

A stylized world map composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to represent specific geographical locations.

# Lohnstreiks und Gewerkschaften in China – Ende der Niedriglohnpolitik?

**RUDOLF TRAUB-MERZ**

Juni 2011

- Die Lohnstreiks des Jahres 2010 haben in China die Widersprüche im tradierten System der Arbeitsbeziehungen offenbart und das Dilemma des Gewerkschaftsdachverbandes (ACGB) verdeutlicht: tritt der All-chinesische Gewerkschaftsbund weiterhin als Vermittler im Interesse des Staates bzw. der Arbeitgeber auf, werden die Beschäftigten ohne ihn für bessere Arbeitsbedingungen kämpfen. Definiert er sich dagegen als Interessenvertreter der Arbeitnehmer – und damit als Konfliktakteur – kann er nicht länger wie eine ausgelagerte Sozialbürokratie des Arbeitsministeriums verfasst bleiben.
- Seit der Weltwirtschaftskrise von 2008 zeichnet sich ab, dass das chinesische Akkumulationsmodell mit seinen hohen Exportüberschüssen und massiven staatlichen Investitionen in die Infrastruktur des Landes an seine Grenzen stößt. Der 12. Fünfjahresplan (2011-15) veranschaulicht bereits, dass die chinesische Führung Wirtschaftswachstum künftig verstärkt über die Förderung des Binnenmarktes und eine Anhebung der niedrigen Lohn- bzw. Konsumquote absichern will.
- Vor dem Hintergrund der wirtschafts- und sozialpolitischen Reformen stellen die Lohnstreiks und Arbeitskonflikte die Frage nach der Rolle des All-chinesischen Gewerkschaftsbundes. Zwar unterstützt der ACGB derzeit eine Initiative, die für Unternehmen eine gesetzliche Tarifverhandlungspflicht fordert; solange Betriebsgewerkschaften aber nicht durch Wahlen an Arbeitnehmerinteressen rückgekoppelt werden und ihnen organisatorische Autonomie verwehrt wird, sind echte Tarifverhandlungen nicht möglich. Die neue Lohnpolitik in China dürfte deswegen verstärkt vom Wechselspiel zwischen Lohnstreiks und einer Anhebung gesetzlicher Mindestlöhne bestimmt werden.



## Inhalt

<b>1. Einleitung</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Lohnstreiks – eine neue Entwicklung</b> .....	<b>2</b>
<b>3. Gewerkschaften in China – Transmissionsriemen, Schlichter oder Interessenvertreter?</b> .....	<b>4</b>
<b>4. Von Streiks zu Tarifverhandlungen – Wandelt sich der ACGB zu einer Gewerkschaft?</b> .....	<b>7</b>
<b>5. Makroökonomie und neue Sozialpolitik</b> .....	<b>9</b>
<b>6. Gewerkschaften und Löhne – Wohin treibt die Entwicklung?</b> .....	<b>10</b>
<b>Literatur</b> .....	<b>12</b>

## 1. Einleitung

Seit im April 2010 in der Provinz Guangdong und anschließend auch in anderen Regionen zahlreiche Lohnstreiks ausbrachen, findet in China eine hitzige Debatte über diese Ereignisse statt.<sup>1</sup> Während manche in den Arbeitsniederlegungen lediglich ein einmaliges Phänomen sehen,<sup>2</sup> steht für andere die gesamte Lohnpolitik des Landes vor einem Wendepunkt. Letztere gehen davon aus, dass die Zeiten, in denen in chinesischen Fabriken Niedriglöhne bezahlt werden, bald der Vergangenheit angehören.

Die Lohndebatte<sup>3</sup> ist eingebunden in zahlreiche andere sozio-politische und sozio-ökonomische Diskurse sowie in aktuelle Reformbestrebungen. Dazu gehören Forderungen nach einer besseren Einkommensverteilung, einem Ende der sozialen Diskriminierung durch die Haushaltsregistrierung (*hukou*), dem raschen Aufbau eines Wohlfahrtsstaates und vor allem einer Strategie, das chinesische Akkumulationsmodell von seiner Exportausrichtung auf eine Binnenmarktentwicklung umzustellen.

