

# **Arbeitsbeziehungen in der Volksrepublik China – eine erste Annäherung**

von Wolfgang Däubler

## **Wirtschaftlicher Aufschwung ohne Mitbestimmung und Tarifautonomie?**

Die chinesischen Gewerkschaften – zusammengeschlossen im All-Chinesischen Gewerkschaftsbund (abgekürzt: ACGB) – stellen keine Interessenvertretung der abhängig Beschäftigten in dem uns vertrauten Sinne dar. Ihrem bisherigen Selbstverständnis wie ihrer Rechtsstellung nach sind sie vielmehr eine Vermittlungsinstanz, die bei betrieblichen Konflikten um Schlichtung und einvernehmliche Lösungen bemüht ist. Dies wird nicht zuletzt an Art. 27 des Gewerkschaftsgesetzes deutlich, wonach die Gewerkschaften verpflichtet sind, bei Arbeitsunterbrechungen und Slow-down-Aktionen die nötigen Maßnahmen zu ergreifen, damit möglichst bald die normale Produktion wieder aufgenommen werden kann. In der Praxis sind die führenden Repräsentanten der Betriebsgewerkschaften häufig Teil des Managements; es ist nicht außergewöhnlich, dass der Gewerkschaftsvorsitzende zugleich Personalleiter ist. Zwar werden zwischen der Betriebsgewerkschaft und dem Unternehmen Kollektivverträge abgeschlossen, doch enthalten diese in der Regel nur eine Wiederholung der sowieso geltenden gesetzlichen Rechte und Pflichten sowie Lohnsätze, die den amtlichen Empfehlungen entsprechen. Die Beschäftigten stehen ohne Interessenvertretung da. Dies gilt in besonderem Maße für die große Gruppe der Wanderarbeitnehmer.

Hat man ausschließlich europäische Erfahrungen im Hinterkopf, so wird man

vermuten, dass diese „Entrechtung“ zu einer stagnierenden Ökonomie führt. In Spanien unterstützten beispielsweise nicht wenige Unternehmer den Übergang zur Demokratie und zu einem halbwegs demokratischen Arbeitsrecht, weil das alte System die Produktivität behinderte: Abhängig Beschäftigte, die ihre Interessen nicht artikulieren konnten, waren keine geeigneten Träger des wirtschaftlichen Fortschritts. Auch in Deutschland praktizieren gerade jene Unternehmen ein voll ausgebildetes kollektives Arbeitsrecht mit Tarifverträgen, Betriebsräten und Mitbestimmung im Aufsichtsrat, die auf den Weltmärkten als „global player“ in Erscheinung treten.

Doch die chinesische Wirtschaft gedeiht ersichtlich ohne Interessenvertretung der abhängig Beschäftigten. Das Bruttoinlandsprodukt der Volksrepublik China ist in den Jahren seit 1978 im Durchschnitt um jährlich 9,8 % gewachsen. Dies läuft auf eine Verdoppelung alle 7 Jahre hinaus – eine in der jüngeren Wirtschaftsgeschichte einmalige Entwicklung. Seit 2002 werden dabei auch soziale und ökologische Aspekte in weiterem Umfang berücksichtigt werden als zuvor.

### **Informelle Partizipation**

Eine Erklärung könnte darin liegen, dass es entgegen dem ersten Anschein durchaus Mechanismen gibt, wie die Beschäftigten eigene Interessen artikulieren und gegen ungerechte Behandlung vorgehen können. Juristen neigen besonders stark dazu, nur die rechtlichen Strukturen zu sehen, und bei Politikwissenschaftlern und Betriebssoziologen ist es bisweilen nicht viel anders. So arbeiten etwa in Deutschland mindestens 50 % der abhängig Beschäftigten in Betrieben ohne Betriebsrat, und gut 40 % sind ohne tariflichen Schutz. Wie die internen Strukturen in solchen Betrieben ohne Interessenvertretung beschaffen sind, ist nur wenig analysiert; stattdessen konzentriert sich die Wissenschaft auf die Automobilindustrie und andere hoch

verrechtlichte Bereiche. Die wenigen Untersuchungen, die es gleichwohl gibt, haben deutlich gemacht, dass die Verhältnisse sehr unterschiedlich sind und von durchaus akzeptablen Bedingungen bis hin zu betrieblichen „Diktaturen“ reichen. Auch rechtlich nicht abgesicherte, informelle Regeln können daher im Einzelfall humane Arbeitsbedingungen hervorbringen.

