet China weltweit die meisten Zuflüsse von Investitionen aus dem Ausland und hat in dieser Hinsicht die Vereinigten Staaten überholt. Auslandsinvestitionen sind eine der wichtigsten Triebfedern für das Wirtschaftswachstum des Landes. Ausländische Investoren anzulocken und ihnen die nötige Stabilität zu gewährleisten, sind deshalb zentrale Anliegen der chinesischen Politik.

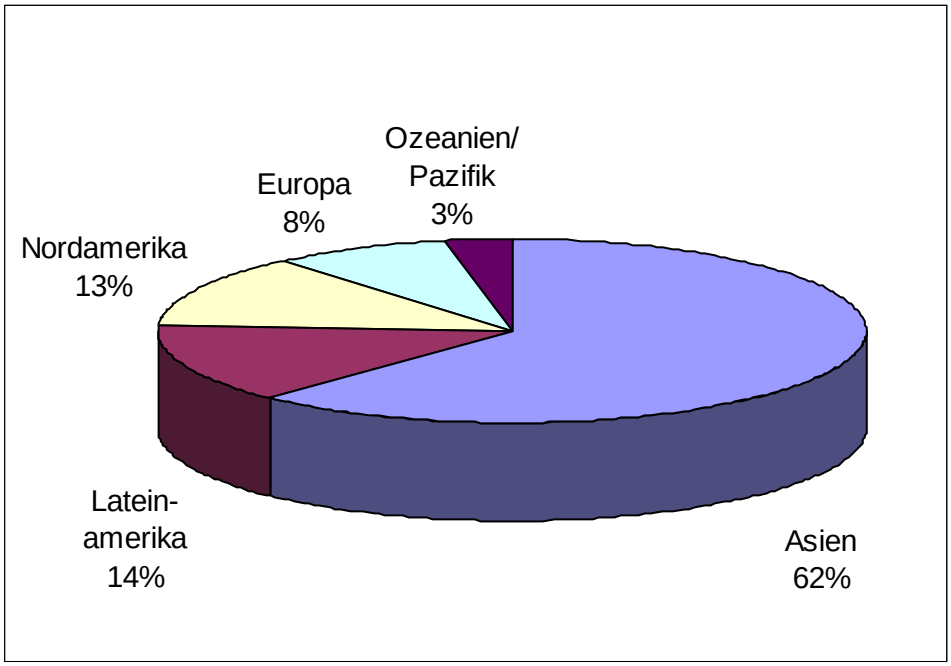
Im Jahr 2003 flossen 53 Mrd. US-Dollar ausländische Investitionen nach China, für 2004 war eine Zunahme auf 60 Mrd. US-Dollar prognostiziert. Sollten die Auslandsinvestitionen bis 2010 zunächst auf 100 Mrd. US-Dollar gesteigert werden, wurden die für ausländische Investitionen benötigten Genehmigungen inzwischen etwas zurück genommen, um einer Überhitzung vorzubeugen.

Die wichtigsten ausländischen Investoren kommen aus asiatischen Ländern (62 %), und dort vor allem aus Hongkong (wenn man es als Ausland betrachtet) mit 55 % der Investitionen aus der Region, Japan (13 %), Taiwan (12 %) und Südkorea (8 %).[1] Investitionen aus den Vereinigten Staaten machen mit einem Volumen von 5,4 Mrd. US-Dollar etwa 10 % aus, vor allem dank der Investitionen der zahlreichen dort lebenden Chinesen. Unter den europäischen Investoren sind deutsche Firmen die wichtigsten Akteure; mit 927 Mio. US-Dollar entfällt auf sie knapp ein Viertel der europäischen Investitionen in China.[2]

[1] Vgl. National Bureau of Statistics (2003), S. 672

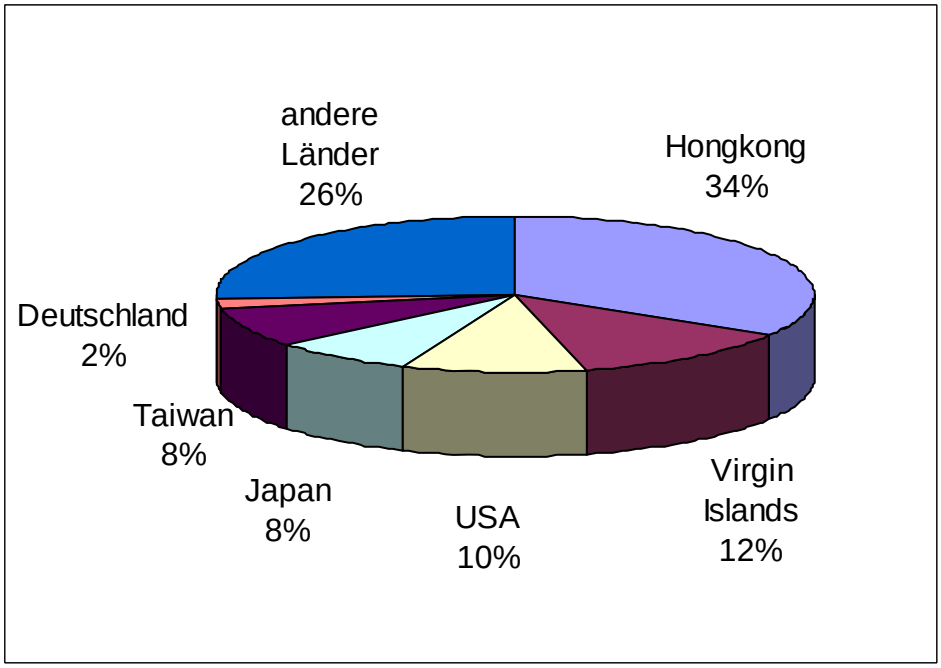
[2] Vgl. National Bureau of Statistics (2003), S. 674

**Schaubild 1**
**Auslandsinvestitionen in China nach Herkunftsregionen, 2002**




Quelle: National Bureau of Statistics (2003), S. 672-674

**Schaubild 2**
**Auslandsinvestitionen in China nach Herkunftsländern, 2002**




Quelle: National Bureau of Statistics (2003), S. 672-674

Chinas Position auf dem Weltmarkt hat sich infolge der Reformpolitik stark gewandelt. China setzte seine Verhandlungen mit der Welthandelsorganisation (WTO) fort und trat ihr im Dezember 2001 bei. Das chinesische Außenhandelsvolumen stieg seit Anfang der 1990er Jahre – mit einer Ausnahme 1998 – kontinuierlich; 2001/2002 sollte die Zuwachsrate 21 %

betragen. Durchgängig schloss die chinesische Handelsbilanz während der ganzen 1990er Jahre mit einem positiven Saldo. Im Jahr 2002 belief sich der Außenhandelsüberschuss bei Exporten in Höhe von 325,6 Mrd. US-Dollar und Importen in Höhe von 295,1 Mrd. US-Dollar auf 30,4 Mrd. US-Dollar.[3] Wegen des hohen Verbrauchs von Rohstoffen könnte die Handelsbilanz in den kommenden Jahren allerdings ins Minus rutschen.

Der wirtschaftliche Erfolg machte weitere Reformen nötig. Einer der ersten Schritte war die Reform der Staatsbetriebe und – damit einhergehend – die offizielle Anerkennung privater Unternehmen.[4] Der Reform des Marktes und den damit verbundenen veränderten Eigentumsverhältnissen bei den Unternehmen folgte ein Wandel der Arbeitsbeziehungen auf dem Fuß. Schon die Einführung von Arbeitsverträgen im Jahr 1986 beendete die bis dahin garantierte Sicherheit eines lebenslangen Arbeitsplatzes. Damit einhergehend verabschiedete sich der Staat aus sozialen Diensten, die bis dahin staatlich garantiert gewesen waren. Das wurde häufig "Zerschlagen der eisernen Reisschüssel" genannt. Im Verlauf der Reform zog sich der Staat zunehmend aus seinen wirtschaftlichen Aktivitäten in Form von Staatsbetrieben ebenso zurück wie aus der früheren Schutzfunktion gegenüber der Arbeiterklasse. Insbesondere führte die von Seiten des Staates geförderte kapitalistische Entwicklung zu zwei wichtigen Ergebnissen: Zum einen führte die Reform und Umstrukturierung der Staatsbetriebe, einschließlich der Einführung des Industrievertragssystems, der Trennung von Eigentum und Management sowie der Einführung des Arbeitsvertragssystems, zur offiziellen Unterscheidung zwischen den Interessen der Arbeiterschaft und denen des Managements, wobei die Position des Managements auf Kosten der Arbeiter gestärkt wurde.[5] Zum anderen führte der neue Wettbewerb zu Konkursen, Massenentlassungen und steigender Arbeitslosigkeit.

## Soziale Instabilität

Die rasante wirtschaftliche Entwicklung Chinas konzentriert sich vor allem auf die Küstenregionen. Schlechte Infrastruktur und eine agrarisch dominierte Wirtschaftsstruktur sind die Gründe dafür, dass die Provinzen im Westen des Landes dem Boom im Osten hinterherhinken. Während Shanghai und Beijing im Jahr 2003 mit 4.909 bzw. 3.436 US-Dollar das höchste Pro-Kopf-Einkommen verzeichneten, lag es in Guizhou und Gansu im selben Jahr mit 380 bzw. 543 US-Dollar am niedrigsten.[6] Dieses Gefälle spiegelt sich auch im Wachstum der Reallöhne wider: Zwischen 1997 und 2002 wuchsen die Einkommen in den Städten um 8,6 %, die im ländlichen Raum lediglich um 3,8 %.[7] Der Gini-Koeffizient deutet auf eine beträchtliche Ungleichheit der Einkommen: Wurde dieser Indikator 1990 vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) noch mit 0,23 angegeben – ein Wert, der für eine relativ ausgewogene Einkommensverteilung steht –, liegt er nun bei 0,45 und weist damit auf

[3] Vgl. National Bureau of Statistics (2003), S. 654

[4] 1988 wurde die chinesische Verfassung ergänzt. Der neu formulierte Artikel 11 lautete nun: "Der Staat erlaubt die Existenz des privaten Sektors […] der private Sektor ist eine Ergänzung der sozialistischen Staatswirtschaft." 1999 wurde Artikel 11 wie folgt geändert: "Individuelle, private und andere nicht-öffentliche wirtschaftliche Akteure […] sind wichtige Elemente der sozialistischen Marktwirtschaft."

[5] Vgl. Feng, C. (2003), S. 1010

[6] Vgl. National Bureau of Statistics (2003), S. 64

[7] Vgl. National Bureau of Statistics (2003), S. 341

eine ungleiche Einkommensverteilung hin, vergleichbar der von Costa Rica, Russland (beide 0,46) oder der Vereinigten Staaten (0,41).[8]

Insbesondere in ländlichen Regionen ist verdeckte Arbeitslosigkeit ein verbreitetes Phänomen, welches neben anderen Faktoren zu einem niedrigen Durchschnittseinkommen führt. Sie trägt auch dazu bei, dass die boomenden Küstenregionen eine große Anziehungskraft auf die ländliche Bevölkerung ausüben und zum Ziel einer beträchtlichen Binnenwanderung von West nach Ost werden. Nach dem offiziellen System der Einwohnerregistrierung ("hukou"-System) ist ein Umzug von einer Provinz in eine andere noch immer illegal. Wenn Zuwanderer trotzdem in die Städte an der Küste kommen, wird ihnen der Zugang zum städtischen Sozial- und Bildungssystem verweigert. Offiziell wird die Zahl der Migranten auf 90 Millionen geschätzt, internationale Schätzungen gehen eher von 150 Millionen aus.[9] Diese Binnenwanderung hat zwei Folgen: Erstens steigt das Durchschnittsalter die Bevölkerung in den ländlichen Abwanderungsgebieten schneller als in anderen Regionen, weil fast 60 % der Migranten zwischen 15 und 29 Jahre alt sind.[10] Zweitens nimmt in den Zuwanderungsgebieten das Angebot ungelernter Arbeitskräfte zu, was nicht ohne Auswirkungen auf die dortigen Arbeitsbeziehungen bleibt: Je mehr das Angebot ungelernter Arbeitskräfte – ohne eine entsprechende Erhöhung der Nachfrage – zunimmt, desto stärker sinkt das Lohnniveau. Das Angebot von Wanderarbeitern drückt folglich auf die Löhne und die Arbeitsbedingungen. Das ist etwa im Perlflussdelta, wo viele verarbeitende Betriebe angesiedelt sind, ganz offenkundig.

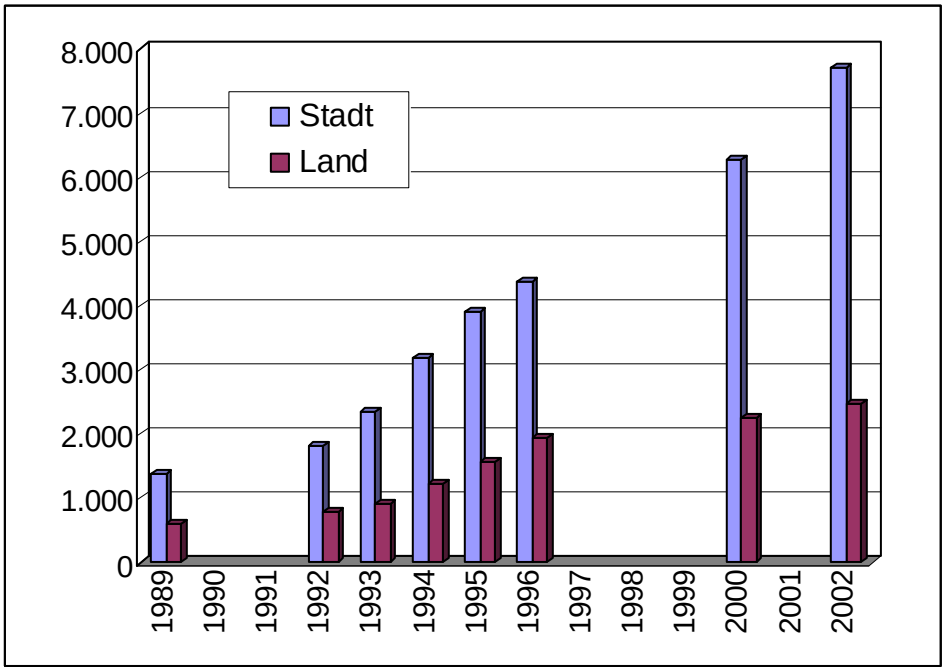
[8] Der Gini-Koeffizient für Deutschland liegt bei 0,43 ohne bzw. 0,26 mit Berücksichtigung der Transfereinkommen. Vgl. UNDP (2004), S. 228 f.

[9] Vgl. China Aktuell (2003), S. 1074

[10] Vgl. Zhang, J. (2003), S. 869

**Schaubild 3**
**Einkommensentwicklung in China 1989 bis 2002**

Jährliches verfügbares Haushaltseinkommen in städtischen und ländlichen Regionen (RMB)




Quelle: National Bureau of Statistics

Es mag sein, dass die Zuwanderung an die Küsten sich verlangsamt, wenn die Löhne in den westlichen Provinzen steigen. Einzelne Firmen berichteten schon, dass sie Schwierigkeiten hätten, Arbeitsplätze wieder zu besetzen.[11] Auch wenn solche Fälle noch selten sind, deuten sie einen Wandel an. Auf längere Sicht könnte das dazu führen, dass das Interesse, Arbeiter in der Fabrik zu halten, auf Seiten des Managements zunimmt und die Arbeiter damit in eine stärkere Position kommen.

Der Reformkurs als solcher und insbesondere die Unternehmensreform führten und führen aber noch immer zu Entlassungen. Im Jahr 2002 verloren 11,8 Millionen Arbeiter in Staatsbetrieben ihren Arbeitsplatz. Drei von fünf Entlassenen waren Frauen. Die Arbeitslosenquote, die noch vor einigen Jahren offiziell bei Null lag, wird jetzt mit 4 % angegeben. Internationale Experten schätzen die Quote zwischen 7 % und 23 %.[12]

Wegen schlechter Arbeitsbedingungen, fehlender sozialer Leistungen und Entlassungen hat sich die Zahl der Arbeitskonflikte zwischen 1994 und 2001 verachtfacht.

[11] Nach Aussage eines Unternehmensvertreters von Reebok soll das bei einem der Lieferanten der Firma der Fall gewesen sein. Interview im September 2004

[12] Vgl. Wolf, C. (2004)

**Tabelle 1**
**Zahl der Arbeitskonflikte 1994 bis 2001**

| Jahr | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 2001 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Anzahl | 19.098 | 33.000 | 48.048 | 71.399 | 93.649 | 154.621 |

Quelle: Gallagher, M. (2002), S. 1

Die Angaben in Tabelle 1 sind konservative Schätzungen, die nur solche Konflikte berücksichtigen, welche in der Schlichtungsstelle behandelt wurden, diejenigen, die auf der Vermittlungsebene gelöst wurden, dagegen nicht. Die Einbeziehung letzterer würde die Zahl der Arbeitskonflikte fast verdoppeln. Außerdem müssten Arbeitsniederlegungen einbezogen werden. Angaben über deren Häufigkeit sind aber sehr selten, so dass hier keine Zahlen auf Jahresbasis angegeben werden können.[13]

## Politische & rechtliche Willkür?

Trotz des rapiden wirtschaftlichen Wachstums und Wandels hat sich das politische System überhaupt nicht verändert. Seit März 2003 wird China von der vierten Generation politischer Führer unter Hu Jintao und Wen Jiabao regiert. Obwohl die derzeitige Verfassung bereits die vierte Fassung der vierten Verfassung seit Chinas Gründung am 1. Oktober 1949 ist, ist in der Präambel die Führungsrolle der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) weiterhin festgeschrieben. Ergänzt wurden in der Verfassung die vier von Deng Xiaoping proklamierten Entwicklungsprinzipien für China: Marxismus-Leninismus, Ideen von Mao Zedong, demokratische Diktatur des Volkes und sozialistischer Weg.[14] Sie werden in den Präambeln zahlreicher Gesetzestexte immer wieder genannt.

Die Volksrepublik China ist nach wie vor durch ein Ein-Parteien-System charakterisiert. Die politische Entscheidungsfindung wird von der KPCh beherrscht. Eine legale politische Opposition gibt es nicht. Einige so genannte demokratische Parteien sind eng mit der Kommunistischen Partei verbunden.[15]

Auf jeder der fünf Hierarchieebenen sind Staat und Partei strukturell eng miteinander verwoben und die Partei scheint die offizielle politische Struktur und die politische Entscheidungsfindung zu unterminieren. Die Volkskongresse sollen die Organe sein, durch welche die Bevölkerung an der politischen Willensbildung teilhaben kann.[16] Sie vereinigen gesetzgebende, richterliche und ausführende Funktionen, was eine erhebliche Machtkonzentration bedeutet. Faktisch ist die Regierung auf jeder Hierarchieebene über das jeweilige Parteikomitee der dominierende Akteur (vgl. Schaubild 4).