Lohnstreiks stellen aber auch die Legitimität und Funktionsweise der offiziellen Gewerkschaften infrage. Die Arbeitsniederlegungen und die anschließenden Tarifverhandlungen wurden von Wanderarbeitern<sup>4</sup> organisiert,

ohne gewerkschaftliche Unterstützung. Werden Streiks und Lohnverhandlungen auch künftig ohne Beteiligung des All-chinesischen Gewerkschaftsbundes (ACGB) durchgeführt, könnte die Kommunistische Partei Chinas (KPC) die Frage nach dem Nutzen der offiziellen Gewerkschaften neu stellen. Dementsprechend ist der Gewerkschaftsdachverband bemüht, Initiativen anzuschieben, die ihm eine führende Rolle in den Tarifverhandlungen zuschreiben.

Durch die Streikwelle 2010 wurden verschiedene Prozesse in Gang gesetzt. Im widersprüchlichen Zusammenwirken der verschiedenen Ebenen lassen sich Perspektiven erkennen, die sowohl für die künftige Lohnpolitik und die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen als auch für die Rolle der Gewerkschaften von Bedeutung sind.

## 2. Lohnstreiks – eine neue Entwicklung

Seit die zentralistische Arbeitszuweisung in China durch Arbeitsmärkte ersetzt wurde und privatwirtschaftlich agierende Arbeitgeber dominieren, lassen sich Arbeitskonflikte am besten durch eine Unterscheidung in Rechts- und Interessenkonflikte verstehen.<sup>5</sup> Neben den Demonstrationen, die im Rahmen der Reform der Staatsbetriebe stattfanden, konzentrierten sich die Arbeiterproteste bis vor kurzem auf die Fertigungsstätten in den Exportzonen der Ostküste, in denen vorwiegend Wanderarbeiter beschäftigt sind. Zwar gibt es keine Statistik, auf deren Basis sich deren Verlauf detailliert nachzeichnen ließe,<sup>6</sup> die Forschung ist sich aber darüber einig, dass die Arbeitsbezie-

1. Vgl. z. B. China Labour Bulletin (2011) und CLNT (2010). So auch auf den beiden Workshops, an denen die Friedrich-Ebert-Stiftung als Co-Veranstalter mitwirkte: »Labour Dispute Resolution« (Nanjing 8.-9. April 2011) und »The Strike Wave and Emergence of Collective Bargaining Mechanisms: the South China Experience« (Guangzhou 10.-12. April 2011).

2. Die Regierung hatte im Krisenjahr 2009 empfohlen, keine Lohnerhöhungen vorzunehmen. Insofern kann von einem einmaligen Nachholbedarf gesprochen werden.

3. Es gibt in China keine detaillierten Angaben zu Löhnen und Lohnquoten, mit denen sich genaue Trends darstellen ließen. Bei den veröffentlichten Mindestlöhnen und Durchschnittslöhnen bleibt unklar, in welchem Umfang sie eingehalten werden bzw. welche Lohngruppen in die Berechnung des Durchschnitts eingehen. Folgende Indikatoren können herangezogen werden: Der Anteil der Gesamtlöhne am Bruttosozialprodukt ist zwischen 1995 und 2007 von 53 auf 40 Prozent gefallen. Die Zunahme der städtischen Durchschnittslöhne blieb zunächst hinter der Entwicklung des Bruttosozialprodukts zurück, hat in den letzten Jahren aber überdurchschnittlich zugelegt. Die gesetzlich vorgegebenen Mindestlöhne sind von 44 Prozent (1995) auf 28 Prozent (2006) der Durchschnittslöhne gefallen, was einer starken Zunahme des Lohnpreises gleichkommt. Die Wanderarbeiter erhalten bei gleicher Arbeit 50-70 Prozent der Löhne städtischer Arbeiter. Vgl. Schucher and Kruger (2010); Dun and Pan (2009); OECD-Report (2010: Chap. 6).