In China hat das Recht noch sehr viel stärker eine bloße „Hintergrundfunktion“ als in Deutschland. Im betrieblichen Alltag dominieren informelle Normen, die einen fairen Umgang mit den Beschäftigten verlangen. Wenn das Management diese Regeln beachtet, läuft alles gut, wenn es sie verletzt, erhält es keine vollständigen Informationen mehr oder wird in andere Schwierigkeiten gebracht. Zwei persönliche Erfahrungen (die für sich allein natürlich keine allgemeinen Schlüsse erlauben) können dies ein wenig unterstreichen.

In einer kleinen betrieblichen Einheit hatte der Fahrer die Aufgabe, mich am Ende meines Aufenthalts zum Flughafen zu bringen. Er war derjenige, der am längsten dem Betrieb angehörte, und dessen Stimme deshalb nach Landessitte von besonderem Gewicht war. Dem neuen deutschen Chef war dies nicht bewusst; er behandelte ihn wie jeden anderen auch. Dies erzürnte den Fahrer und brachte ihn auf die Idee, in seinen Arbeitsvertrag zu schauen. Dort stand, dass er Fahrdienste zu leisten habe, mehr nicht. Von Englisch- oder gar von Deutsch-Kenntnissen war nicht die Rede. Also verstand er von jetzt ab nur noch Chinesisch. Wenn er den Chef eine längere Strecke fuhr und dieser mal austreten musste, war ein Anruf im Büro nötig: Die angerufene chinesische Sekretärin übermittelte dem Chauffeur dann per Handy, dass er bei nächster Gelegenheit rechts ran fahren und dem Bedürfnis des Chefs Rechnung tragen solle. So geschah es regelmäßig. In meinem Fall ging es darum, dass er mich nach Dienstschluss um halb neun zum Flughafen fahren sollte. „Halb neun“ und „half

past eight“ blieben ohne Reaktion. Erst auf „ba dian sanshi“ reagierte er freundlich und verstand trotz mangelhafter Aussprache „qu feijichang“ (= zum Flughafen). Ob ein solcher Akt des Widerstands auch in Deutschland möglich wäre? Ein kluger Chef wird jedenfalls nach den Ursachen forschen und für Abhilfe sorgen. Dafür braucht man weder Gerichte noch Arbeitsaufsicht.

Bei einem länger zurückliegenden Russland-Aufenthalt wollte ich mal herausbekommen, weshalb der gerichtliche Rechtsschutz so wenig in Anspruch genommen wurde. Ich fragte meine Dolmetscherin (die ich gut kannte), ob sie zu Gericht gehen würde, wenn ihre Firma sie entlassen würde. Nein, meinte sie, das bringe nichts. Auch nicht, wenn der Chef sie nur deshalb kündigen würde, weil sie nicht mit ihm ins Bett gehen wolle? Nein, wiederholte sie, aber in einem solchen Fall gäbe es andere Abhilfe. Da hätte sie drei Freunde, die würden sich Baseball-Schläger verschaffen und im richtigen Moment auf den Chef warten. Was dann folge, würde er nie mehr in seinem Leben vergessen. Ich stellte dieselbe Frage später in China. Das Misstrauen gegenüber den Gerichten war ähnlich ausgeprägt, aber der Rückgriff aufs Faustrecht stand nicht zur Debatte. Sie würde im Betrieb allen erzählen, weshalb er sie gekündigt habe, und da würde er keinen Fuß mehr auf den Boden bekommen. Alle würden ihn boykottieren und notfalls selber kündigen, er wäre nicht nur moralisch erledigt.

Meine Vermutung lautet: Es gibt in China sehr wohl eine Beteiligung der Arbeitnehmer an der Gestaltung der Arbeitsbedingungen, nur beruht sie auf informellen Regeln, deren Verletzung unterschiedliche Formen des „Ungehorsams“ zur Folge hat. Sie im Einzelnen zu erforschen, wäre eine lohnende Aufgabe.