---

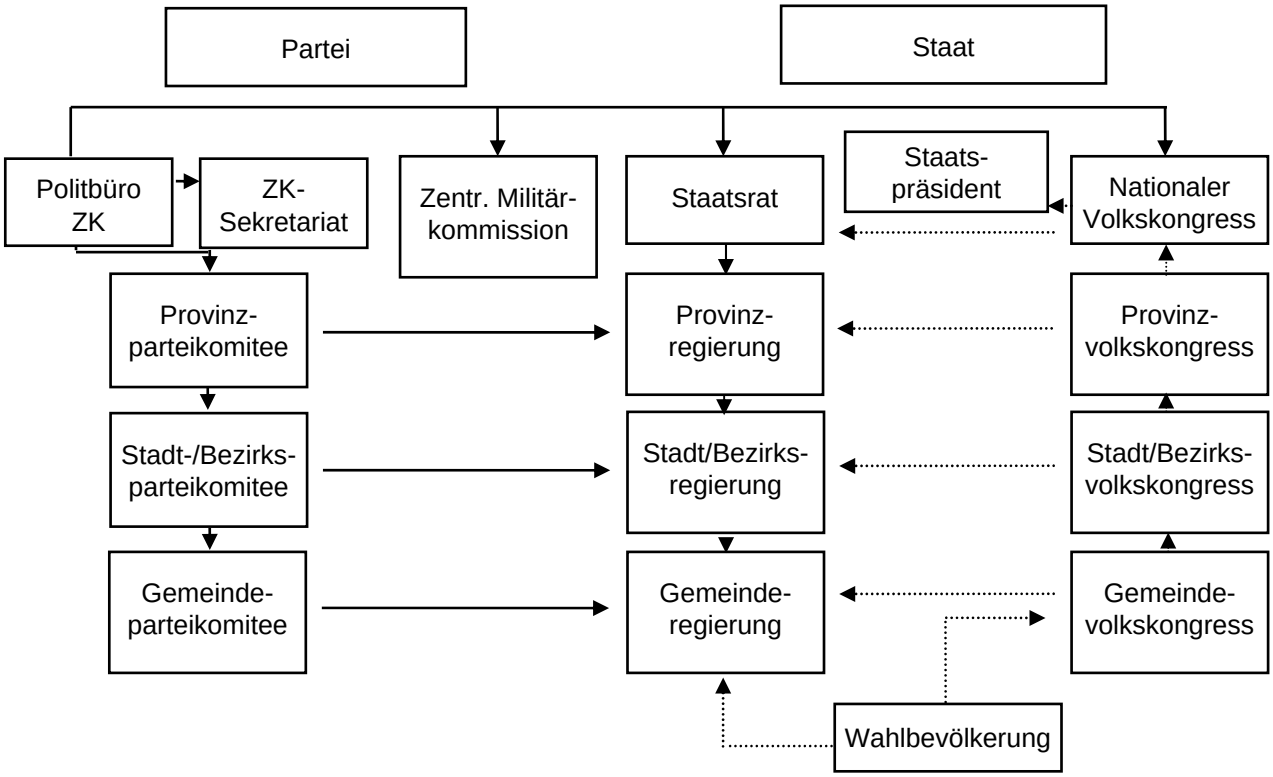
[13] Vgl. Gallagher, M. (2002), S. 1

[14] Vgl. die Präambel der Verfassung der Volksrepublik China (verabschiedet 1982, zuletzt geändert im März 2004): "[…] Unter der Führung der Kommunistischen Partei Chinas und angeleitet durch den Marxismus-Leninismus und die Ideen von Mao Zedong wird das chinesische Volk aller Nationalitäten weiterhin an der demokratischen Diktatur des Volkes und dem sozialistischen Weg festhalten […]"

[15] Vgl. Heilmann, S. (2002), S. 129

[16] Vgl. Verfassung der Volksrepublik China (verabschiedet 1982, zuletzt geändert im März 2004)

**Schaubild 4**
**Hierarchieebenen der chinesischen Politik und die Interaktion zwischen Partei und Staat**




Quelle: Heilmann, S. (2000), S. 9

Da die KPCh die alleinige Führungsrolle beansprucht, braucht sie, wenn nicht die aktive, so doch die passive Unterstützung der Bevölkerung, sofern sie massive öffentliche Unruhen vermeiden will. Nachdem das Land mehr und mehr im Blickpunkt des Interesses der Welt steht, ist es sehr unwahrscheinlich, dass China diese neue positive Aufmerksamkeit durch einen Militäreinsatz aufs Spiel setzt. In diesem Zusammenhang scheint die KPCh nun auf verschiedenen Wegen zu versuchen, auf Veränderungen in der Gesellschaft zu reagieren, ohne die sozialistischen Prinzipien aufzugeben. Während privatwirtschaftliche Aktivitäten noch Anfang der 1980er Jahre verboten und unter Strafe gestellt waren, sind sie seit Anfang der 1990er Jahre offiziell zugelassen, Privatunternehmer dürfen Parteimitglied werden und als letzter Schritt wurde im März 2004 der Schutz des Privateigentums in der Verfassung verankert.

Obwohl die Arbeiter immer als wichtigste Gruppe im sozialistischen System bezeichnet wurden, werden sie nun benachteiligt, indem ihnen wirksame gewerkschaftliche Instrumente vorenthalten werden, mit denen sie ihre Rechte geltend machen könnten. Trotz der fortschrittlichen Arbeitsgesetze setzten Regierungen auf nationaler und lokaler Ebene in Sonderwirtschaftszonen einige dieser Rechte der Arbeiter außer Kraft. Dies entspricht dem generellen Zuschnitt chinesischer Politik, die auf der Ebene der Provinzen oftmals zu Pilotprojekten oder Maßnahmen nach dem Prinzip von Versuch und Irrtum greift. Während das übergreifende nationale Ziel zurzeit die Unterstutzung der zunehmenden wirtschaftlichen Akti-

vitäten zu sein scheint, hat jede Provinz das Recht, innerhalb eines bestimmten Rahmens ihre eigene Strategie zu verfolgen.

Mit dem neuen Gesetzgebungsgesetz, das im Jahr 2000 in Kraft trat, sollte eine eindeutige Hierarchie gesetzgeberischer Zuständigkeiten in das bisherige System eingebaut werden. Der nationale Volkskongress und sein Ständiger Ausschuss sind die obersten Gesetzgebungsorgane. Trotzdem ist die Zentralregierung ermächtigt, Verordnungen und gesetzliche Bestimmungen zu erlassen. Außerdem können Ministerien in ihren Zuständigkeitsbereichen Ausführungsbestimmungen erlassen. Manchmal werden Rechtsvorschriften lediglich probeweise in Kraft gesetzt und anschließend in reguläre Gesetze umgewandelt. Daneben gibt es immer noch geheime politische Dekrete, die nicht veröffentlicht werden und folglich auch nicht bekannt sind.[17] Dementsprechend ist das chinesische Rechtssystem nach wie vor durch ein hohes Maß an Willkür und einen Mangel an Transparenz charakterisiert.

Neben dem System von Gesetzestexten und Gerichten gibt es das Xinfang-System, das in China eine lange Tradition hat und eher ein Petitions- als ein Rechtssystem darstellt. Anstelle durch Gerichtsverfahren klagen die Betroffenen ihr Recht ein, indem sie sich mit Briefen an die Regierung der lokalen oder auch einer höheren Ebene wenden. Aufgrund fehlenden Vorhersehbarkeit ist es offenkundig, dass dieses System das Risiko willkürlicher Entscheidungen birgt, die für die Kläger oftmals zu einem verhängnisvollen Ergebnis führen. Solange die Bevölkerung eher ein Petitions- als ein Gerichtsverfahren nutzt, um ihr Recht zu verteidigen, wird es schwierig sein, das derzeitige System der Rechtsprechung zu reformieren. Trotzdem hat sich die Zahl der Gerichtsverfahren zwischen 1989 und 2000 nahezu verdoppelt,[18] was tatsächlich Ausdruck eines stärkeren Rechtsbewusstseins sein könnte. Andererseits wurde unlängst die Rolle des Xinfang-Systems aufs Neue diskutiert, weil die Zahl der Petitionen in den letzten fünf Jahren gestiegen ist. Das Wideraufleben dieses Systems könnte damit zusammenhängen, dass manche Erwartungen an die aktuelle Reform des Rechtssystems nicht erfüllt wurden.

Die neue Führungsgeneration unter Hu Jintao und Wen Jiabao hat bereits Reformen in der Verwaltung und im Rechtswesen in die Wege geleitet. Während die Reformen im administrativen Bereich vor allem durch die Vorstellung einer schlanken Verwaltung gekennzeichnet sind, zielen die Rechtsreformen auf die Einrichtung arbeitsfähiger Gerichte. Bisher verfügt nur eine Minderheit der Richter über eine angemessene juristische Ausbildung, aber die Mehrheit sind Parteimitglieder. Die in westlichen Ländern zentrale richterliche Unabhängigkeit ist in China noch nicht gewährleistet. Vielmehr werden Richter weiterhin von der Partei bzw. der lokalen Regierung ernannt und abgesetzt. Eine Zugangsprüfung für Richter wurde jüngst eingeführt.

[17] Vgl. Geffken, R. (2004), S. 54

[18] Vgl. Heilmann, S. (2002), S. 143

# 2. Das neue Gewerkschaftsgesetz: Chance für eine wirksame Arbeitnehmervertretung?

Wegen der wirtschaftlichen Reformen in China und im Interesse eines günstigen Investitionsklimas wurden die Arbeitsbeziehungen in den vergangenen Jahren modifiziert. Insbesondere die Einführung des Arbeitsvertragssystems hatte entscheidenden Einfluss auf die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Obwohl China einige Konventionen der Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und das Übereinkommen über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von 2001 ratifiziert hat, gilt das noch immer nicht für die Konventionen 87 und 98, welche das Recht auf Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Tarifverhandlungen festschreiben.[19]

Die Einführung des Arbeitsgesetzes[20] stellt einen wichtigen Schritt dar, weil es sich auf alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer bezieht und nicht mehr zwischen Beschäftigten in (öffentlichen oder privaten) Unternehmen und von Regierungseinrichtungen unterscheidet.[21]

Obwohl das Arbeitsgesetz Fragen wie Löhne und Arbeitszeiten regelt und das Verbot von Diskriminierung am Arbeitsplatz bestätigt, scheinen sich die meisten Unternehmen in der Realität noch immer an ihren eigenen Grundsätzen zu orientieren.

In diesem Zusammenhang ist die Novelle des Gewerkschaftsgesetzes von Jahr 2001[22] von entscheidender Bedeutung. Zwar blieben viele Passagen unverändert, doch wurden wichtige Teile überarbeitet. Zum ersten Mal haben Gewerkschaften das Recht, Arbeitnehmerinteressen zu vertreten. In den folgenden Abschnitten wird diskutiert, wie der neue Wortlaut interpretiert werden muss und welche Umsetzungsmöglichkeiten es tatsächlich gibt.

## Gewerkschaften & die Vertretung von Arbeitnehmerinteressen

### Betriebsgewerkschaften in allen Unternehmen?

Wie schon im Gewerkschaftsgesetz von 1992 festgeschrieben, hat jedermann das Recht, eine Gewerkschaft zu gründen oder ihr beizutreten (Art. 3 Gewerkschaftsgesetz). Jede neu gegründete Gewerkschaft muss durch die Gewerkschaft der nächst höheren Ebene bestätigt und in die Gewerkschaftsstruktur Chinas eingegliedert werden, die vom Allchinesischen Gewerkschaftsbund (ACGB) angeführt wird. Im novellierten Gewerkschaftsgesetz wurde nun ergänzt, dass niemand durch irgendjemanden oder irgendetwas daran gehindert werden darf,

---

[19] Vgl. International Labour Organization (2004)

[20] Arbeitsgesetz ["Labour Law"], verabschiedet bei der 8. Sitzung des Ständigen Ausschusses des 8. Nationalen Volkskongresses am 5. Juli 1994, veröffentlicht durch Erlass Nr. 28 des Präsidenten der Volksrepublik China am 5. Juli 1994 und in Kraft ab 1. Januar 1995

[21] Für einen kurzen Überblick über die jüngsten Entwicklungen und die aktuellen Klassifizierungen vgl. Geffken, R. (2003), S. 1249

[22] Gewerkschaftsgesetz ["Trade Union Law"], verabschiedet bei der 5. Sitzung des 7. Nationalen Volkskongresses, geändert in Übereinstimmung mit dem Beschluss zur Änderung des Gewerkschaftsgesetzes der Volksrepublik China bei der 24. Sitzung des Ständigen Ausschusses des 9. Nationalen Volkskongresses am 27. Oktober 2001

sich einer Gewerkschaft anzuschließen (Art. 9 Gewerkschaftsgesetz) und dass eine Gewerkschaft von niemandem nach Belieben aufgelöst werden kann (Art. 12 Gewerkschaftsgesetz). Die Einrichtung einer Gewerkschaft soll Schutz gegen willkürliche Managemententscheidungen bieten. Dennoch kommt es weiterhin vor, dass Unternehmen in ihren Betrieben keine Gewerkschaften zulassen.

Es bleibt abzuwarten, welche Auswirkungen diese neuen Regelungen in der Praxis haben werden, nachdem schon vorher das Arbeitsgesetz und das Unternehmensgesetz[23] die Einrichtung von Gewerkschaften vorgeschrieben hatten.

In jedem Unternehmen mit 25 oder mehr Beschäftigten soll jetzt eine Betriebsgewerkschaft eingerichtet werden (Art. 10 Gewerkschaftsgesetz). Trotzdem ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad im Land nicht hoch. Dieser hängt erstens von der Branche und zweitens von der Eigentumsform der Unternehmen ab. Der Organisationsgrad in Staatsbetrieben oder ehemaligen Staatsbetrieben ist hoch (fast 90 %), Gemeinschaftsunternehmen verfügen nur etwa zur Hälfte über eine Betriebsgewerkschaft, und der Organisationsgrad in Privatunternehmen liegt bei nur 30 %.[24] Angesichts dieser Zahlen ist es eines der wichtigsten strategischen Ziele des ACGB und seiner Mitgliedsorganisationen, die Präsenz von Gewerkschaften in Privatunternehmen zu erhöhen.[25]

Gewerkschaftskongress und Gewerkschaftskomitee sind die wichtigsten Organe einer Betriebsgewerkschaft. Während das Gewerkschaftskomitee nach Art. 9 Gewerkschaftsgesetz vom Gewerkschaftskongress gewählt werden soll, ist die Zusammensetzung des Gewerkschaftskongresses im Gesetz nicht eindeutig geregelt. Die Durchführung der Wahlen erfolgt sehr zögerlich. Erst in jüngster Zeit scheint der ACGB für die Wahl von Gewerkschaftskomitees in den Betrieben zu werben.

## Entwicklung einer starken Arbeitnehmervertretung?

Neben der erklärten Monopolstellung des Allchinesischen Gewerkschaftsbundes als einzigem Dachverband der chinesischen Gewerkschaften stellt das novellierte Gewerkschaftsgesetz jetzt ausdrücklich fest, die zentrale und grundlegende Verpflichtung der Gewerkschaften sei es, die chinesischen Arbeitnehmer zu vertreten.[26] Trotz der grundlegenden Verpflichtung auf die Interessen der Arbeiter ist kein geeignetes Instrument beschrieben, mit dem die Rechte der Beschäftigten durchgesetzt werden sollen (zum Beispiel Tarifverhandlungen). Auch das Arbeitsgesetz weist nur auf die Pflicht der Betriebsgewerkschaft hin, das Management zu kontrollieren und die Einhaltung der legitimen Rechte der Arbeiter zu überwachen (Art. 88 Arbeitsgesetz).

---

[23] Unternehmensgesetz ["Company Law"], verabschiedet bei der 5. Sitzung des Ständigen Ausschusses des 8. Nationalen Volkskongresses am 29. Dezember 1993, veröffentlicht durch Erlass Nr. 16 des Präsidenten der Volksrepublik China am 29. Dezember 1993

[24] Interview mit Vertretern des SMTUC (Shanghai Municipal Trade Union Council) am 21. Juni 2004 in Shanghai

[25] Interview mit Vertretern des ACGB am 15. Juni 2004 in Beijing

[26] Art. 2 Gewerkschaftsgesetz: "[…] Gewerkschaften unter seinem [des ACGB] Dach vertreten die Interessen der Arbeiternehmer und schützen die legitimen Rechte und Interessen der Arbeiter […]", Art. 6 Gewerkschaftsgesetz: "Die grundlegenden Pflichten und Funktionen von Gewerkschaften sind der Schutz der legitimen Rechte und Interessen der Arbeitnehmer […]"

Die Gewerkschaften scheinen mit den Rechten und Pflichten, die sie seit der Novellierung des Gewerkschaftsgesetzes 2001 genießen, überfordert zu sein. Trotz ihrer langen Tradition in China – der ACGB wurde 1923 gegründet – wurden sie niemals zuvor vor die Aufgabe gestellt, gewerkschaftliche Kernfunktionen zu übernehmen. So gesehen fehlt ihnen jede Erfahrung in Gewerkschaftsarbeit. Darüber hinaus standen die Gewerkschaften immer unter dem Schutz des Staates. Seit der Reform der Staatsunternehmen fehlt ihnen dieser traditionelle Partner, weil sich der Staat aus der Unternehmerrolle zurückgezogen hat und eher die Interessen des Managements als die der Arbeiterklasse unterstützt.

Gewerkschaftliche Aktivitäten unterscheiden sich sehr zwischen einzelnen Wirtschaftssektoren – im Allgemeinen ist die Position der Gewerkschaften in arbeitsintensiven Bereichen eher schwach – und in Abhängigkeit vom Anteil ausländischen Kapitals. In Regionen mit hohem ausländischem Kapitalanteil werden die Gewerkschaftsbeiträge regelmäßig gezahlt, was die Gewerkschaften finanziell unabhängiger macht und ihnen ermöglicht, neue Projekte zu fördern.

Darüber hinaus sehen Gewerkschaften Defizite in den ungenauen Formulierungen des chinesischen Gewerkschaftsgesetzes, wo die Verantwortlichkeiten nicht genau genug festgelegt seien. Außerdem stünde die chinesische Wirklichkeit einer umfassenden Umsetzung der Gesetzesartikel entgegen.