4. »Migrant Workers« sind nicht gleichzusetzen mit saisonalen Wanderarbeitern. Es sind Beschäftigte, die für den Beschäftigungsort kein dauerhaftes Bleiberecht (*hukou*) besitzen. Da die Sozialversicherung kommunal administriert wird und die Kommunen bisher kein funktionierendes Verrechnungswesen über erworbene Versicherungsansprüche aufgebaut haben, sind Wanderarbeiter praktisch ohne Sozialversicherungsschutz. (vgl. z. B. OECD, 2010: Kap.6).

Angaben über die Zahl der Wanderarbeiter reichen von 170 Mio. bis maximal 280 Mio. Laut der Volkszählung von 2010 gibt es 261,4 Mio.

»migrants«, überwiegend »rural migrants« (Shanghai Daily, 20.4.2011). Sie dürften sich etwa zur Hälfte auf städtische und ländliche Betriebe aufteilen.

Ihre gesamtwirtschaftliche Bedeutung wird erkennbar, wenn man sie in Relation zur Erwerbsbevölkerung setzt. Die Gesamterwerbsbevölkerung wird für 2009 mit 798 Mio. angegeben. Für den städtischen Sektor beträgt die Zahl 320 Mio., davon 311 Mio. Beschäftigte und neun Millionen registrierte Arbeitslose. Dem ländlichen Sektor werden 469 Mio. Beschäftigte zugerechnet, davon 156 Mio. Lohnarbeiter in Kommunalbetrieben (so genannte »Township and Village enterprises«) und 31 Mio. in Privatbetrieben. Die Zahl der Bauernhaushalte wird nicht explizit genannt (China Statistical Yearbook 2010: 117).

5. Die Demonstrationen im Jahr 2002, als entlassene Arbeiter im Rahmen der Reform des staatlichen Wirtschaftssektors (1995-2002) Ausgleichszahlungen und soziale Abfederung forderten, leiteten sich von der Verletzung des sozialistischen, nicht rechtlich kodifizierten Gesellschaftsvertrags ab. Sie liegen quer zur Einteilung in Rechts- und Interessenkonflikte und bleiben hier unberücksichtigt (vgl. Lee 2007).

6. Da die Statistik keine Lohnstreiks erfasst, wird nicht erkennbar, welche Probleme den *disputes on labour remuneration* zu Grunde liegen. Insgesamt ist die Anzahl der registrierten Arbeitskonflikte zwischen 1996 und 2009 von 48 121 auf 684 379 angewachsen. 2009 lag die Zahl der gerichtlich verhandelten Fälle bei 320 000 (China Labour Statistical Yearbook 2010: 417).

hungen in diesen Fabriken von schweren Verletzungen des Arbeitsrechts geprägt waren – insbesondere Lohnzahlungen unterhalb des gesetzlichen Mindestniveaus, Nichtbezahlung geleisteter Überstunden und Lohnvorenthalt über mehrere Monate hinweg. Die Arbeiter streikten für die Einhaltung gesetzlich oder vertraglich zugesicherter Rechte. Oftmals war der Rechtsweg blockiert, Kommunalverwaltungen betätigten sich in Standortkonkurrenz und lokale Bürokraten sowie Parteikader stellten sich im Konfliktfall auf die Seite der Firmeninhaber. So mündeten viele Auseinandersetzungen in gewaltsamen Aktionen (Lee 2007, Chan 2011).

Durch die Verabschiedung von zwei neuen Arbeitsgesetzen im Jahr 2008 (Arbeitsvertragsgesetz und Schlichtungsgesetz) sind die individuellen Schutzrechte der Wanderarbeiter deutlich gestärkt worden.<sup>7</sup> Arbeitgeber müssen nun mit hohen Geldstrafen rechnen,<sup>8</sup> der Klageweg wurde verkürzt und die Kosten durch den Wegfall von Gebühren und die Vereinfachung der Beweisführung für Arbeiter gesenkt. Dadurch sind die abhängig Beschäftigten heute wesentlich besser über ihre Rechte informiert und scheuen immer weniger davor zurück, diese auch im Klageverfahren einzufordern.