### **Die Grenzen der informellen Partizipation**

Es gibt nicht nur kluge Geschäftsleiter, die aus dem (potentiellen) Widerstand ihrer Beschäftigten lernen. Die Einführung marktwirtschaftlicher Strukturen hat in China profitorientiertes Denken gestärkt, das bereit ist, überkommene Verhaltensgrundsätze über Bord zu werfen. So wird beispielsweise Unternehmern von manchen Beratern empfohlen, möglichst Beschäftigte aus unterschiedlichen Provinzen einzustellen: Kämen sie aus derselben Provinz oder gar aus derselben Gegend, würden sie zusammenhalten und im Betrieb einen „Block“ bilden, gegen den schwer anzukommen wäre. Unmittelbarer und „europäischer“ ist der Weg, die Beschäftigten in eine Situation zu bringen, wo sich jeder Widerstand verbietet, weil sie keinerlei Alternative haben: Die im Arbeitsvertragsgesetz von 2007 verbotenen Praktiken der Einbehaltung des Personalausweises oder der Erhebung einer Kautionsmögen als Beispiele dienen. Verhaltensweisen wie die des Chauffeurs scheiden dann in aller Regel aus.

Dazu kommt ein weiteres. Über informelle Regeln lassen sich zwar faire Umgangsformen mehr oder weniger sicherstellen, doch ist es sehr viel schwieriger, für eine Beteiligung an den im Unternehmen geschaffenen wirtschaftlichen Werten zu sorgen: Schon einen Inflationsausgleich zu erreichen, wäre nicht einfach; erst recht spricht alle Erfahrung dagegen, dass eine Beteiligung an den Produktivitätsfortschritten oder gar eine Umverteilung über den bloßen Appell an faire Verhaltensweisen zu erreichen ist. Hier bedarf es ersichtlich anderer Mittel.

### **Wie werden die Löhne bestimmt?**

In China wird das Arbeitsentgelt in der Privatwirtschaft bislang durch eine Kombination von staatlicher Intervention und Marktprozessen festgelegt. Die

Provinzen fixieren die Mindestlöhne, was den Sinn hat, ihrer unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung Rechnung zu tragen. Von staatlicher Seite werden weiter von Zeit zu Zeit Lohnerhöhungen empfohlen, die in Kollektivverträge oder sonstige betriebliche Regelungen übernommen werden. Weshalb dies geschieht, ist – soweit ersichtlich – in der westlichen Literatur nirgends dokumentiert. Man kann vermuten, dass die Unternehmen Schwierigkeiten beim künftigen Umgang mit Behörden befürchten, wenn sie sich ohne zwingende Gründe (die mitzuteilen wären) über solche Empfehlungen hinwegsetzen würden.

Alles was über Mindestlohn und Empfehlungen hinausgeht, bestimmt sich nach Angebot und Nachfrage: Fachkräfte und Spezialisten verfügen über relativ gute Einkommen, einfache Dienstleistungen bewegen sich auf dem Niveau des Mindestlohnes. Die Lohnspreizung ist beträchtlich. Der Anteil der Löhne am Bruttoinlandsprodukt ist von 53 % im Jahre 1995 auf 40 % im Jahre 2007 gefallen. Angesichts des enormen Wachstums der Wirtschaft schließt dies erhebliche Steigerungen des lohnvermittelten Lebensstandards nicht aus. Von 2002 bis 2009 erhöhte sich das nominale Pro-Kopf-Einkommen um 123 % in den Städten und um 108 % auf dem Lande. Die japanische Investmentbank Nomura errechnete für den Zeitraum zwischen 1994 und 2008 eine jährliche nominelle Lohnsteigerung von 13 %; die Arbeitsproduktivität sei demgegenüber durchschnittlich um 21 % gestiegen. Die wirtschaftlichen Spielräume der Unternehmen wurden daher ersichtlich nicht voll ausgereizt.