## Gewählte Arbeitnehmervertreter?

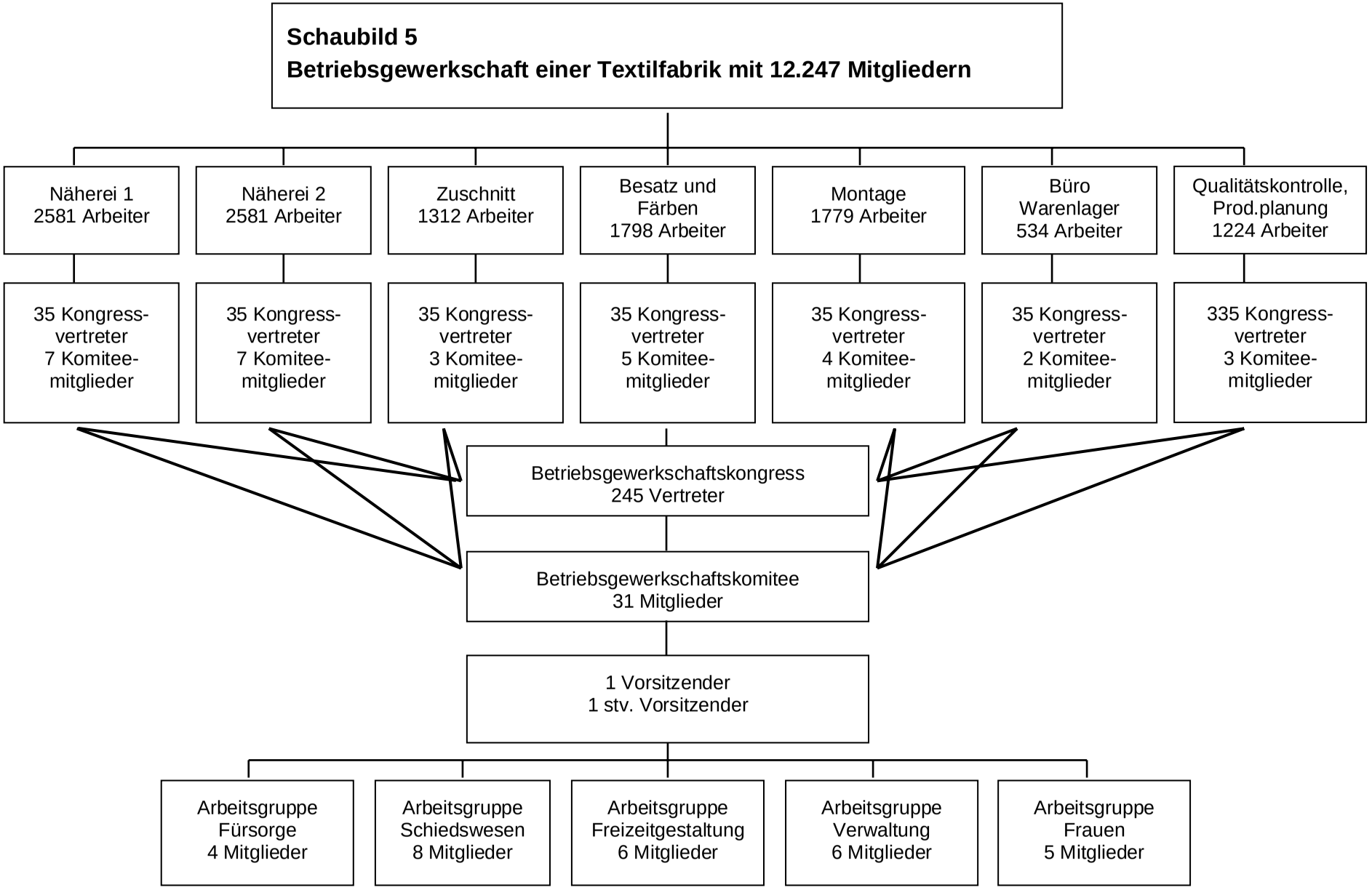
Organisatorische Probleme bei der Nominierung der Kandidaten oder bei der Wahl der Gewerkschaftsfunktionäre sind noch nicht vollständig behoben. Das Gewerkschaftsgesetz gibt einige Hinweise, diese sind aber nicht umfassend. Organe der Betriebsgewerkschaft sind der Gewerkschaftskongress, das Gewerkschaftskomitee und der Vorsitzende. Außerdem können verschiedene dem Vorsitzenden direkt zugeordnete Ausschüsse gebildet werden. Die Beziehungen zwischen den Organen sind nicht einheitlich definiert.

Das Gesetz regelt nicht die Zusammensetzung des Gewerkschaftskongresses. Dieser kann folglich eine Vollversammlung oder ein Gremium aus Vertretern der verschiedenen Betriebseinheiten sein. Darüber, wie diese Vertreter gewählt werden sollen, ist im Gesetz nichts gesagt.

Im Gegensatz dazu soll nach Art. 9 Gewerkschaftsgesetz das Gewerkschaftskomitee vom Gewerkschaftskongress gewählt werden. Dieser Artikel zielt auch darauf ab, der Vetternwirtschaft Einhalt zu gebieten: Kein Mitglied des Gewerkschaftskomitees darf ein enger Verwandter eines Mitglieds der Unternehmensführung sein. Das Gewerkschaftskomitee ist dem Gewerkschaftskongress verantwortlich und muss ihm über seine Arbeit berichten (Art. 9 Gewerkschaftsgesetz). Der Gewerkschaftskongress hat das Recht, jeden von ihm gewählten Vertreter wieder abzuberufen. Obwohl das Gesetz hinsichtlich des Verfahrens zur Wahl des Vorsitzenden der Betriebsgewerkschaft nicht eindeutig ist, darf der Gewerkschaftskongress den Vorsitzenden mit den Stimmen der Hälfte seiner Mitglieder abwählen (Art. 17 Gewerkschaftsgesetz). Das Gesetz gibt keine genaue Auskunft, ob damit die Hälfte der anwesenden oder aller Mitglieder gemeint ist.

Schaubild 5 veranschaulicht den Aufbau der Gewerkschaftsorgane in einer Textilfabrik in Südchina. Die Wahl der Vertreter in jeder Betriebseinheit ist ein Ideal, das in vielen Fabriken noch nicht umgesetzt wird.

**Schaubild 5**
**Betriebsgewerkschaft einer Textilfabrik mit 12.247 Mitgliedern**



### Haupt- und nebenamtliche Funktionäre

Während das frühere chinesische Gewerkschaftsgesetz keine Aussage zu den arbeitsvertraglichen Regelungen für Gewerkschaftsfunktionäre machte, sind nach dem novellierten Gewerkschaftsgesetz hauptamtliche Funktionäre möglich (Art. 18 Gewerkschaftsgesetz). In jeder Fabrik mit mehr als 200 Beschäftigten soll mindestens ein hauptamtlicher Funktionär berufen werden. Die genaue Zahl ist zwischen dem Management und der Betriebsgewerkschaft auszuhandeln. Darüber hinaus muss der Arbeitsvertrag eines hauptamtlichen Gewerkschaftsfunktionärs auf die Dauer seiner Amtszeit, die zwischen drei und fünf Jahren liegt, verlängert werden. Das setzt ihn in die Lage, solide Gewerkschaftsarbeit zu machen, und bietet ein Mindestmaß an Unabhängigkeit vom Management.

Gewerkschaftsvertreter sind den Beschäftigten der Fabrik gegenüber verantwortlich. Wenn sich ein Funktionär nicht angemessen verhält, kann ihn der Gewerkschaftskongress abberufen. Allerdings verhindern das oftmals die persönlichen Beziehungen der Funktionäre mit den Angestellten der lokalen Arbeitsbüros und der Personalabteilungen der Firmen.

Auch bezüglich der Arbeit von nebenberuflichen Funktionären finden sich im Gewerkschaftsgesetz Regelungen. Zwar sollen sie für gewerkschaftliche Aktivitäten bis zu drei Tage im Monat von der Arbeit freigestellt werden (Art. 40 Gewerkschaftsgesetz), doch wird das noch nicht umgesetzt. Tatsächlich sehen sich Gewerkschaftsfunktionäre häufig einer Doppelbelastung gegenüber, die eine kontinuierliche und verlässliche Arbeitnehmervertretung behindern.

## Mitbestimmung auf Chinesisch

Das Gewerkschaftsgesetz unterscheidet verschiedene Stufen und Fälle von Arbeitnehmerbeteiligung, nämlich seine Meinung zu äußern, die Korrektur einer Entscheidung zu fordern und eine Untersuchung einzuleiten.

Betriebsgewerkschaften sind berechtigt, gegenüber dem Management ihre Meinung zu äußern, wenn Kollegen ungerecht behandelt oder Arbeitsverträge einseitig gekündigt werden (Art. 21 Gewerkschaftsgesetz). Im Fall einer Missachtung des Prinzips demokratischen Managements (Art. 19 Gewerkschaftsgesetz), bei verspäteter Auszahlung von Löhnen, ungerechtfertigter Überschreitung der Arbeitszeiten und ernstlichen Verletzungen der legitimen Rechte der Arbeiter (Art. 22 Gewerkschaftsgesetz) und bei Missachtung der Regelungen über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (Art. 24, 26 Gewerkschaftsgesetz) soll die Gewerkschaft die Korrektur von Managemententscheidungen einfordern. Wenn das Unternehmen gegen Vorschriften über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz verstößt, kann die Gewerkschaft zunächst eine Stellungnahme dazu abgeben und hat darüber hinaus das Recht, an entsprechenden firmeninternen Untersuchungen teilzunehmen (Art. 26 Gewerkschaftsgesetz).

Artikel 25 ist möglicherweise der wichtigste Artikel für die Rechte der Betriebsgewerkschaften: Er legt fest, dass Betriebsgewerkschaften im Fall schwerer Verstöße gegen die Arbeitnehmerrechte eigene Untersuchungen einleiten dürfen und dabei von allen betroffenen Parteien unterstützt werden müssen. Auch wenn (oder gerade weil) dieser Artikel sehr allgemein gehalten ist, wurde er bisher noch nicht genutzt, um eine Untersuchung durchführen oder mit dem Management in einen Dialog zu treten. Im Gegenteil: Betriebsgewerkschaften scheinen die Bedeutung des Artikels eher

zu fürchten. Ein Funktionär des SMTUC meinte jedenfalls, die Umstände in China würden die Anwendung des Artikels behindern.[27]

## Verhandlungen auf gleicher Augenhöhe?

Im Gewerkschaftsgesetz kommt mehrmals der Terminus "gleichberechtigt" vor (Art. 6, 20 Gewerkschaftsgesetz). Diese Wortwahl mag auf eine gewisse Form der Arbeitnehmerbeteiligung hinweisen, obwohl noch nicht klar ist, wie man diesen Begriff in China interpretieren und umsetzen wird. Über das Tarifvertragssystem sollen "gleichberechtigte" Verhandlungen stattfinden (Art. 6, 20 Gewerkschaftsgesetz). Im Fall von Arbeitskonflikten oder Arbeitsniederlegungen ist die Gewerkschaft nach Art. 27 Gewerkschaftsgesetz nun zu Verhandlungen mit dem Unternehmen berechtigt, um eine Lösung zu finden. Dieser Artikel bedeutet einen großen Schritt in Richtung eines Konsultativsystems, da das frühere Gewerkschaftsgesetz den Gewerkschaften im Fall einer Arbeitsniederlegung gar keine aktive Rolle zugewiesen hatte.

Nach dem neuen Gewerkschaftsgesetz sind die Gewerkschaften auch zur Beteiligung im Aufsichtsrat und im Vorstand berechtigt. Von den Arbeitern sollen dafür Vertreter gewählt werden (Art. 39 Gewerkschaftsgesetz, Art. 124 Unternehmensgesetz). Bei wichtigen Fragen der Unternehmensführung und der Entwicklung der Firma muss die Gewerkschaft angehört werden (Art. 38 Gewerkschaftsgesetz).

Außerdem sollen die Gewerkschaften in den relevanten Gremien gleichberechtigt vertreten sein. Beispielsweise soll der Ausschuss zur Schlichtung von Arbeitskonflikten sowohl aus Vertretern der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer bestehen. Den Vorsitz soll ein Vertreter der Arbeitnehmer führen (Art. 80 Arbeitsgesetz). Darüber hinaus sollen in der Schiedskommission das Arbeitsbüro, die Gewerkschaft der entsprechenden Ebene und der Arbeitgeber gleichberechtigt vertreten sein. (Art. 81 Arbeitsgesetz).

Ein neuer Artikel des Gewerkschaftsgesetzes räumt den Gewerkschaften das Recht ein, bei der Ausarbeitung und Revision von Gesetzen mitzuwirken. Bei der Ausarbeitung von Gesetzen, die die Interessen der Arbeiter betreffen, müssen die Gewerkschaften gehört werden (Art. 33 Gewerkschaftsgesetz).

## Gewerkschaften: Steigbügelhalter für den wirtschaftlichen Aufschwung?

Instrumente Trotz ihrer offiziellen Rolle als Repräsentanten der Arbeitnehmer und trotz ihrer neuen Möglichkeiten und Befugnisse ist die praktische Arbeit der Gewerkschaften schleppend. Die Hauptgründe dafür liegen bei den chinesischen Gewerkschaften selbst und ihrer politischen Fremdbestimmung.

Angesichts ihrer mangelnden Erfahrung mit Gewerkschaftsarbeit scheinen die Gewerkschaften auf der Suche nach neuer Orientierung und Legitimation zu sein. Die chinesische Regierung hat dagegen offenbar ein ziemlich klares Bild über die Rolle der Gewerkschaften im Rahmen der Arbeitsbeziehungen, die nicht dem deutschen Selbstverständnis von Gewerkschaften entspricht. Das neue Gewerkschaftsgesetz räumt den Gewerkschaften zwar das Recht ein, die Interessen der Arbeitnehmer zu vertreten, benennt aber keine Instrumente für die Umsetzung dieses Rechts. Außerdem weist das Gesetz darauf hin, dass die Hauptaufgabe der Gewerkschaften die wirtschaftli-

[27] Interview mit Vertretern des SMTUC (Shanghai Municipal Trade Union Council) am 21. Juni 2004 in Shanghai

che Entwicklung sei.[28] Offensichtlich führt dieser Zusatz zu einem Interessen- und damit Zielkonflikt.

Die Regierung räumt der Sicherung der wirtschaftlichen Entwicklung eindeutig oberste Priorität ein, und dafür braucht sie stabile Arbeitsbeziehungen. Gewerkschaften können die Interessen der Beschäftigten kanalisieren und damit diese Stabilität gewährleisten. Die Unternehmensführung will von dieser Interessenbündelung profitieren und ist an guten Beziehungen zur Gewerkschaft interessiert, um Proteste der Arbeiter zu vermeiden. Aus diesem Grund sind vor allem Unternehmen mit westlichem Kapital bereit, höhere Löhne zu zahlen und die grundlegenden Arbeitnehmerrechte zu respektieren. So wollen sie sicherstellen, dass die Gewerkschaften nicht weitere Zugeständnisse fordern und das Management bei der Umsetzung von Geschäftsentscheidungen zu unterstützen.

Bisher werden diese Konflikte noch verschärft durch Netzwerke persönlicher Verflechtungen, etwa zwischen dem Personalmanager einer Firma und dem Vorsitzenden der Betriebsgewerkschaft. Das führt zu folgenden Fragen: Ist die Gewerkschaft willens und in der Lage, ein größeres Maß an Unabhängigkeit von der Regierung und der Unternehmensführung zu erreichen, um dann ihrer eigentlichen Aufgabe nachzugehen, nämlich der Vertretung der Arbeitnehmerinteressen? Oder ist die Gewerkschaft vielmehr bereit, zugunsten der Protektion durch Regierung und Unternehmensführung darauf zu verzichten, ihre eigentliche Aufgabe zu erfüllen? Wie diese Fragen zu beantworten sind, lässt sich im Moment noch nicht sagen, sondern wird sich erst im Laufe der Zeit erweisen.

Die persönlichen Beziehungen und der kollegiale Umgang zwischen Management und Gewerkschaft führen zu einem Interessendreieck. Eine stabile Dreiecksbeziehung würde in der Zukunft recht gute wirtschaftliche Rahmenbeziehungen schaffen, allerdings möglicherweise auf Kosten der Rechte der Beschäftigten.

## Tarifverträge: Nichts weiter als Verzierung?

Während das Gewerkschaftsgesetz einfach feststellt, die Arbeitsbeziehungen sollten mit Hilfe von Tarifverträgen "koordiniert" werden[29] (Art. 6 Gewerkschaftsgesetz), sind das Arbeitsgesetz[30] und vor allem die Verordnung zur Regelung von Tarifverträgen[31] in dieser Hinsicht präziser. Hier wird eindeutig festgestellt, dass Gewerkschaften Tarifverträge abschließen sollen.[32] Wie in anderen Ländern soll der Tarifvertrag eine Rahmenvereinbarung sein über Entlohnung, Arbeitszeiten, Pausen und arbeitsfreie Tage, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Versicherung und betriebliche Sozialleistungen (Art. 33 Arbeitsgesetz). Ebenfalls wie in anderen Ländern sind im Tarifvertrag nur Mindeststandards festgelegt. Es ist möglich, zu Gunsten der Beschäftigten davon abzuweichen (Art. 35 Arbeitsgesetz).

---

[28] "Gewerkschaften sehen […] ihre Hauptaufgabe in der wirtschaftlichen Entwicklung […]." (Art. 4 Gewerkschaftsgesetz)

[29] "Gewerkschaften sollen mit Hilfe […] des Tarifvertragssystems die Arbeitsbeziehungen koordinieren und die Rechte und Interessen, welche die Beschäftigten am Arbeitsplatz genießen, schützen." (Art. 6 Gewerkschaftsgesetz)

[30] Art. 16-35 behandeln individuelle Arbeitsverträge und Kollektivverträge

[31] Regulations Governing Collective Contracts, seit 1. Januar 1995 in Kraft

[32] "Die Beschäftigten eines Unternehmens dürfen als eine Vertragspartei einen Tarifvertrag mit dem Unternehmen abschließen […]." (Art. 33 Arbeitsgesetz)

## Tarifverhandlungen

Obwohl China die ILO-Konvention 98 noch nicht ratifiziert hat, die das Recht auf Kollektivverhandlungen garantiert, finden sich in chinesischen Gesetzen Hinweise, wie der Ablauf von Tarifverhandlungen zu organisieren ist. Vertragspartner eines Tarifvertrags sind der Arbeitgeber und die Gewerkschaft. Falls es keine Betriebsgewerkschaft gibt, sollen die Beschäftigten einen Vertreter vorschlagen, der den Vertrag in ihrem Namen unterschreibt. Die Verhandlungen sollen entsprechend den beiden Prinzipien "Einhaltung der Gesetze" und "Gleichberechtigung"[33] geführt werden.