Streiks für höhere Löhne existieren erst seit einigen Jahren. In bestimmten Fällen traten sie auch als Kettenreaktion auf.<sup>9</sup> Das Ausmaß der Streikwelle von 2010, die im April bei einem Zulieferer des Automobilherstellers Honda losgetreten worden war (Lüthje 2010; Hui and Chan 2011; CLNT 2010) und auf zahlreiche Betriebe und Sektoren übergriff – Schätzungen liegen bei 200 bis 1 000 Streiks<sup>10</sup> – ist für China neu. Erstmals wurden für große Gebiete Lohnerhöhungen nach dem Muster »zuerst Streik, dann Tarifverhandlung« durchgesetzt.

7. Ein schriftlicher Arbeitsvertrag ist nun verpflichtend. Nach einem Jahr ohne Vertrag wird das Arbeitsverhältnis entfristet, ebenso nach zehn Jahren bzw. im dritten befristeten Arbeitsverhältnis mit dem gleichen Arbeitgeber. Eine Anstellung bei Verleihfirmen muss mindestens zwei Jahre anhalten (vgl. Däubler und Wang 2008).

8. Liegt nach einem Monat noch kein schriftlicher Arbeitsvertrag vor, ist doppelter Lohn zu bezahlen. Ist der Arbeitgeber mit Lohnzahlungen im Rückstand, muss er mindestens 50 Prozent mehr bezahlen.

9. So z. B. beim Taxifahreraufstand 2008, der in Chong Ching begann und dem Proteste in anderen Städten nachfolgten.

10. Die Angaben über die Anzahl der Lohnstreiks sind sehr unterschiedlich. Auf einer Diskussionsveranstaltung in Guangzhou (vgl. Fußnote 1) wurden folgende Zahlen für die Guangdong-Provinz genannt: 77 Streiks in den beiden Hauptmonaten Mai und Juni. Für das ganze Jahr 2010 etwa 200 Streiks, davon 95 Prozent im Verarbeitenden Gewerbe. Im Nordosten, in Liaoning zusätzlich ca. 100 Streiks. Ebenfalls werden genannt: 300 Streiks allein in Shenzhen, landesweit ca. 1 000. In China existiert keine amtliche Streikstatistik; auch der ACGB scheint keine zu führen.

- Die Streiks waren klassische Interessenkonflikte. Es ging nicht mehr um die Einhaltung des Mindestlohnes oder die Zahlung von Lohnrückständen. Gefordert wurden stattdessen Lohnerhöhungen und in manchen Fällen die Einführung von altersabhängigen Lohnstufen, die innerbetrieblichen Lohnaufstieg ermöglichen sollen.
- Die Streiks beschränkten sich nicht auf arbeitsintensive Fertigungsstätten für Exportprodukte, die unter starkem Lohndruck stehen, sondern erfassten auch die Automobilbranche und andere Firmen der metallverarbeitenden Industrie, die für heimische Märkte produzieren, kapitalintensivere Herstellungsverfahren nutzen und einen größeren Anteil qualifizierter Arbeitskräfte einsetzen.
- Ausländische Unternehmen waren besonders betroffen, allen voran japanische. Dies mag ein Grund gewesen sein, warum zunächst detailliert über die Auseinandersetzungen berichtet wurde, bis die Medien schließlich schlagartig verstummten – angeblich, um Nachahmungseffekte zu verhindern.
- Die Streiks führten zu Produktionsausfällen nachgeschalteter Verarbeitungsstufen; die Multiplikatorwirkung stärkte die Verhandlungsposition der Arbeiter.
- Die Streiks scheinen überwiegend erfolgreich gewesen zu sein. Die Lohnzulagen lagen zwischen 20 und 50 Prozent. Der Lohndruck war auch außerhalb der bestreikten Betriebe zu verspüren; viele Unternehmen erhöhten vorbeugend die Löhne.
- Die Streiks ereigneten sich spontan und ohne gewerkschaftliche Beteiligung. In einigen Fällen forderten die Streikenden die Wahl einer eigenen Interessenvertretung. Die Betriebsgewerkschaften versteckten sich, während die höheren Gewerkschaftsebenen (Distrikt- bzw. Provinzgewerkschaften) erst nach Ausbruch des Streiks auf den Plan traten. In einigen Fällen versuchten sie, zu Gunsten der Streikenden zu verhandeln; in anderen Fällen, den Streik schnell zu beenden.