Die Sparquote der Haushalte liegt bei 37,5 % des Einkommens; in Deutschland erreicht sie ganze 11 %. Dies hängt u. a. damit zusammen, dass das Sozialleistungssystem enorme Lücken aufweist. Werden teure Operationen im Krankenhaus fällig, müssen sie der Kranke und seine Familie selbst bezahlen; auch

die Ausbildungskosten der Kinder können sehr stark ins Gewicht fallen. Dies wurde nicht nur in der Bevölkerung, sondern sogar in der regierungsnahen Presse deutlich kritisiert. Die hohe Sparquote wirkt auch gesamtwirtschaftlich dysfunktional, weil sie einer dringend erwünschten Erhöhung der Binnennachfrage im Wege steht.

### **Rückkehr zu traditionellen Formen?**

Im Jahre 2010 kam es zu Lohnstreiks und anderen Protestaktionen, die ihren Schwerpunkt im Perlflossdelta hatten. Ihre Zahl wird auf 200 bis 1000 geschätzt; genaue Angaben sind nicht verfügbar. Die Organisation der Streiks lag in keinem Fall in der Hand der Gewerkschaft. Diese schaltete sich allerdings häufig zu einem späteren Zeitpunkt ein, um ihrer Schlichtungsfunktion nachzukommen. Ob dies für die Streikenden immer von Vorteil war, wird man bezweifeln können. Insgesamt ist allerdings vor einer Überschätzung solcher Arbeitsniederlegungen zu warnen: Eine empirische Untersuchung ergab, dass nur etwa 10 % aller Arbeitnehmer in den mutmaßlichen Streikzentren „irgendwie“ mit einem Streik in Berührung gekommen waren. Dies mag damit zusammenhängen, dass typischerweise in Betrieben mit ausländischem Eigentümer gestreikt wurde, wo die „informellen Regeln“ einen geringeren Stellenwert haben.

### **Perspektive: Lohnerhöhungen und Sozialversicherung**

Den genannten Problemen (übergroße Lohnspreizung, Zurückbleiben der Lohnquote, fehlender Sozialversicherungsschutz) soll auf verschiedene Weise zu Leibe gerückt werden.

Der Fünf-Jahresplan für den Zeitraum 2011 bis 2015 sieht eine Erhöhung des

Mindestlohns um 13 % jährlich sowie eine Grundsicherung im Alter für alle ländlichen und einen großen Teil der städtischen Bewohner vor. Der Vizearbeitsminister Yang Zhiming stellte in einem Artikel in „China Daily“ eine jährliche Steigerung der Effektivlöhne um 15 % in Aussicht. Selbst bei einer Inflationsrate von 5 % führt dies zu fühlbaren Verbesserungen.

Am 1. Juli 2011 trat das am 28. 10. 2010 beschlossene Sozialversicherungsgesetz in Kraft. Es will die Altersgrundsicherung bis 2015 realisieren, lässt im Übrigen jedoch die auf lokaler und Provinzebene bestehenden Sozialversicherungssysteme mit ihren unterschiedlichen Beiträgen und ihrem unterschiedlichen Leistungsniveau unangetastet. Allerdings bringt es zwei wesentliche Verbesserungen:

Was man bei einem örtlichen System eingezahlt hat, wird nunmehr berücksichtigt, wenn man sich im Bereich eines anderen Sozialversicherungsträgers aufhält. Dies kommt insbesondere den Wanderarbeitnehmern zugute. Die Regelung entspricht in vielem der in der EU bestehenden, wo die in verschiedenen Mitgliedstaaten verbrachten Zeiten gleichfalls addiert werden.

Die effektive Leistung der Sozialversicherungsbeiträge soll mit zahlreichen Mitteln sichergestellt werden. So kann die zuständige Behörde einen direkten Zugriff auf das Bankkonto des Arbeitgebers erlauben, damit sich die Versicherung von dort die richtig berechneten Beiträge holen kann. Wird der Arbeitgeber säumig, erhöht sich seine Zahlungspflicht auf das Dreifache des rückständigen Betrages – ein Gedanke, der sich in vergleichbarer Weise schon im Arbeitsvertragsgesetz findet.

Im Übrigen müssen die Beiträge weit überwiegend vom Arbeitgeber bezahlt werden; der Arbeitnehmer wird nur zu weniger als einem Drittel belastet. Allerdings verzichtet



das Gesetz wegen der unterschiedlichen Systeme in den Provinzen darauf, einen verbindlichen Leistungskatalog vorzuschreiben. Dass auch hohe Krankenhauskosten von der Versicherung übernommen werden (was den Anreiz zum Sparen verringern würde), scheint derzeit noch nicht gesichert zu sein.