Theoretisch ist ein Tarifvertrag das Ergebnis fairer Verhandlungen und wird von unabhängig organisierten Arbeitnehmern und Arbeitgebern unterzeichnet. Allerdings sind Gewerkschaften in China keine unabhängigen Organisationen. Art. 4 des Gewerkschaftsgesetzes ordnet sie in die offizielle Hierarchie unter Führung der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) ein und Art. 10 schließt Vereinigungsfreiheit aus.[34]

Nachdem die Vertragsparteien eine Vereinbarung erreicht haben, muss der Entwurf dem Gewerkschaftskongress zur Überprüfung vorgelegt werden. Nur wenn dem Entwurf zugestimmt wird, muss er innerhalb von sieben Tagen zur Prüfung bei der Arbeitsbehörde der örtlichen Regierung eingereicht werden (Art. 22 Verordnung zur Regelung von Tarifverträgen).[35] Hauptaufgabe während des Prüfungsprozesses, der nicht länger als 15 Tage dauern darf (Art. 26 Verordnung zur Regelung von Tarifverträgen), ist eine Bestandsaufnahme, ob der Tarifvertrag mit den Bestimmungen der nationalen Gesetze und Verordnungen übereinstimmt (Art. 24 Verordnung zur Regelung von Tarifverträgen).

Die Laufzeit des Vertrages soll zwischen einem und drei Jahren liegen. In dieser Zeit können Änderungen vorgenommen werden, wenn dem beide Vertragsparteien und die jeweilige Arbeitsverwaltung zustimmen (Art. 16, 19 Verordnung zur Regelung von Tarifverträgen). Der Tarifvertrag kann vor Ende seiner Laufzeit nur gekündigt werden, wenn dem beide Seiten zustimmen (Art. 17 Verordnung zur Regelung von Tarifverträgen).

Hinsichtlich der tarifvertraglichen Praxis muss man zwischen Regionen, Branchen und Eigentumsform unterscheiden. Es scheint so, als würden Tarifverträge häufiger in Regionen mit einer hohen Konzentration von westlichem Auslandskapital abgeschlossen, wie etwa in Shanghai. Dagegen hat sich die Region am Perlflussdelta als eine erwiesen, wo nur selten individuelle Arbeitsverträge abgeschlossen werden, ganz zu schweigen von Kollektivverträgen.[36]

Firmen mit westlichem Auslandskapital scheinen eher gewillt zu sein, Tarifverträge abzuschließen, möglicherweise wegen ihren Erfahrungen in ihren Herkunftsländern. Unternehmen mit asiatischem Kapital – ausgenommen japanische – sind seltener bereit, Tarifverträge abzuschließen. Sie sind auch bekannt für ihre allgemeine Missachtung von sozialen Mindeststandards.[37] Arbeitsintensive Branchen scheinen dazu zu neigen, weder individuelle noch kollektive Verträge abzuschließen. Im Gegensatz dazu gibt es in kapitalintensiven Branchen eher Tarifverträge, um die Beschäftigten für

---

[33] Die Zahl der Vertreter beider Seiten muss gleich sein und jeweils zwischen drei und zehn Personen liegen (Art. 7 Verordnung zur Regelung von Tarifverträgen).

[34] Vgl. auch Chen, J. (2003)

[35] Wenn nationale Gruppen, Minoritäten oder große Industrieunternehmen beteiligt sind, ist der Tarifvertrag bei der Arbeitsverwaltung des Staatsrates einzureichen (Art. 23 Verordnung zur Regelung von Tarifverträgen).

[36] Diese Einschätzung wurde während eines Treffens mit Funktionären des ACGB am 15. Juni 2004 vorgetragen.

[37] Vgl. Gallagher, M. (2003), S. 27

eine gewisse Zeit ans Unternehmen zu binden, in der sich die Investitionen in die Ausbildung auszahlen.

### Verstöße gegen Tarifverträge & Streitschlichtung

Nach Artikel 20 des Gewerkschaftsgesetzes sind Gewerkschaften berechtigt, gegenüber dem Unternehmen auf der Einhaltung eines vereinbarten Tarifvertrages zu bestehen, wenn das Unternehmen gegen Bestimmungen des Vertrages verstößt. Wenn der Konflikt zwischen der Gewerkschaft und dem Unternehmen nicht durch Verhandlungen beigelegt werden kann, hat die Gewerkschaft die Möglichkeit, sich mit der Bitte um Schlichtung an die einschlägigen Gremien zu wenden. Die Abwicklung eines solchen Konflikts soll innerhalb von 30 Tagen abgeschlossen sein (Art. 35 Verordnung zur Regelung von Tarifverträgen). Sollte sich das Schiedsgremium weigern, über den Fall zu urteilen, oder sollte die Gewerkschaft den Schiedsspruch nicht akzeptieren, kann die Gewerkschaft den Fall vor Gericht bringen. Die Art. 30-39 der Verordnung zur Regelung von Tarifverträgen bestätigen im Wesentlichen die Bestimmungen des Art. 20 des Gewerkschaftsgesetzes. Es gibt dort allerdings einen wichtigen Zusatz, der ein Einschreiten der Arbeitsverwaltung ermöglicht, auch wenn sie von keiner Partei angerufen wurde.

## Beilegung von Arbeitskonflikten & Streikrecht

Art. 28 des Gewerkschaftsgesetzes legt fest, dass sich Gewerkschaften an der Beilegung von Arbeitskonflikten beteiligen sollen. Außerdem wird in dem Artikel ein Schiedsgremium erwähnt, in das die Gewerkschaft Vertreter entsenden soll. Es finden sich aber keine weiteren Angaben über die Modalitäten und den Umfang der Beteiligung oder auch zur konkreten Aufgabe des Schiedsgremiums. Art. 27 des Gewerkschaftsgesetzes führt aus, dass die Gewerkschaft mit dem Unternehmen Beratungen aufnehmen soll, um im Falle einer Arbeitsniederlegung oder eines Bummelstreiks "zu helfen, die übliche Ordnung der Produktion wiederherzustellen".

Art. 79 des Arbeitsgesetzes ordnet zur Beilegung eines Arbeitskonfliktes einen dreistufigen Prozess an, der die beiden in Art. 28 des Gewerkschaftsgesetzes erwähnten Schritte integriert: Schlichtung, Schiedsverfahren und Gerichtsverfahren. Im Fall eines Arbeitskonfliktes in einem Unternehmen, kann ein Schlichtungsgremium unter Vorsitz eines Gewerkschaftsvertreters eingerichtet werden (Art. 80 Arbeitsgesetz). Das Schlichtungsgremium besteht aus Vertretern der Arbeiter und der Arbeitgeberseite. Außerdem beschreibt das Gesetz ein Schiedsgremium, das sich aus Vertretern des Arbeitsbüros der örtlichen Regierung, der Arbeitgeberseite und der Arbeitnehmer zusammensetzt. Den Vorsitz führt das Arbeitsbüro (Art. 81 Arbeitsgesetz). Die betroffene Partei muss den Fall beim Schiedsgremium innerhalb von 60 Tagen nach Beginn des Konfliktes einreichen, und das Schiedsgremium muss innerhalb von 60 weiteren Tagen zu einer Entscheidung kommen. Theoretisch müsste ein Arbeitskonflikt folglich in weniger als einem halben Jahr beigelegt sein. Wie ein Arbeitsrechtler in Guangzhou einräumt, dauert ein Schiedsverfahren häufig länger als zwei Jahre.[38] Wenn keine Einigung erreicht wird, haben die beteiligten Parteien die Möglichkeit, den Fall bis 15 Tage nach der Entscheidung des Schiedsgremiums vor Gericht zu bringen (Art. 83 Arbeitsgesetz). Während der erste Schritt des Beilegungsverfahrens, die Schlichtung, ausgelassen werden kann, muss das Schiedsgremium angerufen werden um das Recht zu haben, den Fall vor Gericht zu bringen.

[38] Huang Q., Leiter des Legal Aid Center an der Zhongshan-Universität in Guangzhou, bei einem Treffen am 26. Juni 2004

Das dreistufige System der Streitschlichtung steckt noch in den Kinderschuhen und bildet noch immer Elemente heraus, die für sein Funktionieren notwendig sind, wie etwa Arbeitsrechtler und Richter mit einer juristischen Ausbildung oder ein Bewusstsein bei den Arbeitern über ihre Rechte. Da die Reform des Rechtswesens langsam vonstatten zu gehen scheint, probieren die Arbeiter andere Wege aus, um ihre Anliegen vorzutragen, wie das Petitionsverfahren.

Die Verteidigung der Rechte der Arbeiter berührt natürlich auch die sensiblen Themen Streikrecht und Vereinigungsfreiheit. 1982 wurde das Streikrecht aus der chinesischen Verfassung gestrichen mit dem Argument, dass es dafür keinen Bedarf gebe, weil die Unternehmen dem Volk gehörten.[39] Inzwischen haben sich die Eigentumsverhältnisse und die Arbeitsbeziehungen erheblich verändert. Trotzdem haben die Arbeiter noch immer nicht das Recht zu streiken.

Obwohl der ACGB im Juni 2002 als stellvertretendes Mitglied des Verwaltungsrates der ILO gewählt wurde[40], hat China noch nicht die ILO-Konventionen 87 und 98 ratifiziert, in denen die Rechte auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen garantiert werden. Trotz der Ratifizierung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat China das Streikrecht noch nicht gesetzlich verankert. Ob das in naher Zukunft geschehen wird, ist zweifelhaft. Hu Jintao, der im März 2003 zum Präsidenten der Volksrepublik gewählt wurde, sagte 1998: "Chinesische Gewerkschaften sind Massenorganisationen der Arbeiterklasse unter der Führung der Partei, sie bilden die Brücke zwischen der Partei und den Arbeitern und spielen eine Schlüsselrolle als sozialer Pfeiler der politischen Macht des Staates. […] Ich hoffe, dass alle Ebenen der Gewerkschaften die Führung der Partei bewusst akzeptieren, während sie unabhängig ihre Arbeit tun […und] sich bewusst den wichtigen Aufgaben von Partei und Staat unterwerfen und ihnen dienen."[41]

# 3. Arbeits- und Gewerkschaftsrechte in der Praxis

## Gewerkschaftsrechte in ausländischen Unternehmen

Kaum eines der größeren Unternehmen der Welt hat keine eigenen Fertigungsstätten, Repräsentanzen oder Lieferanten in China. Die meisten großen Automobil-, Elektronik- und Computerfirmen haben Fabriken in China aufgebaut, gemäß dem Credo mancher Unternehmensberater, dass es sich kein gewinnorientiertes Unternehmen erlauben könne, nicht in China zu investieren. Untersuchungen zeigen, dass die Bedeutung des Arbeits- und des Gewerkschaftsgesetzes in Unternehmen, die in China produzieren, sehr von der Eigentumsform abhängt. Man muss also unterscheiden, ob es sich um ein ganz in ausländischem Besitz befindliches Unternehmen, ein chinesisch-ausländisches Gemeinschaftsunternehmen, ein chinesisches Privatunternehmen oder ein chinesisches Staatsunternehmen handelt.

Hier können wir nur auf chinesisch-ausländische Gemeinschaftsunternehmen und ganz in ausländischem Besitz befindliche Unternehmen in China näher eingehen. Tabelle 2 weist aus, welche

---

[39] Vgl. Chen, J. (2003), S. 3

[40] Bei den Wahlen zum Verwaltungsrat der ILO am 6. Juni 2005 (Wahlperiode 2005 bis 2008) wurde der ACGB vor dem Hintergrund massiven Widerstandes der US-amerikanischen und japanischen Gewerkschaften nicht mehr in das Gremium gewählt. Nach Einschätzung von Erwin Schweisshelm (Friedrich-Ebert-Stiftung) haben sich die Möglichkeiten für eine internationale Zusammenarbeit mit dem ACGB damit wieder verschlechtert. (Telefongespräch am 11. August 2005; U.K.)

[41] Zitiert nach Chen, J. (2003), S. 3

Bedeutung die einzelnen Eigentumsformen für der chinesischen Volkswirtschaft haben: Staatsunternehmen verlieren danach an Bedeutung, Zahl und Gewicht der Gemeinschaftsunternehmen und Unternehmen in ausländischem Besitz dagegen steigen.

**Tabelle 2**
**Wirtschaftliche Bedeutung verschiedener Eigentumsformen**

| | Anzahl | | Bruttoindustrieproduktion (Mrd. RMB) | | Anteil an der Bruttoindustrieproduktion (%) | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2002 | 2001 | 2002 | 2001 | 2002 | 2001 |
| Staatsunternehmen | 67.119 | 76.412 | 3.009 | 3.028 | 27,0 | 32,0 |
| Gemeinschaftsunternehmen | 1.964 | 2.234 | 94 | 85 | 0,85 | 0,89 |
| Ausländische Unternehmen | 14.920 | 13.166 | 1.879 | 1.537 | 16,9 | 16,1 |

Quelle: National Bureau of Statistics (2003), S. 459

Unternehmen in ausländischem Besitz konzentrieren sich vor allem in der Region um Shanghai und in Jiangsu; im Jahr 2002 waren dort 30 % aller Auslandsunternehmen angesiedelt. Andere attraktive Regionen sind Shandong (11,2 %), Guangdong (11 %) und Zheijiang (10 %).[42]

Manager geben zwei Hauptgründe für Investitionen in China an: Erstens werde dadurch die Marktpräsenz und die Ausweitung des Absatzmarktes in China sichergestellt (Nähe zur Nachfrageseite). Zweitens nennen viele Führungskräfte auch die niedrigen Arbeitskosten und die gute Infrastruktur sowie die "Alles-ist-möglich-in-China"-Mentalität.[43] Diese Begründungen finden keine ungeteilte Zustimmung, da China zahlreiche wirtschaftliche Gefahren und damit auch geschäftliche Risiken birgt. So können unerwartete Kosten für Lizenzen und Gebühren anfallen. Außerdem verändert sich die Organisation der Arbeit und das Lohnniveau steigt kontinuierlich an. In den vergangenen Jahren erhöhte sich das durchschnittliche Lohnniveau in Shanghai jährlich um etwa 10 %.[44]

Zwar schreiben das Arbeitsgesetz und das Gewerkschaftsgesetz ähnliche Arbeitsbedingungen wie in Westeuropa vor und erlauben eine gewisse Arbeitnehmerbeteiligung durch Gewerkschaften. In der Realität stellt sich die Situation allerdings sehr unterschiedlich dar. Im Standortwettbewerb zwischen Städten und Provinzen kann es sein, dass die jeweiligen Behörden dazu neigen, bestimmte Gesetze zu ignorieren, um mehr Investitionen anzulocken. Da die Arbeiterbewegung in China vergleichsweise unbedeutend und unkoordiniert ist und die Gewerkschaften keine Macht haben, ist es immer noch einfach, für einzelne Unternehmen oder Regionen Sonderkonditionen festzulegen. Ist der eigentliche Grund für Investitionen in China also die Nichtachtung gesetzlicher Vorschriften?

Obwohl man die Frage nicht allgemeingültig beantworten kann, ist die Tendenz offensichtlich, Industriegebiete einzurichten, in denen nationale Gesetze keine Gültigkeit haben. Steuervergünsti-

[42] National Bureau of Statistics (2003), S. 462

[43] Nach einer Untersuchung, die das Vertretungsbüro der deutschen Wirtschaft in China durchgeführt hat, investieren 94 % dieser Firmen in China wegen der großen Zahl potenzieller Kunden. Ungefähr die Hälfte (46 %) der Unternehmen antworteten, sie hätten in China wegen der niedrigen Produktionskosten investiert. 42 % gaben an, sie hätten wichtigen Kunden folgen müssen. Vgl. McKinsey (2004), S. 41

[44] bfai (2003), S. 1

gungen sind als Anreiz am weitesten verbreitet. Außerdem sind in einigen Industriegebieten die Arbeits- und Gewerkschaftsrechte außer Kraft gesetzt. Beispielsweise wirbt der Suzhou Industrial Park mit dem Hinweis auf die geschwächte Position der Gewerkschaften um ausländische Investoren. Die Gewerkschaften sollen dort nicht das Recht haben, ab einer Beschäftigtenzahl von 25 die Einrichtung einer Betriebsgewerkschaft zu fordern. Sie dürfen auch keinen Vertreter in den Aufsichtsrat entsenden und die Firmen sind berechtigt, über die Verwendung von Gewerkschaftsgeldern mitzuentscheiden.[45]

Wie reagieren ausländische Firmen auf solche Anreize? Steuererleichterungen sind natürlich attraktiv für Investoren. Wie steht es um die Handhabung der Arbeits- und Gewerkschaftsrechte? Viele der Auslandsfirmen, die in China investieren, haben Verhaltenskodizes unterzeichnet und sind dem Grundsatz sozialer Unternehmensverantwortung (Corporate Social Responsibility, CSR) verpflichtet. Deren Standards sollen in jedem Betrieb eines Unternehmens und oft auch bei den Zulieferern eingehalten werden. In der Realität zeigt sich jedoch ein anderes Bild: Die meisten Unternehmen befolgen noch nicht einmal ihre eigenen Grundsätze, geschweige denn die chinesischen Gesetze.[46]

## Gewerkschaftsrechte & Nicht-Regierungsorganisationen

Angesichts der schwachen Position der chinesischen Gewerkschaften muss die Frage geklärt werden, welche Rolle andere Akteure spielen. Der Allchinesische Gewerkschaftsbund (ACGB) entscheidet zusammen mit der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) über seine politische Strategie und seine Programme. Daran müssen sich alle Mitgliedsorganisationen halten. Seit Beginn der Reformen im Jahr 1978 setzt China auf die Umsetzung verschiedener Pilotprojekte, aus denen eine in sich schlüssige und für das ganze Land gültige politische Strategie entwickelt werden soll. In Übereinstimmung damit wird man beim Aufbau von Gewerkschaften höchstwahrscheinlich demselben Muster folgen.

Auf der obersten Regierungsebene betreibt die neue Führungsgeneration eine Reform von Verwaltung und Staat. Wie schnell und erfolgreich die einzelnen Reformschritte verlaufen, wird sich angesichts der zahlreichen Herausforderungen, denen sich China in den kommenden Jahren auf wirtschaftlichem, sozialem, politischem und rechtlichem Gebiet gegenüber sehen wird, zeigen. Die chinesische Führung ist mit anderen Staaten, zum Beispiel mit Deutschland und den USA, im Dialog, um die Entwicklung von rechtsstaatlichen Elementen voranzubringen.