Eine Streikwelle macht noch keine neue Arbeiterbewegung. Es gibt aber bedeutsame Verschiebungen auf den Arbeitsmärkten, die dafür sprechen, dass Umbrüche in den Arbeitsbeziehungen anstehen.

In der Arbeiterschaft vollziehen sich tief greifende soziale Umstrukturierungen. Viele der Streikenden waren jünger als 30 Jahre und entstammen der zweiten Generation von Wanderarbeitern. Sie kamen bereits in den Genuss einer besseren formalen Bildung, verfügen nicht mehr über landwirtschaftliche Kenntnisse und sehen sich nicht mehr als Pendler zwischen den Produktionsweisen. Weil sie dauerhaft in den Städten bleiben wollen, rechnen sie in die Kalkulation ihrer Lebenshaltung solche Reproduktionskosten ein, die bei ihren Eltern noch über die bäuerliche Wirtschaft bestritten wurden. Ihr Verdienst muss nun Ausgaben für Familienunterkunft, Erziehung, Gesundheit und Alterssicherung abdecken, während sie gleichzeitig ein städtisches Konsumverhalten anstreben. Eine Benachteiligung aufgrund der Herkunft ist für sie nicht mehr hinnehmbar. Mit besserer Formalbildung, Kenntnissen zur Bedienung moderner Kommunikationsmittel und dem Bedürfnis, sich städtisch zu verwurzeln, suchen sie nicht nur Festanstellungen mit guten Arbeitsbedingungen und Möglichkeiten zum individuellen Aufstieg, sondern sind auch bereit, mit kollektiven Aktionen ihre Interessen durchzusetzen.

Ihre stärkere Verhandlungsposition wird vom demografischen Trend unterstützt. 2004 meldeten Betriebe in den Exportzonen der Guangdong-Provinz erstmals einen Arbeitskräftemangel; 2010 konnten wiederum viele Stellen nicht besetzt werden. Dahinter verbergen sich nicht nur temporäre Migrationsbewegungen, sondern auch die rasche Alterung der chinesischen Bevölkerung. Die Wende des Bevölkerungswachstums wird zwar erst 2025/30 erreicht sein, durch die Ein-Kind-Politik<sup>11</sup> ist diese für die Erwerbsbevölkerung aber deutlich vorverlegt und gilt bereits jetzt. Auch wenn umstritten bleibt, ob der jährliche Zuwachs an Arbeitsplätzen bereits jetzt das Arbeitskräfteangebot übersteigt,<sup>12</sup> sind die Trends eindeutig: die Erwerbsbevölkerung, für die stellvertretend die Altersgruppe der 15- bis 59-jährigen herangezogen werden kann (vgl. Tabelle 1), nimmt ab, wodurch auch die Zeit des unbegrenzten Nachschubs von Wanderarbeitern zu Ende geht.

11. Die zu Beginn rigoros umgesetzte Ein-Kind-Politik ist inzwischen vielfach aufgeweicht und gilt hauptsächlich noch für städtische Ehepaare. Auf dem Lande dominiert die 2-Kind-Regel, für ethnische Minderheiten gelten großzügigere Bestimmungen.