### **...oder doch mehr?**

Reichen Lohnerhöhungen und die Verbesserung der Sozialversicherung aus, um die politische Stabilität zu sichern und Streikwellen wie im Jahre 2010 zu verhindern? Soweit die Entwicklung für (fast) alle Beschäftigten nach oben geht, mag man die Frage bejahen, doch wäre die Situation mit Sicherheit eine andere, wenn die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen keine vergleichbaren Verbesserungen mehr zulassen würden. Der Protest würde sich dann gegen den Staat richten, der über Mindestlöhne und Empfehlungen die Lohnentwicklung steuert. Gäbe es ein System von Tarifverhandlungen, wäre dies anders; die Kritik der Beschäftigten wäre an ihre eigene Organisation, d. h. an die Gewerkschaft zu adressieren. Nehmen wir das Beispiel Deutschland. Nach einer Untersuchung des DIW sind die Nettolöhne hierzulande von 2000 bis 2009 preisbereinigt um 2,5 % zurückgegangen, ohne dass dies irgendwelche politischen Erschütterungen zur Folge gehabt hätte. Wäre dafür die Bundesregierung direkt verantwortlich gewesen, weil sie die Löhne festgesetzt oder faktisch gesteuert hätte, wäre es wohl selbst in unserem höchst „braven“ Land zu Demonstrationen und andere Aktionen des Widerstands gekommen. Die Tarifautonomie hat so ihre (wenig thematisierte) flankierende Bedeutung für das politische System.

Aber – so muss man in China fragen - würde das Recht der Gewerkschaften, „nach eigenen Vorstellungen“ Kollektivverträge abzuschließen, nicht mit der führenden

Rolle der Partei in Widerspruch geraten? Vom grünen Tisch in der Bundesrepublik aus betrachtet: Nein. Die Gewerkschaften würden – beschränkt auf Löhne und Arbeitsbedingungen in der Privatwirtschaft – nur jene Autonomie in Anspruch nehmen, die den Unternehmen längst eingeräumt ist, ohne dass dies als „Systembruch“ gesehen wird. Auch wären die „eigenen Vorstellungen“ wie bei uns durch vielerlei Faktoren mitbestimmt. Die Gewerkschaften wollen sich z. B. ihre Einflusschancen als Lobbyorganisation nicht durch wenig akzeptiertes Verhalten verbauen. Und schließlich: Auch die Autonomie der Provinzen wird hingenommen, obwohl es dabei um viel gravierendere Fragen als die Alternative zwischen 8 und 11 % Lohnerhöhung geht.

Doch die Würfel werden nicht am grünen Tisch fallen. Die weitere Entwicklung ist offen. Wie wäre es sonst zu erklären, dass ein Streikbericht mit heftiger Kritik an den Arbeitsbehörden und an den Gewerkschaften selbst in der offiziellen Zeitschrift des ACGB erscheinen konnte? Der Weg vom geschriebenen Wort zum effektiven Wandel wird allerdings nicht anders als in Deutschland einige Zeit in Anspruch nehmen.

Hierzu und zum Folgenden Traub-Merz, Lohnstreiks und Gewerkschaften in China – Ende der Niedriglohnpolitik? In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Internationale Politikanalyse, Juni 2011, S. 4 ff.; Wolfgang Müller, isw-spezial Nr. 25, S. 27 ff. (isw = Institut für sozial-ökologische Wirtschaftsforschung)  
Weitere Einzelheiten bei Traub-Merz, The All China Federation of Trade Unions, in: Traub-Merz/Ngok (eds.), Industrial Democracy in China, Shanghai 2012, S. 11 ff.  
Rodriguez Pinero, Ein demokratisches Modell der Arbeitsbeziehungen, in: Däubler (Hrsg.), Arbeitsbeziehungen in Spanien, Frankfurt/Main 1982, S. 21 ff.  
Bertelsmann-Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen – Bilanz und Perspektiven. Bericht der Kommission Mitbestimmung, Gütersloh 1998  
Fred Schmid, isw-Report 83/84 S. 3  
Nähere Angaben bei Däubler, Das Arbeitsrecht 1, 16. Aufl. Reinbek 2006, Rn. 762, 762a  
Weitere Angaben bei Bispinck, WSI-Mitteilungen 2012, 496. S. auch IAB-Betriebspanel 2009, wiedergegeben bei: WSI-Tarifarchiv, Statistisches Taschenbuch Tarifpolitik, Düsseldorf 2010, 1.7 (Branchen- und Firmentarife addiert).  
Insbesondere Ingrid Artus, Interessenhandeln jenseits der Norm. Mittelständische Betriebe und prekäre Dienstleistungsarbeit in Deutschland und Frankreich, Frankfurt/New York 2008