Internationale multilaterale Organisationen und ausländische zivilgesellschaftliche Organisationen setzen sich inzwischen in China für die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation ein. Dabei hat es sich als schwierig erwiesen, Kontakte zu chinesischen Einrichtungen aufzubauen. Da China die Übereinkommen 87 und 98 nicht ratifiziert hat, ist es kaum möglich, auf der Basis von ILO-Bestimmungen Sanktionen gegen das Land zu verhängen. Die ILO ist zwar in China vertreten, berichtet aber über Schwierigkeiten bei ihrer Arbeit, da ihre Aktivitäten von chinesischen Institutionen kontrolliert würden.[47] Obwohl die ILO in China nur in begrenztem Rahmen tätig ist, kann sie den Weg für künftige Beteiligung ebnen.

---

[45] Laut Angaben eines Mitarbeiters der Verwaltung des Suzhou Industrial Park, Interview Ende September 2004

[46] Dies ergaben Interviews mit Vertretern deutscher Unternehmen im Juni 2004 und Untersuchungen von M. Gallagher und R. Geffken; vgl. auch Labour Bulletin, AMRC und Hong Kong Christian Industrial Committee

[47] Interview mit J. Wang, dem Vizepräsidenten des ILO-Büros in Beijing, am 10. Juli 2004

Verallgemeinernd könnte man zu dem Schluss kommen, dass man – in Übereinstimmung mit der Strategie der Pilotprojekte – umso mehr Handlungsmöglichkeiten hat, je niedriger die Hierarchieebene ist, auf der man sich bewegt. Außerdem scheint der Handlungsspielraum, den chinesische Institutionen ausländischen Akteuren zugestehen, weitgehend von Personen oder regionalen Bedingungen abzuhängen. Die relative Freiheit, die begrenzte Einzelprojekte genießen, führt dazu, dass ausländische Gewerkschaften mit chinesischen Betriebsgewerkschaften zusammenarbeiten können.

Es mag gewagt erscheinen, im chinesischen Kontext einheimische zivilgesellschaftliche Gruppen als Akteure zu benennen. Trotzdem werden sie immer wichtiger. Es gibt bereits offiziell registrierte Nichtregierungsorganisationen (NROen), aber sie werden oftmals von früheren Regierungsbeamten gegründet. Daneben gibt es inoffizielle NROen, die sich nicht als NRO registrieren lassen, sondern zum Beispiel unter dem Dach einer Universität arbeiten. Sie entstehen häufig mit dem Ziel, bestimmte Personengruppen zu schützen oder zu unterstützen, zum Beispiel durch Rechtsberatung für Wanderarbeiter. Außerdem sind vor allem in Südchina NROen aus Hongkong tätig. Sie setzen sich insbesondere dafür ein, dass in chinesischen Fabriken Arbeiterkomitees zu Fragen von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, so genannte OSH-Komitees, eingerichtet werden. Die diesbezüglichen Möglichkeiten wurden in den letzten Jahren substanziell verbessert. Mit diesem Ansatz ist die Hoffnung verbunden, aus den OSH-Komitees eine vom ACGB unabhängige Arbeitnehmervertretung zu entwickeln. Bis jetzt hat sich der Ansatz noch nicht als sehr wirksam erwiesen.

## Handlungsspielräume auf der betrieblichen Ebene: Zwei Beispiele

Auf Betriebsebene gibt es mehr Aktivitäten von Arbeitern und Gewerkschaften als allgemein angenommen. Da diese Erfahrungen Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Betriebsgewerkschaften und ausländischen Organisationen zeigen, sollen hier kurz zwei Beispiele dargestellt werden.

Die Formen der Zusammenarbeit reichen von der bloßen Kenntnis von Kontaktpersonen bis zu vereinzelten gemeinsamen Aktivitäten und Langzeitprojekten. Wegen der mangelnden Erfahrung mit der Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten auf chinesischer Seite kann man eine gewisse Neugierde über Gewerkschaftsaktivitäten in anderen Ländern beobachten. Trotzdem gibt es wegen der engen Verbindungen der chinesischen Gewerkschaften zu Regierung und Partei auf der Seite westlicher Gewerkschaften nach wie vor Vorbehalte.

Mehr als bloße Kontakte haben die Arbeiter einer Fabrik in Südchina aufgebaut, die einen großen internationalen Sportschuhhersteller beliefert. Auf der Grundlage seiner sozialen Verpflichtungserklärung und der chinesischen Vorschriften über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz erstellte der Sportschuhhersteller zusammen mit dem lokalen Arbeitsbüro, dem Lieferanten und NROen aus Hongkong ein Schulungsprogramm. Nach etwa zweijährigen Verhandlungen lief das Projekt mit dem Ziel an, Arbeiterkomitees zu Fragen von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz aufzubauen. Zunächst wurden Beschäftigte der Lieferfirma mit den einschlägigen Vorschriften vertraut gemacht. Dann sollten diese Arbeiter ein OSH-Komitee bilden, die Einhaltung der Sicherheitsvorschriften überwachen und ihre Kollegen schulen. In regelmäßigen Zeitabständen trafen sie sich mit von Mitgliedern des Projektteams, um über Fortschritte, Erfahrungen und Probleme zu sprechen.

Aus dem Projektverlauf ergaben sich wichtige Befunde. Obwohl sehr viel mehr nötig ist als eine bloß dreitägige Schulung, um bei den Arbeitern und dem Management ein Bewusstsein über den

rechtlichen Rahmen und Fragen der Arbeitssicherheit zu entwickeln, war es möglich, ein unabhängiges Gremium der Arbeitnehmer zu bilden. Heute bestehen die Komitees immer noch und der Sportschuhhersteller arbeitet darauf hin, die Zusammenarbeit zwischen dem OSH-Komitee der Arbeiter, dem vom Management des Lieferanten gebildeten OSH-Komitee und dem Ansprechpartner im eigenen Haus zu verbessern. Es wurde aber auch deutlich, dass die Lieferfirma aus Kostengründen Vorschriften zu umgehen versucht, sofern nicht beständig Druck ausgeübt wird. Die Arbeiter waren häufig nicht in der Lage, den Druck des Managements auszuhalten. Neben ihrer üblichen Arbeitsbelastung müssen die Mitglieder des OSH-Komitees noch ihre damit verbundenen Aufgaben bewältigen, mit dem Management verhandeln und eine Vertrauensbasis bei der Belegschaft aufbauen.[48]

Ein anderes Projekt zeigt die Bemühungen derselben Firma, Betriebsratswahlen in den Fabriken eines Lieferanten zu unterstützen. Bei der Vorbereitung der Wahlen waren ein internationales Expertenteam und eine NGO aus Hongkong beteiligt. Das örtliche Arbeitsbüro und auch der ACGB befürworteten das Projekt.

Das gewählte Gremium musste Mitglied des ACGB werden. Obwohl die Wahl genehmigt war und nach internationalen Standards durchgeführt wurde, wurde seine Arbeit sowohl vom Management als auch vom Arbeitsbüro erschwert. Statt Unterstützung anzubieten, etwa weil die neu gewählten Arbeitnehmervertreter noch nicht über etablierte Verbindungen zu Gewerkschaftsfunktionären auf höherer Ebene oder zum Arbeitsbüro verfügen, scheint die Arbeiter der neu gewählten Arbeitnehmervertreter eher behindert worden zu sein. Nach inoffiziellen Informationen hat das Management rechtliche Schritte gegen die internationale Firma eingeleitet, um sie daran zu hindern, weitere solcher Aktivitäten zu initiieren.[49]

# 4. Zusammenfassung

Gewerkschaften spielen in der politischen Landschaft nahezu jeden Landes eine wichtige Rolle. In diesem Zusammenhang war die Änderung des chinesischen Gewerkschaftsgesetzes ein entscheidendes Signal für die weitere Entwicklung Chinas. Der Text des Gesetzes ermöglicht es den Gewerkschaften, sich auf unterschiedliche Weise für die Rechte der Belegschaften einzusetzen. Allerdings fehlt es dem Gesetz an Deutlichkeit und die Rahmenbedingungen in China scheinen die Umsetzung der meisten Artikel zu erschweren. Die entscheidende Frage ist, wie das Gewerkschaftsgesetz innerhalb der chinesischen Gewerkschaftsstruktur ein wirksames Instrument zum Aufbau einer Arbeitnehmervertretung sein kann.

Obwohl China die ILO-Konventionen über die Vereinigungsfreiheit und Tarifverhandlungen immer noch nicht ratifiziert hat, verabschiedete die Regierung das Arbeitsgesetz und änderte 2001 das Gewerkschaftsgesetz maßgeblich. Danach wurden Vorschriften über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz erlassen, die die rechtlichen Möglichkeiten für die Durchführung von entsprechenden Schulungen und für die Anwendung internationaler Standards verbessern. Darüber hinaus wird das Gerichtswesen reformiert werden, einschließlich einer Zulassungsprüfung für Richter. Bilaterale Verhandlungen zwischen China und den USA bzw. Deutschland werden die Entwicklung

[48] Informationen über das Projekt und die verschiedenen damit verbundenen Schritte sind bei der Firma Reebok und der University of California in Berkeley erhältlich. Stellungnahmen zu dem Projekt sind im International Journal of Occupational Environment and Health veröffentlicht.

[49] Informationen darüber sind bei der Menschenrechtsabteilung von Reebok erhältlich.

eines chinesischen Rechtsstaats fördern. Diese Entwicklungen werden natürlich dazu beitragen, dass die Bürger des Landes ihre Rechte besser kennen und auf ihre Einhaltung achten können. Trotzdem muss sich erst noch erweisen, ob die jüngsten Entwicklungen umfassend genug waren.

Im Verlauf der Reform der Staatsunternehmen hat sich die Rolle der chinesischen Gewerkschaften stark gewandelt. Nachdem sie von ihrer ersten Aufgabe in der Volksrepublik, der Verteilung und Verwaltung von Sozialleistungen als Unterabteilung des Arbeitsministeriums, bereits entbunden worden waren, zog sich ihr traditioneller Partner, die Regierung, größtenteils aus der Unternehmerrolle zurück und unterstützt das Management eher als unabhängige Institution, die nicht nach zentralen Planvorgaben handelt, sondern auf die Kräfte des Marktes reagiert. Trotz der neuen Möglichkeiten, die das novellierte Gewerkschaftsgesetz eröffnet, muss jede Gewerkschaft oder gewerkschaftsähnliche Organisation nach wie vor Teil der ACGB-Struktur werden. Diese wiederum ist stark von der Kommunistischen Partei Chinas beeinflusst.

Überwältigt von den neuen Herausforderungen, die sich aus den weit reichenden ökonomischen Reformen und Entwicklungen ergeben, sehen sich die Gewerkschaften einer komplexen Arbeitsmarktsituation gegenüber (der Wettbewerb führt zu Entlassungen und teilweise zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen), in der die Arbeitnehmer in der schwächeren Position sind und zu einem Faktor sozialer Instabilität zu werden drohen. Angesichts ihres Mangels an Legitimität scheinen die Gewerkschaften bereit zu sein, die Rechte der Arbeitnehmer zu verteidigen. Sie befinden sich also in der schwierigen Situation, auf der einen Seite Teil der offiziellen Gewerkschafts- und Parteistruktur zu sein und andererseits zugleich die Interessen der Beschäftigten zu vertreten. Diese doppelte und widersprüchliche Aufgabe wird dadurch erschwert, dass die chinesischen Gewerkschaften in ihrem eigentlichen Tätigkeitsbereich bisher zu wenig Erfahrung sammeln konnten.

In diesem Kontext ist das neue Gewerkschaftsgesetz ein wichtiger Schritt vorwärts. Will man über den Wortlaut des Gesetzes hinausgehen, muss man vor allem nach den Umsetzungsmöglichkeiten fragen. Trotz aller Erfolge fehlt China noch immer eine funktionierende Rechtsordnung. Gerichte orientieren sich allzu oft an Partei- und Wirtschaftsinteressen, und Willkür macht das Rechtssystem unklar und unberechenbar. Die Reform des Rechtswesens ist für die weitere Entwicklung Chinas unverzichtbar und eines der offiziellen Ziele des gegenwärtigen Präsidenten.

In welchem Maß das Gewerkschaftsgesetz durchgesetzt wird, hängt nicht nur von der Rolle und Stärke der Gewerkschaften und der Entwicklung des Rechtssystems ab, sondern auch von der generellen wirtschaftlichen Entwicklung. Chinas Wirtschaftsentwicklung basiert in hohem Maß auf ausländischen Direktinvestitionen, welche unter anderem dank steuerlicher Anreize, niedriger Arbeitskosten und eines vermutlich großen Marktpotenzials ins Land fließen. Die Attraktivität Chinas soll nicht durch steigende Arbeitskosten oder strenge Vorschriften, die wiederum höhere Kosten nach sich ziehen, geschmälert werden. Andererseits darf die Attraktivität des Standorts auch nicht durch soziale Instabilität und Proteste gefährdet werden, wie sie jüngst auftraten.[50] Auch dieser Widerspruch wirft die Frage auf, in welchem Maße Gewerkschaftsaktivitäten künftig unterstützt werden.

Außerdem stellt sich die Frage, ob das chinesische Gewerkschaftsgesetz ein wirksames Instrument für die Interessenvertretung der Arbeiter ist. Mit Blick auf die bisher zu beobachteten Aktivitäten kann man nicht sagen, dass sich das Gewerkschaftsgesetz als wirksam erwiesen hätte. Mit

[50] Im Oktober 2004 streikten etwa 7.000 Beschäftigte einer Textilfabrik in der Provinz Shaanxi und protestierten gegen Lohnkürzungen und kurzfristige Arbeitsverträge. Vgl. Financial Times Deutschland (2004)

Blick auf die Möglichkeiten, die das Gesetz eröffnet, wird die Frage wohl positiv, aber noch nicht abschließend beantwortet werden können. Die Rechte und Pflichten der Gewerkschaften müssen präziser beschrieben werden. Die Verantwortlichkeiten und Befugnisse sind nicht eindeutig festgelegt und es ist unklar, welche rechtlichen Konsequenzen gewerkschaftliche Aktivitäten haben. Der Wahlprozess von Funktionären muss hinsichtlich Wählbarkeit und Wahlberechtigung präzisiert werden. Dasselbe gilt für die Mitgliederzahl des Gewerkschaftskomitees und die Zusammenarbeit zwischen regionalen und Betriebsgewerkschaften. Bisher ist im Gesetz nur von Gewerkschaften allgemein die Rede, nähere Ausführungen über Betriebsgewerkschaften fehlen. Außerdem wird im Gesetz nicht Näheres über das Streikrecht und das Versammlungsrecht gesagt, zwei wichtige Grundlagen gewerkschaftlicher Arbeit. Solange diese nicht spezifiziert werden, wird es für die Gewerkschaften schwierig sein, in den Arbeitsbeziehungen eine nennenswerte Rolle zu spielen.

Vielleicht ist es anmaßend, Zukunftsszenarios der chinesischen Gewerkschaftsbewegung entwerfen zu wollen. Immerhin gehen die Expertenmeinungen in der Frage, ob China an einem bestimmten Punkt kollabieren wird, auseinander. Aus den Erfahrungen in anderen ehemaligen Planwirtschaften können vier allgemeine Szenarios abgeleitet werden.

1. Die frühere Staatsgewerkschaft wandelt sich in eine neue Gewerkschaft, die sich gewerkschaftlichen Kernaufgaben widmet und bei den Arbeitnehmern Glaubwürdigkeit erlangt.
2. Die frühere Staatsgewerkschaft behält ihre beherrschende Stellung, kann aber nicht glaubwürdig in eine neue Gewerkschaft transformiert werden.
3. Die frühere Staatsgewerkschaft bleibt bestehen. Gleichzeitig werden neue Gewerkschaften gegründet. Diese sind bei der Übernahme gewerkschaftlicher Kernaufgaben entweder aktiv und erfolgreich oder sie werden durch mangelnde Erfahrung behindert.
4. Traditionelle und neue Gewerkschaften arbeiten erfolgreich auf eine pluralistische Gewerkschaftslandschaft hin. Außerdem entwickelt sich ein duales System der Interessenvertretung aus Betriebsräten und (neuen oder traditionellen) Gewerkschaften, die beide in den Betrieben vertreten und aktiv sind.

Diese Szenarios wurden aus Beobachtungen in osteuropäischen und zentralasiatischen Staaten abgeleitet. Im Gegensatz zu diesen Ländern hat China noch keinen politischen Transformationsprozess durchlaufen. Während sich in anderen Ländern Gewerkschaften aufgrund von Arbeitsunruhen und Arbeitnehmerprotesten entwickelten, die in und durch Gewerkschaften organisiert worden waren, ist das in China nicht der Fall. Dort weiß die Mehrheit der Arbeitnehmer entweder gar nicht, dass es Gewerkschaften gibt, oder sie vertraut ihnen nicht wegen ihrer früheren Zusammenarbeit mit der Kommunistischen Partei und der Regierung. Folgerichtig werden Proteste in Parallelstrukturen inoffizieller und spontaner Arbeiterzusammenschlüsse organisiert. Ob es dem ACGB gelingt, diese Arbeiter organisatorisch einzubinden, oder ob diese Arbeiter es vorziehen, sich außerhalb der offiziellen Gewerkschaftsstruktur zu organisieren, wird nicht nur für die Zukunft der Gewerkschaften von entscheidender Bedeutung sein, sondern auch für die soziale Stabilität in China.

Auf mittlere Sicht zeichnen sich in China die drei folgenden Entwicklungen ab:

1. Die Regierung wird die Gewerkschaftsbewegung unterstützen, sofern die Gewerkschaften sich als fähig erweisen, soziale Proteste zu kanalisieren.
2. Den Gewerkschaften wird der Spielraum zum Aufbau von Schulungszentren und Arbeitsvermittlungen zugestanden.

3. Im Einzelfall werden Gewerkschaften relativ frei agieren können, kollektive Aktivitäten werden wahrscheinlich unterdrückt. Hier scheint das korporatistische Gewerkschaftsmodell Japans für China besonders attraktiv zu sein.