12. Dies wird primär beeinflusst von der weiteren Freisetzung aus der Landwirtschaft und die Zunahme der Arbeitsproduktivität.

Tabelle 1: Bevölkerungszunahme 2000-2050 (in Mio., Medium variant)

Jahre / Zunahme	Bevölkerung	Altersgruppe 15-59
2000-05	+ 45,3	+ 66,7
2005-10	+ 41,9	+ 36,9
2010-15	+ 41,9	+ 5,2
2015-20	+ 35,2	- 0,007
2020-25	+ 22,0	- 17,8
2025-30	+ 9,3	- 32,1
2030-35	- 0,1	- 28,1
2035-40	- 7,3	- 12,9
2040-45	- 14,8	- 25,4
2045-50	- 23,2	- 47,0

Quelle: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2008 Revision*, <http://esa.un.org/unpp>.

### 3. Gewerkschaften in China – Transmissionsriemen, Schlichter oder Interessenvertreter?

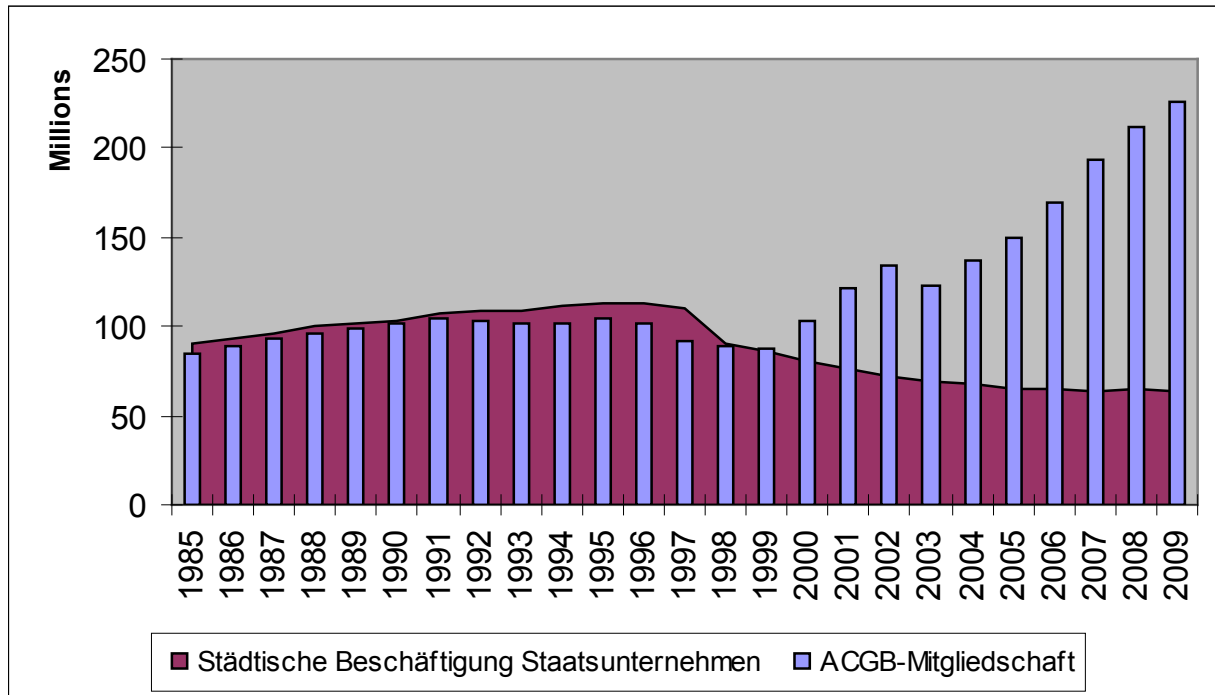
Chinesische Gewerkschaften waren ab den 1950er Jahren in die Zwänge der zentralistischen Planwirtschaft integriert, richteten ihr Handeln an der Steigerung der betrieblichen Produktion aus und übernahmen Aufgaben in der Verteilung von Sozialleistungen an Belegschaftsangehörige. Lohnverhandlungen waren obsolet und die Arbeitsbeziehungen geprägt durch lebenslange Anstellung für Alle sowie staatlichen Lohndirigismus.