Dazu am Beispiel des Datenschutzes H. Wang, Protecting Privacy in China, Berlin-Heidelberg 2011, S. 64 ff.

Dazu den Überblick bei Däubler/Q.Wang, Das neue chinesische Arbeitsrecht, Arbeit und Recht (AuR) 2008, 85 ff.

Traub-Merz, (Fn 1) S. 2 Fn. 3, der zugleich auf die unsichere Datenlage hinweist.

Fred Schmid, isw-Report Nr. 83/84 S. 22

Financial Times Deutschland v. 14. 6. 2010, zitiert nach Fred Schmid, a. a. O.

Fred Schmid, a. a. O., S. 13

Li Xing, China Daily v. 20. 10. 2006: Ohne umfassenden Krankenversicherungsschutz ist die „harmonische Gesellschaft“ nur „leeres Geschwätz“ („empty talk“)

A. Chan, in: Traub-Merz/Ngok (oben Fn 2) S. 121 ff., auch zum Folgenden.

Mitteilung an den Verf. von Prof. He Gaochao, der zusammen mit seinen Mitarbeitern anonyme Befragungen unter Arbeitern vornahm, die - wie in China üblich - zu Beginn der Ferien einige Zeit im Bahnhof auf ihren Zug warteten und so in der Regel unabhängig von betrieblichen Zusammenhängen antworten konnten.

Vgl. Wolfgang Müller (oben Fn. 1), S. 30 ff.

Traub-Merz (oben Fn 1) S. 10 Fn. 33

China Daily, 20. 4. 2011

Nähere Informationen bei Villing, Das neue Sozialversicherungsgesetz der VR China, Deutsche Asia Pacific Gesellschaft Newsletter 05/2011, abrufbar unter [HYPERLINK "http://www.dapg.de/Content/news/2011-05\\_villing\\_sozialversicherung"](http://www.dapg.de/Content/news/2011-05_villing_sozialversicherung) [www.dapg.de/Content/news/2011-05\\_villing\\_sozialversicherung](http://www.dapg.de/Content/news/2011-05_villing_sozialversicherung);

ohne Verfasser, Das Sozialversicherungsgesetz soll Chinas Wohlfahrtssystem verbessern, abrufbar unter [www.china-briefing.com/news/de/das-sozialversicherungsgesetz](http://www.china-briefing.com/news/de/das-sozialversicherungsgesetz)

So muss etwa das doppelte Gehalt bezahlt werden, wenn der Arbeitnehmer nach einmonatiger Tätigkeit noch keinen schriftlichen Arbeitsvertrag hat; bei illegalen Kündigungen erhöht sich die sonst vorgesehene Abfindung von einem Monatsgehalt pro Jahr der Betriebszugehörigkeit auf das Doppelte, sofern der Gekündigte nicht die Alternative „Weiterbeschäftigung“ wählt. S. dazu Q. Wang, Der Kündigungsschutz nach dem chinesischen Arbeitsvertragsgesetz, Baden-Baden 2012.

Zusammenfassung abrufbar unter [www.tagesschau.de/wirtschaft/geringverdiener100.html](http://www.tagesschau.de/wirtschaft/geringverdiener100.html). Bei den unteren 20 % der Einkommenspyramide betragen die Einbußen zwischen 16 und 22 %.

Bericht über den Streik bei der dänischen Firma Ole Wolf in Yantai/Provinz Shandong von Zhang-Liu und Jiang in Heft 6/2010 der Zeitschrift „Chinese Workers“, in Deutschland nachlesbar unter [www.labournet.de](http://www.labournet.de).

PAGE

PAGE 1