Neben der wirtschaftlichen Entwicklung hängt die weitere Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in China auch vom Verhalten ausländischer Akteure in China und auf internationaler Ebene ab. Bilaterale Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften in den Herkunftsländern ausländischer Unternehmen und Gewerkschaften der unteren Ebenen in China erscheint viel versprechend, weil sich die Bandbreite möglicher Aktivitäten auf dieser Ebene als flexibel erwiesen hat. Außerdem ist die Übertragung von Wissen und Erfahrung – auch wenn sie nicht direkt messbar ist – wichtig für die weitere Entwicklung der Arbeitnehmervertretung in China. Ergänzend zu bilateraler Zusammenarbeit sind multilaterale Aktivitäten entscheidend, da auch sie Chinas Position in der Staatengemeinschaft definiert. Es ist wichtig, Vertreter Chinas in mit Fragen der Arbeitswelt befassten Organen einzubeziehen, allerdings nur zu den auch für die anderen Mitglieder geltenden Konditionen. Denn es ist gefährlich, gegenüber China Zugeständnisse zu machen, um die Geschäftsbeziehungen nicht zu belasten.

Mit diesem Beitrag wurden die Entwicklungen in der chinesischen Gewerkschaftsbewegung, der Wandel der Arbeitsbeziehungen und die Rolle ausländischer Akteure umrissen. Man sollte nicht außer Acht lassen, dass dies nur einen kleinen Ausschnitt aus dem umfassenden Prozess politischen Wandels darstellt. In der nahen Zukunft wird sich zeigen, in welchem Maß die Partei ihren Einfluss geltend machen wird und wie wahrscheinlich ein politischer Kollaps ist. Das wird von entscheidender Bedeutung sein für die zukünftige Rolle der Gewerkschaften.

# 5. Verwendete Literatur


bfai – Bundesagentur für Außenwirtschaft (2003), Lohn- und Lohnnebenkosten. Arbeitskräftekosten. Zugriff über http://www.china.ahk.de/gic/biznews/ law/bfai-lohnkosten-arbeitskraefte-februar2003.htm, November 2004

Chen, Feng (2003), Between the State and Labour: The Conflict of Chinese Trade Unions in Market Reform. In: China Quarterly, März 2003, S. 1006-1028

Chen, John (2003), Reflections on Labour Law in China. In: Asian Labour Update, Ausgabe 46, Januar-März 2003

China Aktuell (2003), Nationaler Kongress des Allchinesischen Gewerkschaftsbundes: Wanderarbeiter als Mitglied. In: China Aktuell, September 2003, S. 1074

Financial Times Deutschland (2004), Nach Unruhen Kriegsrecht in Chinesischer Stadt. In: Financial Times Deutschland, 1. November 2004

Gallagher, Mary (2002), Use the Law as Your Weapon! The Role of Law and Labor Conflict in the PRC. Paper presented at "Law and Social Change in China", Conference, University of California, Berkeley, 19.-21. September 2002

Gallagher, Mary (2003), "Time is Money, Efficiency is Life". The Transformation of Labour Relations in China. University of Michigan Manuskript

Geffken, Rolf (2003), Arbeitsrecht in China: Soft-Law oder Steuerung? Teil 1. In: China Aktuell, Oktober 2003, S. 1241-1253; Teil 2. In: China Aktuell, November 2003, S. 1354-1363

Geffken, Rolf (2004), Arbeit in China. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden

Heilmann, Sebastian (2000), Das Politische System der Volksrepublik China im Überblick. Universität Trier; Zugriff über chinapolitik.de

Heilmann, Sebastian (2002), Das Politische System der Volksrepublik China. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden

International Labour Organization (2004), ILO Beijing Office, Zugriff über http://www.ilo.org/public/english/region/asro/beijing/inchina.htm, 20. November 2004

McKinsey (2004), China (McK Wissen 10). McKinsey & Company, Hamburg

Krempl, Stefan (2003), "Must" oder Hype? In: Wirtschaftswoche, 29. Oktober 2003

National Bureau of Statistics (2003): China Statistical Yearbook. China Statistics Press, Beijing

United Nations Development Programme (2004), Human Development Report. United Nations, New York

Wolf, Charles (2004), China's Rising Unemployment Challenge. In: Asian Wall Street Journal, 7. Juli 2004

Volksrepublik China (1995), Arbeitsgesetz ["Labour Act"], verabschiedet bei der 8. Sitzung des Ständigen Ausschusses des 8. Nationalen Volkskongresses am 5. Juli 1994, veröffentlicht durch Erlass Nr. 28 des Präsidenten der Volksrepublik China am 5. Juli 1994 und in Kraft ab 1. Januar 1995

Volksrepublik China (1995), Regulations Governing Collective Contract, in Kraft seit 1. Januar 1995

Volksrepublik China (1999), Unternehmensgesetz ["Company Law"], verabschiedet bei der 5. Sitzung des Ständigen Ausschusses des 8. Nationalen Volkskongresses am 29. Dezember 1993, veröffentlicht durch Erlass Nr. 16 des Präsidenten der Volksrepublik China am 29. Dezember 1993, und geändert am 25. Dezember 1999

Volksrepublik China (2001), Gewerkschaftsgesetz ["Trade Union Law"], verabschiedet bei der 5. Sitzung des 7. Nationalen Volkskongresses, geändert in Übereinstimmung mit dem Beschluss zur Änderung des Gewerkschaftsgesetzes der Volksrepublik China bei der 24. Sitzung des Ständigen Ausschusses des 9. Nationalen Volkskongresses am 27. Oktober 2001

Volksrepublik China (2004), Verfassung der Volksrepublik China, verabschiedet bei der 5. Sitzung des 5. Nationalen Volkskongresses, veröffentlicht durch die Bekanntmachung des nationalen Volkskongresses am 4. Dezember 1982, geändert bei der 5. Sitzung des 7. Nationalen Volkskongresses am 12. April 1988, wiederum geändert bei der 1. Sitzung des 8. Nationalen Volkskongresses am 29. März 1993, wiederum geändert bei der 2. Sitzung des 9. nationalen Volkskongresses am 15. März 1999, und wiederum geändert bei der 2. Sitzung des 10. Nationalen Volkskongresses am 4. Mai 2004

Zhang, Jinhua (2003), Der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in der VR China – eine kritische Betrachtung (Teil 1). In: China Aktuell, Juli 2003, S. 866-875

# 6. Anhang: Auszüge aus Gesetzestexten

## Das chinesische Gewerkschaftsgesetz von 2001[51]

Zusammenstellung und Übersetzung: Uwe Kleinert

*Die Novellierung des Gewerkschaftsgesetzes wurde in der fünften Sitzung des 7. Nationalen Volkskongresses am 27. Oktober 2001 angenommen. Die Neufassung ersetzt das Gewerkschaftsgesetz von 1992 und beinhaltet einige wesentliche Änderungen. Die Gewerkschaften werden per Gesetz dazu ermächtigt,*

- *die Arbeitnehmerinteressen zu vertreten (Art. 2, Art. 6);*
- *in jedem Betrieb mit mehr als 25 Arbeitern Betriebsgewerkschaften zu errichten (Art. 10);*
- *Verhandlungen mit dem Management zu führen und an Unternehmensentscheidungen mitzuwirken (Art. 6, Art. 20, Art. 27);*
- *Tarifverträge zu verhandeln und abzuschließen (Art. 6, Art. 20);*
- *Verbesserungen von Unternehmensentscheidungen (insbesondere hinsichtlich Lohn, Arbeitszeit und Arbeitsschutz) einzufordern und Untersuchungen hinsichtlich der Einhaltung von Arbeitnehmerrechten anzustrengen (Art. 22-26);*
- *trilaterale Verhandlungen mit dem Arbeitsbüro und dem Unternehmen hinsichtlich der Regelung der Arbeitsbeziehungen zu führen (Art. 34) und*
- *nicht vom Unternehmen weitergeleitete Mitgliedsbeiträge einzuklagen (Art. 43).*

**Art. 2**

Gewerkschaften sind Massenorganisationen der Arbeiterklasse und werden von den Arbeitern und Angestellten auf freiwilliger Basis gebildet.

Der Allchinesische Gewerkschaftsbund und alle ihm angeschlossenen Gewerkschaften vertreten die Interessen der Arbeiter und Angestellten und schützen ihre gesetzmäßigen Rechte und Interessen.

**Art. 3**

Alle geistig und körperlich Arbeitenden in Unternehmen, Organisationen und Behörden auf chinesischem Boden, deren Haupteinnahmequelle Löhne oder Gehälter sind, haben unabhängig von Nationalität, Rasse, Geschlecht, Beruf, Religion und Ausbildung das gesetzmäßige Recht, Gewerkschaften zu gründen oder ihnen beizutreten. Keine Organisation oder Einzelperson darf sie dabei behindern oder einschränken.

**Art. 4**

Gewerkschaften müssen die Verfassung beachten, schützen und sie als grundlegendes Kriterium ihrer Arbeit annehmen, in der wirtschaftlichen Entwicklung ihre Hauptaufgabe sehen, sich an den sozialistischen Weg, die demokratische Diktatur des Volkes, die Führung durch die Kommunistische Partei Chinas, den Marxismus-Leninismus, die Ideen von Mao Zedong und die Theorie von

[51] Übersetzung aus dem Englischen von Uwe Kleinert, Eine vollständige englischsprachige Fassung ist auf der Website des ACGB unter www.acftu.org.cn verfügbar.

Deng Xiaoping halten, an der Politik der Reformen und der Öffnung festhalten und ihre Arbeit unabhängig und in Übereinstimmung mit der Satzung der Gewerkschaften durchführen. […]

Der Staat stellt sicher, dass die legitimen Rechte und Interessen der Gewerkschaften nicht verletzt werden.

**Art. 6**

Die grundlegende Pflicht und Funktion von Gewerkschaften ist der Schutz der legitimen Rechte und Interessen der Arbeiter und Angestellten. Während sie die allgemeinen Interessen des ganzen chinesischen Volkes schützen, sollen die Gewerkschaften die legitimen Rechte und Interessen der Arbeiter und Angestellten vertreten und sichern.

Die Gewerkschaften sollen die Arbeitsbeziehungen koordinieren und die Rechte und Interessen der Arbeiter und Angestellten durch gleichberechtigte Verhandlungen und das Tarifvertragssystem sichern.

Die Gewerkschaften sollen, in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Regelungen und durch die Belegschaftskongresse oder andere Verfahren, die Arbeiter und Angestellten organisieren, damit sie sich an der demokratischen Entscheidungsfindung sowie dem Management und der demokratischen Kontrolle ihrer Betriebe beteiligen.

Die Gewerkschaften sollen enge Beziehungen zu den Arbeitern und Angestellten aufrecht erhalten, ihre Meinungen und Forderungen einholen und zum Ausdruck bringen, Interesse an ihrem Alltagsleben zeigen, ihnen bei der Lösung von Problemen helfen und ihnen rückhaltlos dienen.

**Art. 9**

Die Gewerkschaften auf verschiedenen Ebenen sollen entsprechend dem Prinzip des demokratischen Zentralismus aufgebaut sein.

Die Gewerkschaftskomitees der verschiedenen Ebenen sollen bei Mitgliederversammlungen oder -kongressen demokratisch gewählt werden. Nahe Verwandte der Unternehmensleitung dürfen nicht für das Gewerkschaftskomitee der Betriebsgewerkschaft kandidieren.

Die Gewerkschaftskomitees der verschiedenen Ebenen sind gegenüber den Mitgliederversammlungen oder -kongressen der jeweiligen Ebene verantwortlich, sollen ihnen berichten und unter ihrer Aufsicht stehen.

Die Mitgliederversammlungen oder -kongresse der Gewerkschaften haben das Recht, Vertreter oder Mitglieder von Gewerkschaftskomitees, die sie gewählt haben, abzulösen und abzuberufen.

Eine Gewerkschaft auf einer höheren Ebene hat die Aufsicht über eine Gewerkschaft auf einer niedrigeren Ebene.

**Art. 10**

In einem Unternehmen, einer Organisation oder Behörde mit 25 oder mehr Mitgliedern muss ein Betriebsgewerkschaftskomitee gebildet werden; bei weniger als 25 Mitgliedern kann ein Betriebsgewerkschaftskomitee entweder separat oder gemeinsam von den Mitgliedern zweier oder mehrerer Betriebe gebildet werden, oder es kann ein Betreuer gewählt werden, der die Mitglieder bei verschiedenen Aktivitäten betreut. […]

Branchengewerkschaften können bei Bedarf auf nationaler oder lokaler Ebene entweder für eine einzelne Branche oder für mehrere vergleichbare Branchen gebildet werden.

De Allchinesische Gewerkschaftsbund ist die nationale Einheitsgewerkschaft.

**Art. 12**

Keine Organisation oder Einzelperson darf eine Gewerkschaft nach Belieben auflösen oder mit einer anderen vereinigen.

Eine Betriebsgewerkschaft ist aufzulösen, wenn das Unternehmen, die Organisation oder die Behörde, zu der sie gehört, aufgehoben oder aufgelöst wird, und die Gewerkschaft auf der nächst höheren Ebene ist davon zu unterrichten. […]

**Art. 17**

Kein Vorsitzender oder stellvertretender Vorsitzender einer Gewerkschaft darf vor Ende seiner Amtszeit willkürlich in einen anderen Betrieb versetzt werden. Wenn solch ein Wechsel aus betrieblichen Gründen veranlasst werden soll, bedarf er der Zustimmung des Gewerkschaftskomitees auf der entsprechenden Ebene und der Gewerkschaft auf der nächst höheren Ebene.

Über die Abberufung eines Vorsitzenden oder stellvertretenden Vorsitzenden muss bei einer Mitgliederversammlung oder einem Mitgliederkongress diskutiert werden, und sie darf ohne die Zustimmung von mehr als der Hälfte aller Mitglieder bei der Versammlung oder dem Kongress nicht vorgenommen werden.

**Art. 18**

Die Laufzeit des Arbeitsvertrages des hauptamtlichen Vorsitzenden oder stellvertretenden Vorsitzenden oder Mitglieds einer Betriebsgewerkschaft verlängert sich bei Amtsantritt automatisch und die Dauer der verlängerten Laufzeit soll der Dauer seiner Amtszeit entsprechen; wenn die verbleibende Laufzeit des Arbeitsvertrages eines Vorsitzenden, stellvertretenden Vorsitzenden oder Mitglieds bei Amtsantritt kürzer ist als die Amtszeit, verlängert sich die Laufzeit des Arbeitsvertrages automatisch bis zum Ende der Amtszeit, außer bei gravierendem Fehlverhalten oder bei Erreichen des gesetzlichen Rentenalters.

**Art. 19**

Wenn ein Unternehmen oder eine Organisation dem Belegschaftskongress oder einem anderen Organ des demokratischen Managements zuwider handelt, hat die Gewerkschaft das Recht, eine Korrektur zu fordern, um so für die Arbeiter und Angestellten die Ausübung ihres Rechtes auf demokratisches Management, wie es das Gesetz vorsieht, zu gewährleisten. […]

**Art. 20**

Die Gewerkschaften sollen die Arbeiter und Angestellten bei der Unterzeichnung von Arbeitsverträgen mit Unternehmen und Organisationen, die wie Unternehmen geführt werden, unterstützen und anleiten.

Die Gewerkschaften sollen im Namen der Arbeiter und Angestellten mit Unternehmen und wie Unternehmen geführten Organisationen gleichberechtigte Verhandlungen führen und Tarifverträge abschließen. Der Entwurf eines Tarifvertrags ist dem Belegschaftskongress oder allen Arbeitern und Angestellten zur Beratung und Zustimmung vorzulegen.

Wenn Gewerkschaften Tarifverträge abschließen, sollen Gewerkschaften der höheren Ebenen Hilfestellung und Unterstützung anbieten.

Wenn ein Unternehmen die Arbeitsrechte und die Interessen der Arbeiter und Angestellten verletzt und dabei gegen einen Tarifvertrag verstößt, kann eine Gewerkschaft das Unternehmen nach dem Gesetz auffordern, die Verantwortung für seine Handlungen zu übernehmen; wenn Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Umsetzung des Tarifvertrags durch Verhandlungen nicht beigelegt

werden können, kann sie die Gewerkschaft den zuständigen Stellen für die Schlichtung von Arbeitskonflikten vorlegen; wenn die Schlichtungsstelle den Fall ablehnt oder die Gewerkschaft mit ihrer Entscheidung nicht zufrieden ist, kann die Gewerkschaft den Fall vor ein Volksgericht bringen.

**Art. 21**

Wenn ein Unternehmen oder eine Organisation einen Arbeiter oder Angestellten mit einer Strafe belegt, welche die Gewerkschaft für unangemessen hält, hat die Gewerkschaft das Recht, ihre Meinung vorzubringen.

Bevor ein Unternehmen einseitig beschließt, den Arbeitsvertrag mit einem Arbeiter oder Angestellten aufzulösen, muss es die Gewerkschaft über die Gründe dafür unterrichten; wenn die Gewerkschaft der Auffassung ist, dass das Unternehmen gegen Gesetze, Vorschriften oder den jeweiligen Arbeitsvertrag verstößt, und fordert, dass es die Angelegenheit überdenken solle, muss das Unternehmen die Stellungnahme der Gewerkschaft prüfen und die Gewerkschaft über seine endgültige Entscheidung schriftlich informieren.

Wenn ein Arbeiter oder Angestellter der Meinung ist, dass ein Unternehmen gegen seine Rechte und Interessen verstößt, und ein Schiedsverfahren beantragt oder den Fall vor ein Volksgericht bringt, muss ihm die Gewerkschaft Unterstützung und Hilfestellung geben.

**Art. 22**

Wenn ein Unternehmen oder eine Organisation gegen Arbeitsgesetze und -vorschriften verstößt und die Rechte und Interessen der Arbeiter und Angestellten auf eine der folgenden Weisen verletzt, soll die Gewerkschaft bei dem Unternehmen im Namen der Arbeiter und Angestellten Einspruch erheben und das Unternehmen auffordern, Korrekturmaßnahmen zu ergreifen; das Unternehmen oder die Organisation muss die Angelegenheit prüfen und behandeln und der Gewerkschaft eine Antwort zukommen lassen; wenn sich das Unternehmen oder die Organisation weigert, Korrekturmaßnahmen zu ergreifen, kann sich die Gewerkschaft wegen einer gesetzlichen Klärung an die lokale Regierung wenden:

(1) Unterschlagung eines Teils der Löhne der Arbeiter und Angestellten;

(2) unzureichende Gewährleistung von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz;

(3) willkürliche Verlängerung der Arbeitszeiten;

(4) Verstöße gegen die besonderen Rechte und Interessen der Arbeiterinnen und weiblichen Angestellten oder minderjähriger Arbeiter; oder

(5) gravierende Verstöße gegen die Rechte und Interessen der Arbeiter und Angestellten.

**Art. 24**

Wenn eine Gewerkschaft der Meinung ist, dass ein Unternehmen mit einer Anordnung gegen vereinbarte Regeln verstößt und Arbeiter zwingt, unter unsicheren Bedingungen zu arbeiten, oder wenn im Produktionsablauf größere unsichtbare Gefährdungen oder Risiken erkannt werden, hat die Gewerkschaft das Recht, Lösungsvorschläge zu machen, und das Unternehmen muss die Vorschläge ohne Verzug prüfen und der Gewerkschaft eine Antwort zukommen lassen. Bei Vorliegen einer Gefahr für Leib und Leben der Arbeiter und Angestellten hat die Gewerkschaft das Recht, dem Unternehmen vorzuschlagen, die Arbeiter und Angestellten von der Gefahrenstelle abzuziehen, und das Unternehmen muss unverzüglich darüber entscheiden.

**Art. 25**

Die Gewerkschaften haben das Recht, Verstöße von Seiten des Unternehmens oder der Organisation gegen die legitimen Rechte und Interessen der Arbeiter und Angestellten zu untersuchen, und die zuständigen Abteilungen müssen sie dabei unterstützen.

**Art. 26**

Die Gewerkschaften sollen an Untersuchungen über und an Vereinbarungen im Zusammenhang mit Arbeitsunfällen, bei denen Arbeiter oder Angestellte ums Leben kamen oder verletzt wurden, und an der Untersuchung und Lösung von anderen Problemen, die erhebliche Gefahren für die Gesundheit der Arbeiter und Angestellten bergen, teilnehmen. Die Gewerkschaften sollen den betroffenen Abteilungen Lösungsvorschläge machen und haben das Recht zu fordern, dass die Haftung von direkt zuständigen Personen und anderen Verantwortlichen untersucht wird.

**Art. 27**

Im Fall einer Arbeitsniederlegung oder eines Bummelstreiks in einem Unternehmen oder einer Organisation soll die Gewerkschaft im Namen der Arbeiter und Angestellten Verhandlungen mit dem Unternehmen, der Organisation oder den beteiligten Parteien aufnehmen, die Meinungen und Forderungen der Arbeiter und Angestellten vortragen und Lösungsvorschläge machen. Die angemessenen Forderungen der Arbeiter und Angestellten soll das Unternehmen oder die Organisation zu erfüllen versuchen. Die Gewerkschaft soll das Unternehmen oder die Organisation dabei unterstützen, sich mit der Angelegenheit angemessen zu befassen, um so möglichst bald den regulären Ablauf der Produktion und anderer Arbeiten wieder zu ermöglichen.

**Art. 28**

Gewerkschaften nehmen an der Beilegung von Arbeitskonflikten in Unternehmen teil.

Lokalen Streitschlichtungsgremien sollen Vertreter der Gewerkschaften der entsprechenden Ebene angehören.

**Art. 33**

In der Entwurfs- und Überarbeitungsphase von Gesetzen, Verordnungen und Regeln, die direkten Bezug zu den unmittelbaren Interessen der Arbeiter und Angestellten haben, müssen die Behörden die Gewerkschaften anhören.

Bei der Ausarbeitung von Plänen für die nationale wirtschaftliche und soziale Entwicklung müssen die Behörden auf oder oberhalb der Bezirksebene bei Fragen, die die Interessen der Arbeiter und Angestellten berühren, die Gewerkschaft auf der entsprechenden Ebene anhören.

Bei der Analyse und Ausarbeitung von politischen Strategien und Maßnahmen im Zusammenhang mit Beschäftigung, Löhnen, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Sozialversicherung und anderen Fragen mit Bezug zu den unmittelbaren Interessen der Arbeiter und Angestellten sollen die Behörden und einschlägigen Abteilungen auf oder oberhalb der Bezirksebene die Gewerkschaften auf der entsprechenden Ebene zur Beteiligung einladen und anhören.

**Art. 34**

Die Regierung des Volkes auf oder oberhalb der Bezirksebene kann die Gewerkschaften auf der entsprechenden Ebene im Rahmen von Sitzungen oder auf anderem Wege von wichtigen Arbeitsprogrammen und administrativen Maßnahmen mit Bezug zur Arbeit der Gewerkschaften unterrichten sowie die Probleme analysieren und beheben, die sich in den von den Gewerkschaften übermittelten Meinungen und Sehnsüchten der Massen der Arbeiter und Angestellten widerspiegeln.

Die Arbeitsverwaltungen der Behörden auf unterschiedlichen Ebenen sollen zusammen mit den Gewerkschaften der entsprechenden Ebenen und Vertretern der Unternehmen trilaterale Beratungsstrukturen über die Arbeitsbeziehungen aufbauen und wichtige Fragen der Arbeitsbeziehungen gemeinsam analysieren und behandeln.

**Art. 38**

Bei der Diskussion wichtiger Fragen im Zusammenhang mit dem laufenden Betrieb, dem Management und der zukünftigen Entwicklung muss das Unternehmen oder die Organisation die Gewerkschaften anhören. Der/die Vertreter der Gewerkschaft in einem Unternehmen oder einer Organisation soll(en) an allen Sitzungen des Unternehmens oder der Organisation teilnehmen, bei denen über Fragen der Bezahlung, der Wohlfahrt, der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, der Sozialversicherung und andere Themen gesprochen wird, welche die unmittelbaren Interessen der Arbeiter und Angestellten berühren.

Ein Unternehmen oder eine Organisation muss die Gewerkschaften bei der Ausübung ihrer Aufgaben entsprechend dem Gesetz unterstützen, und die Gewerkschaft muss das Unternehmen oder die Organisation dabei unterstützen, seine Geschäftstätigkeit und das Management in Übereinstimmung mit dem Gesetz auszuüben.

**Art. 39**

Die Wahl der/des Belegschaftsvertreter/s in den Vorstand oder den Aufsichtsrat eines Unternehmens soll in Übereinstimmung mit den entsprechenden Regelungen des Unternehmensgesetzes durchgeführt werden.

**Art. 40**

Betriebsgewerkschaftskomitees sollen Treffen und Aktivitäten für Arbeiter und Angestellte außerhalb der Produktions- und Arbeitszeiten durchführen; wenn solche Treffen oder Aktivitäten während der Produktions- oder Arbeitszeiten stattfinden sollen, sollen sie vorher die Zustimmung des Unternehmens oder der Organisation einholen.

Mitglieder von Betriebsgewerkschaftskomitees, die diese Funktion in Teilzeit ausüben, sollen ihren üblichen Lohn erhalten und ihre anderen Bezüge sollen unberührt bleiben, wenn die Sitzungen, an denen sie teilnehmen, und die Gewerkschaftsarbeit, die sie während der Produktions- und Arbeitszeit leisten, nicht mehr als drei Arbeitstage pro Monat in Anspruch nehmen.

**Art. 43**

Wenn ein Unternehmen oder eine Organisation ohne berechtigte Gründe den Gewerkschaftsbeitrag verspätet zahlt oder die Zahlung verweigert, kann die Betriebsgewerkschaft oder eine Gewerkschaft auf einer höheren Ebene beim lokalen Volksgericht einen Zahlungsbefehl beantragen; wenn sich das Unternehmen oder die Organisation weigert, dem Zahlungsbefehl Folge zu leisten, kann die Gewerkschaft nach dem Gesetz beim Volksgericht die Zwangsvollstreckung beantragen.

## Das chinesische Arbeitsgesetz[52]

**Art. 33**

Die Beschäftigten eines Unternehmens können als eine Partei einen Tarifvertrag über Entlohnung, Arbeitszeiten, Pausen und Urlaub, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Versicherung und betriebliche Sozialleistungen mit dem Unternehmen abschließen. Der Entwurf des Tarifvertrages ist dem Belegschaftskongress oder allen Beschäftigten zur Diskussion und Beschlussfassung vorzulegen.

Ein Tarifvertrag muss zwischen der Gewerkschaft im Namen der Beschäftigten mit dem Unternehmen abgeschlossen werden; in Unternehmen, in denen es noch keine Gewerkschaft gibt, soll der Vertrag zwischen Vertretern, die von den Beschäftigten gewählt wurden, und dem Unternehmen abgeschlossen werden.

**Art. 35**

Gesetzmäßig zustande gekommene Tarifverträge haben bindende Wirkung sowohl gegenüber dem Unternehmen als auch seinen Beschäftigten. Die in Arbeitsverträgen zwischen einzelnen Beschäftigten und dem Unternehmen vereinbarten Standards über Arbeitsbedingungen und Bezahlung sollen nicht niedriger sein als die in Tarifverträgen festgelegten.

**Art. 79**

Im Falle eines Arbeitskonfliktes können die betroffenen Parteien bei der Schlichtungskommission ihres Betriebes ein Schlichtungsverfahren beantragen; wenn die Schlichtung misslingt und eine der Parteien ein Schiedsverfahren verlangt, kann diese Partei bei der Schiedskommission ein Schiedsverfahren beantragen, Wenn eine der Parteien mit dem Schiedsspruch nicht einverstanden ist, kann diese Partei den Fall vor ein Volksgericht bringen.

**Art. 80**

In einem Betrieb kann eine Schlichtungskommission gebildet werden, die sich aus Vertretern der Beschäftigten, Vertretern des Betriebes und Vertretern der Gewerkschaft zusammensetzt. Den Vorsitz der Kommission hat ein Gewerkschaftsvertreter.

Im Rahmen eines Schlichtungsverfahrens erreichte Vereinbarungen sind von den beteiligten Parteien umzusetzen.

**Art. 81**

Eine Schiedskommission setzt sich aus Vertretern der Arbeitsverwaltung, Vertretern der Gewerkschaft auf der jeweiligen Ebene und Vertretern des Betriebes zusammen. Den Vorsitz hat ein Vertreter der Arbeitsverwaltung.

**Art. 83**

Sollte eine betroffene Partei mit dem Schiedsspruch nicht einverstanden sein, kann sie innerhalb von 15 Tagen nach Erhalt der Entscheidung ein Gerichtsverfahren beantragen. Wenn eine der beteiligten Parteien innerhalb der gesetzlichen Frist weder ein Gerichtsverfahren beantragt noch die Entscheidung umsetzt, kann die andere Partei bei einem Volksgericht die zwangsweise Umsetzung beantragen.

---

[52] Übersetzung aus dem Englischen von Uwe Kleinert. Eine vollständige englische Fassung ist auf der Website der Internationalen Arbeitsorganisation unter www.ilo.org/dyn/natlex/docs/WEBTEXT/37357/64926/ E94CHN01.htm verfügbar.

**Art. 88**

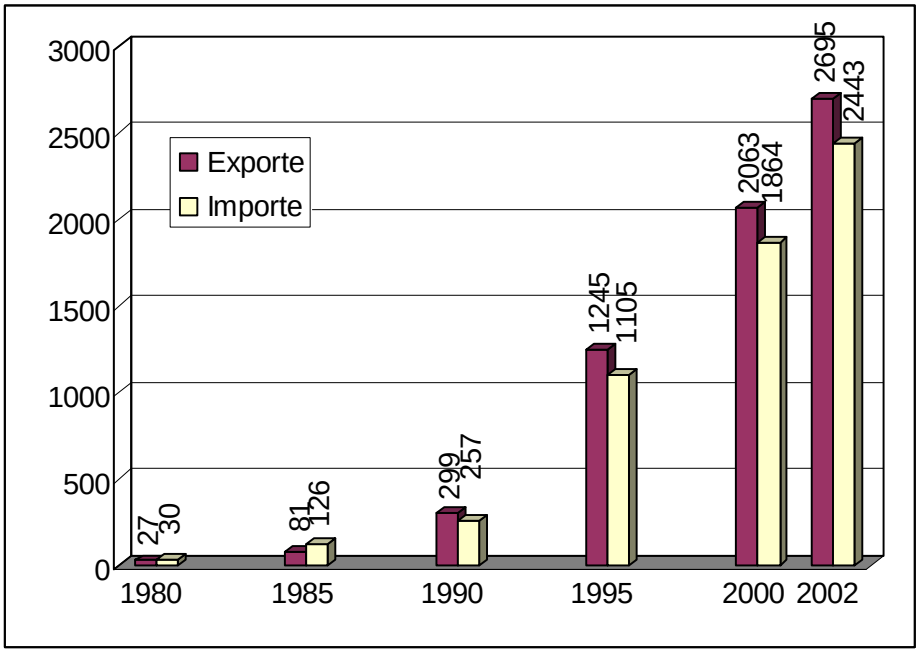
Gewerkschaften auf verschiedenen Ebenen sollen nach dem Gesetz die legitimen Rechte und Interessen der Arbeiter sicherstellen und die Einhaltung der Arbeitsgesetze, -vorschriften und -regelungen durch den Betrieb überwachen.

Jede Organisation oder Einzelperson hat das Recht, Verstöße gegen Arbeitsgesetze, -vorschriften und -regelungen aufzudecken und zur Anklage zu bringen.

# 7. Anhang: Schaubilder & Daten zur Außenwirtschaft Chinas

### Schaubild 6: Außenhandel Chinas 1980 bis 2002

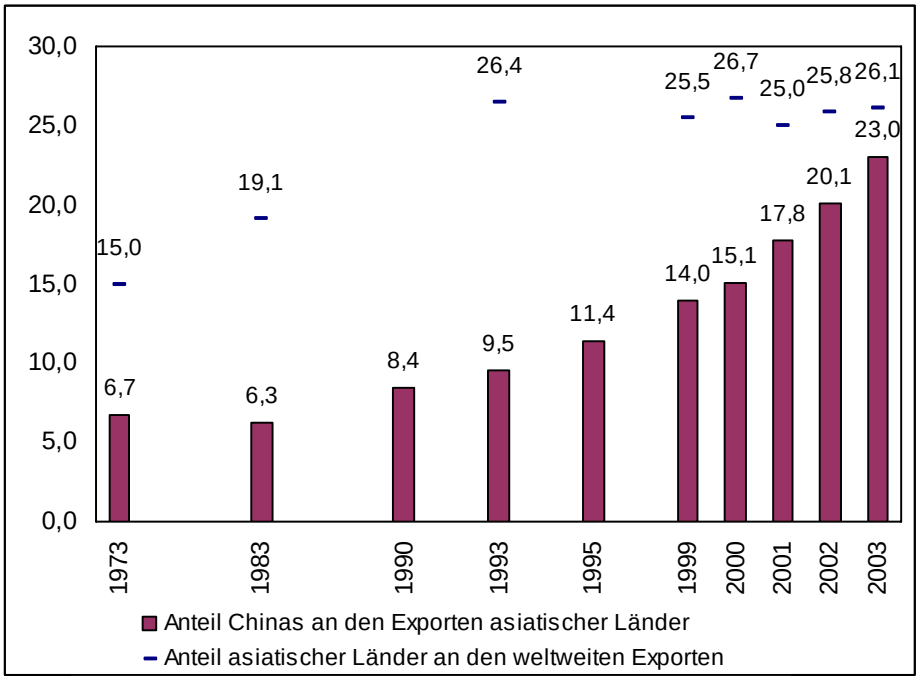
Exporte und Importe Chinas in Mrd. RMB




Quelle: China Statistical Yearbook 2003

### Schaubild 7: Chinas Anteil an den Exporten Asiens 1973 bis 2003

Anteil Chinas an den Exporten asiatischer Länder und Anteil der asiatischen Länder an den weltweiten Exporten (jeweils in %)

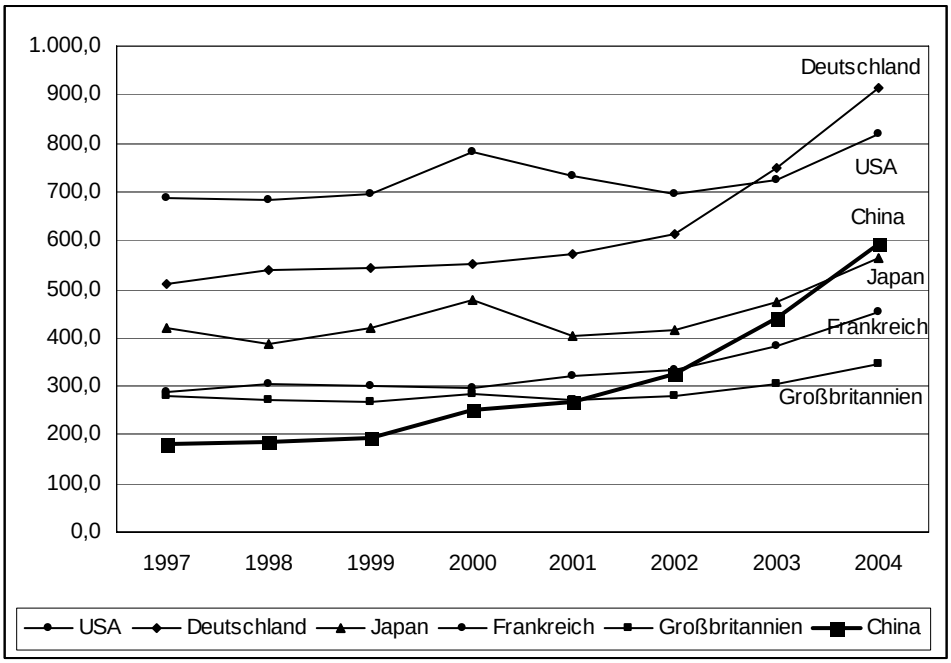



Während der Anteil Chinas an den Exporten der asiatischen Länder gleichmäßig gewachsen ist, verharrt der Anteil Asiens an den weltweiten Exporten bei etwa 25 Prozent. Unter den asiatischen Ländern hat insbesondere Japan seit Anfang der 1990er Jahre Exportanteile eingebüßt: 1990 entfielen noch fast 40 Prozent der asiatischen Exporte auf Japan, 2003 waren es noch knapp 25 Prozent.

Quelle: World Trade Organisation; eigene Berechnungen

## Schaubild 8
## Die führenden Exportnationen 1997 bis 2003

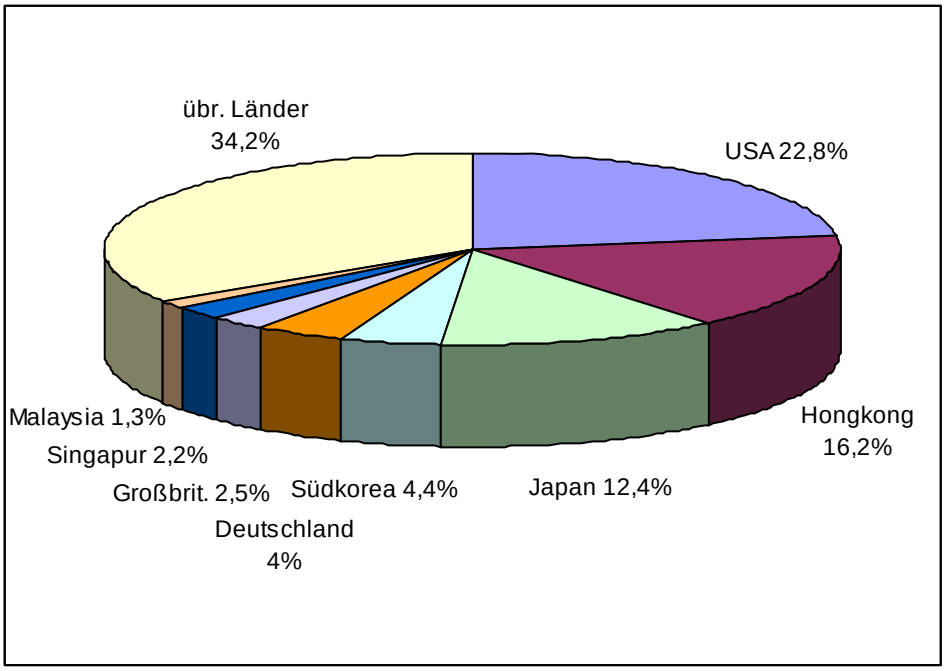
Exportwert in Mrd. US$




Quelle: World Trade Organisation

## Schaubild 9
## Chinas wichtigste Handelspartner 2004

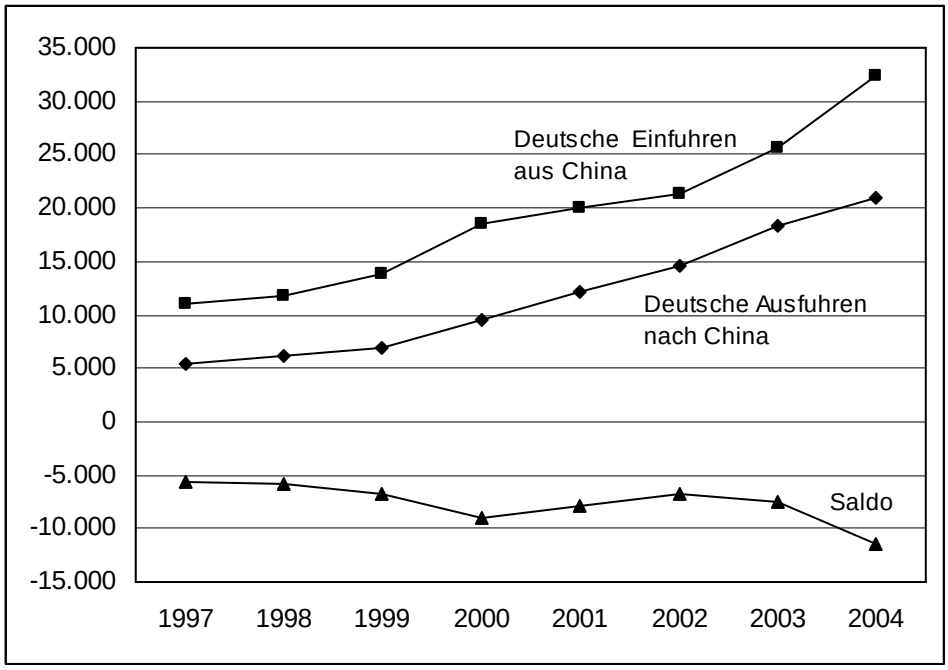
Anteil in % aller Exporte Chinas




Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2005, S. 41

**Schaubild 10:**
**Außenhandel Deutschlands mit China 1997 bis 2004**

Deutsche Ausfuhren nach China und deutsche Einfuhren aus China in Mio. Euro

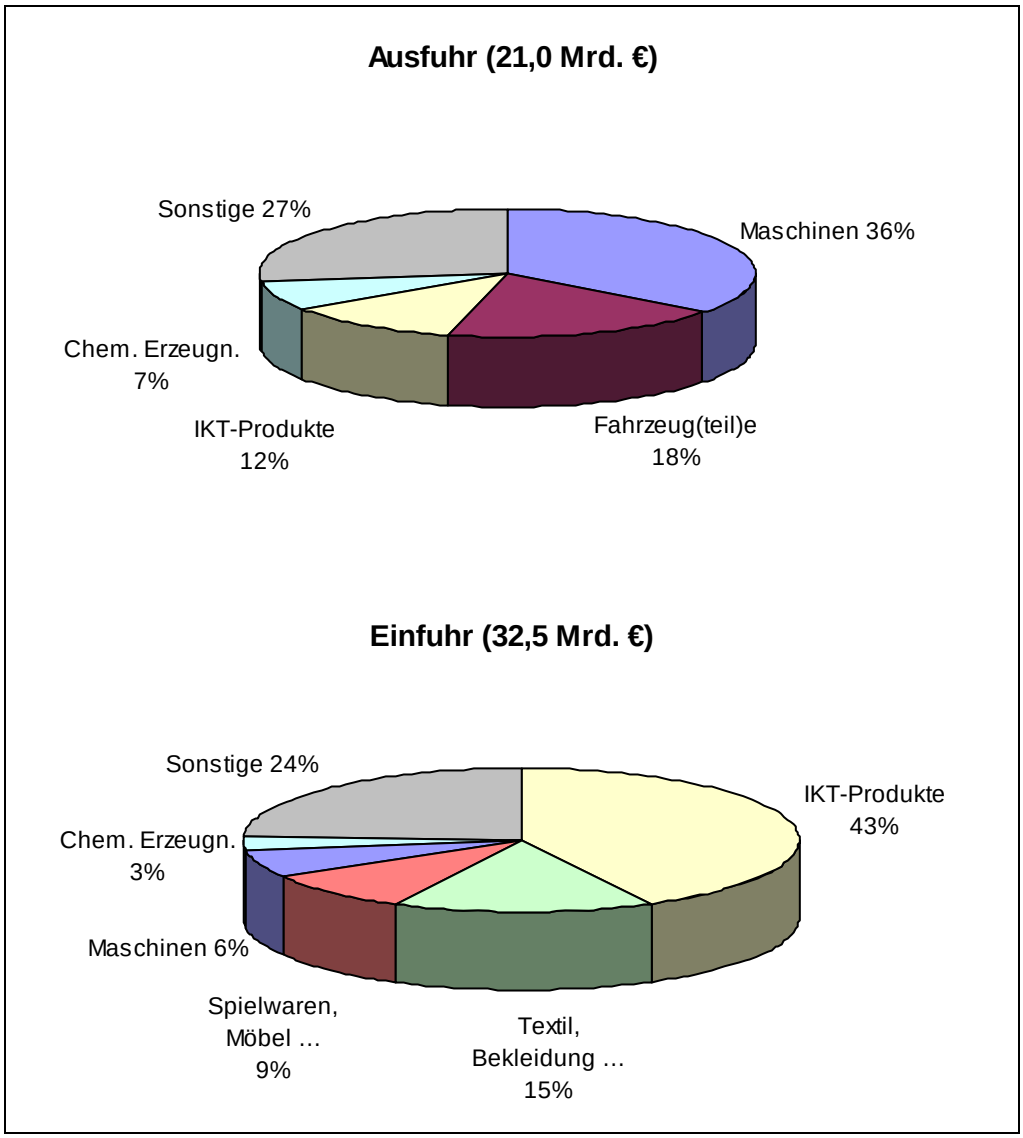



Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, verschiedene Ausgaben

China lag im Jahr 2004 mit einem Anteil von 5,6 % an allen deutschen Einfuhren nach Frankreich, den Niederlanden, den USA, Italien und Großbritannien auf Rang 6 der wichtigsten deutschen Handelspartner. Bei den deutschen Ausfuhren nahm China im selben Jahr mit einem Anteil von 2,9 % den 10. Rang ein.

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

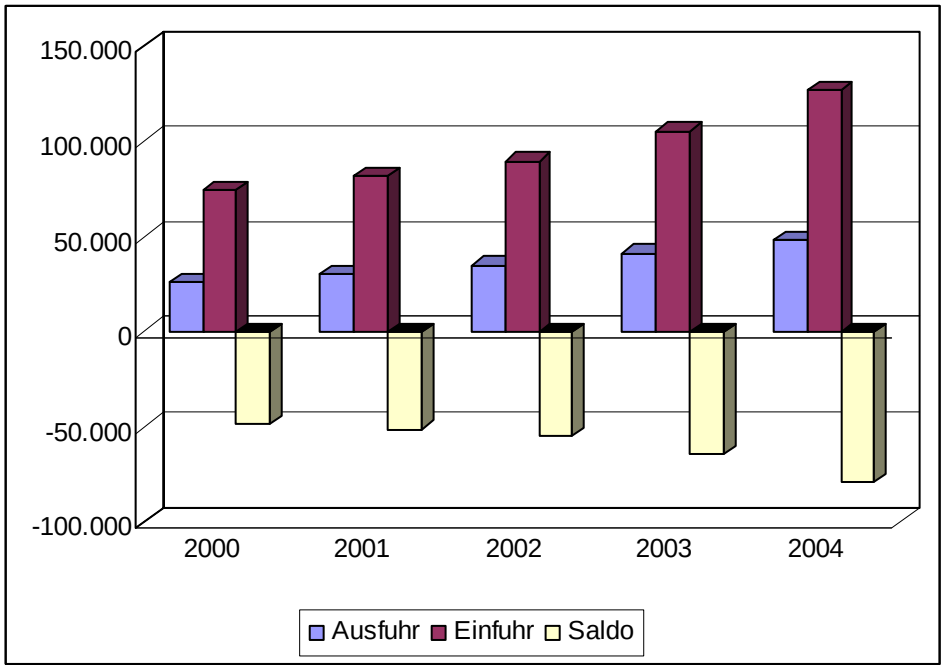
**Schaubild 11:**
**Warenstruktur des deutschen Außenhandels mit China 2004**




Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, Juni 2005, S. 47

**Schaubild 12**
**Außenhandel Europas mit China 2000 bis 2004**

Europas Ausfuhren nach China und Europas Einfuhren aus China in Mio. € (25 Mitglieder)




Quelle: Europäische Kommission, DG Trade, China. EU Bilateral Trade and Trade with the World, 17. Juni 2005

Der Anteil Chinas an allen europäischen Importen (alle Angaben ohne Handel innerhalb der EU) stieg von 7,5 % (2000) auf 12,3 % (2004). Der Anteil Chinas an den europäischen Exporten erhöhte sich von 3,0 % (2000) auf 5,0 % (2004). China liegt damit in der Rangliste der wichtigsten Handelspartner der EU bei den Importen nach den USA auf Rang 2, bei den Exporten nach den USA und der Schweiz auf Rang 3.

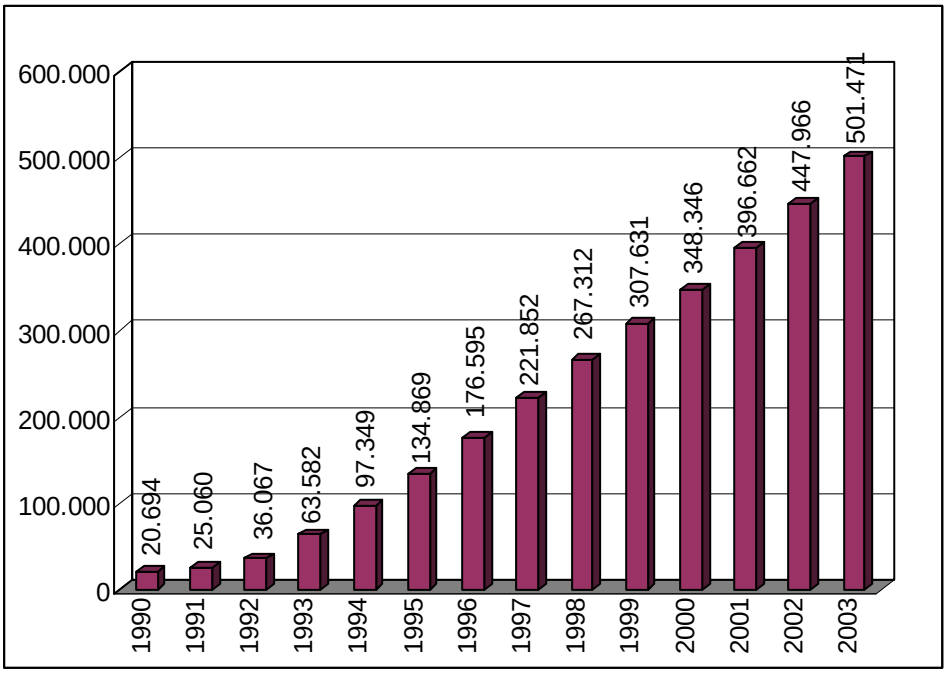
Wichtigste Produktgruppen bei den Importen sind Maschinen (46 %, darunter mit 32 Prozentpunkten Büro- und Kommunikationsgeräte) sowie Textilien und Bekleidung (13 %), bei den Ausfuhren Maschinen (48 %) und Fahrzeug(teil)e (15 %).

Der Anteil Europas an den chinesischen Exporten erhöhte sich zwischen 2000 und 2004 von 16,7 % auf 18,5 %; der Anteil europäischer Importe nach China entwickelte sich ungleichmäßig und lag im Jahr 2000 bei 14,8 %, im Jahr 2004 bei 13,9 %.

Quelle: Europäische Kommission, DG Trade, China. EU Bilateral Trade and Trade with the World, 17. Juni 2005

**Schaubild 13**
**Bestand ausländischer Direktinvestitionen in China 1990 bis 2003**

in Mio. US-Dollar

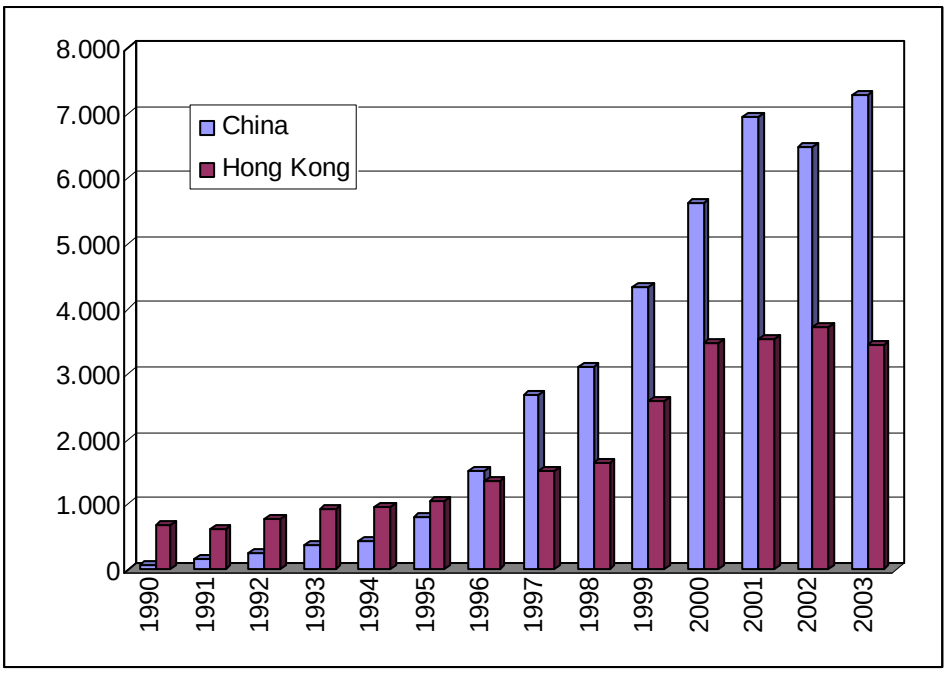



Der Anteil Chinas an den weltweiten Beständen ausländischer Direktinvestitionen stieg zwischen 1990 und 2003 von 1,1 % auf 6,1 %, der Anteil an den Beständen ausländischer Direktinvestitionen in Asien im selben Zeitraum von 5,5 % auf 34,3 % (eigene Berechnungen).

Quelle: UNCTAD, FDI Inward Stock, by Host Region and Economy, 1980 - 2003

**Schaubild 14**
**Deutsche Direktinvestitionen in China und Hongkong 1990 bis 2003**

Bestand unmittelbarer und mittelbarer deutscher Direktinvestitionen in Mio. €



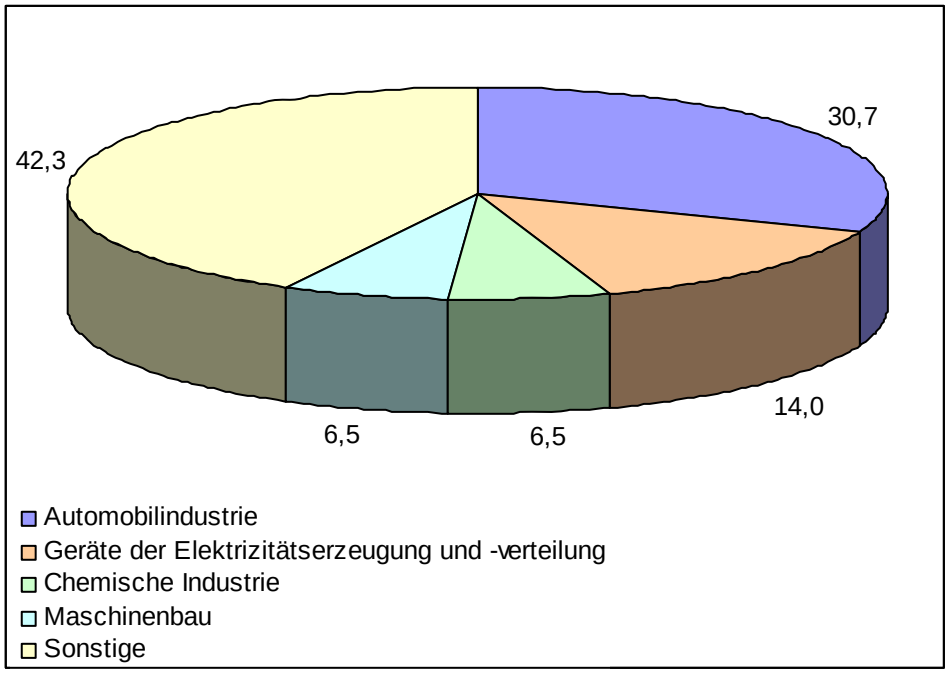

Nach Angaben der Deutschen Bundesbank für 2003 sind in China 566 deutsche Unternehmen mit 160.000 Beschäftigten, in Hongkong 247 Unternehmen mit 23.000 Beschäftigten tätig.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Kapitalverflechtung mit dem Ausland, versch. Jg. (zuletzt April 2005)

**Schaubild 15**

**Deutsche Direktinvestitionen in China nach Wirtschaftszweigen der Investoren**

Bestand Ende 2003: 7,3 Mrd. €, Anteile in %




Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2005, S. 51