Die Radikalreform des öffentlichen Sektors, dem in den Jahren 1995-2002 ca. 50 000 Staatsbetriebe zum Opfer fielen, beendete die sozialistische Beschäftigungspolitik und stürzte den ACGB in eine tiefe Organisationskrise. Der Kahlschlag raubte den Gewerkschaften, die bis dahin nur in Staatsbetrieben vertreten waren, ihren zentralen Verantwortungsbereich und begrub die an die Betriebseinheiten gebundene sozialistische Wohlfahrtspolitik. In nur vier Jahren verlor der ACGB 17 Millionen Mitglieder und stand vor seiner Marginalisierung.

1999 versuchte der ACGB dann die Wende einzuleiten. Angetrieben von der Partei, die in dem nun boomenden Privatsektor keine ausreichende Präsenz hatte, setzte er



Grafik 1: Städtische Beschäftigung in Staatsbetrieben und ACGB- Gewerkschaftsmitgliedschaft 1985-2009



Quelle: China Statistical Year Book (2010: 118, 885)

zur Organisation von Privatunternehmen an. Innerhalb eines Jahrzehnts gewann der ACGB laut eigener Angaben 140 Mio. neue Mitglieder. Heute ist er nominell in rund zwei Millionen Betrieben oder Arbeitseinheiten vertreten. Auf dem städtischen Arbeitsmarkt mit 311 Mio. Beschäftigten (2009) weist er eine Organisationsdichte von ca. 75 Prozent auf. Erweitert man die Lohnarbeiterschaft um die 150 Mio. ländlichen Arbeiter, für die sich der ACGB nicht zuständig fühlt, beträgt die Dichte immer noch ca. 50 Prozent.

Die hohe nominelle Präsenz bedeutet jedoch nicht, dass sich die sozialistischen Gewerkschaften zu einer Gegenmacht auf städtischen Arbeitsmärkten und in kapitalistischen Betrieben gewandelt hätten. Sie nahmen nach 1999/2000 in den Privatunternehmen dieselbe Rolle ein, die sie schon zuvor in staatlichen Betrieben innehatten: eine staatliche Arbeitsbürokratie mit dem primären Auftrag, Arbeitskonflikte zu verhindern. Tatsächlich hatte die Gründung von Betriebsgewerkschaften in Privatunternehmen nichts mit Kampagnen und der Mobilisierung von Belegschaften zu tun.<sup>13</sup> Es wurden auch keine For-

derungen nach verbesserten Arbeitsbedingungen oder höheren Löhnen erhoben. Die Organisierungskampagne war ein rein administrativer Vorgang: Funktionäre höherer Distriktgewerkschaften setzten sich mit Unternehmensführungen zusammen und handelten die Konditionen zur Eröffnung von Gewerkschaftsbüros aus. Die Überzeugungskraft des ACGB beruht nicht auf seiner Fähigkeit, hunderttausende Arbeiter mobilisieren zu können, sondern darauf, dass es den Unternehmensleitungen ratsam erschien, dem Wunsch der Partei zu folgen. Die so gebildeten Betriebsgewerkschaften hatten dann auch wenig Gewerkschaftliches an sich, sondern zeichnen sich bis heute primär dadurch aus, dass:

- sie nicht in der Belegschaft verankert, sondern in die Betriebsleitung eingebettet sind. Obwohl im Gewerkschaftsgesetz und den ACGB-Statuten zwingend vorgesehen, werden Gewerkschaftsführer meist nicht frei gewählt, sondern vom Management, übergeordneten Gewerkschaften oder direkt von der Partei nominiert;<sup>14</sup>

13. Das immer wieder genannte Beispiel von Wal Mart war nur zu Beginn eine Mobilisierungskampagne und wurde alsbald von einem *bottom-up*- zu einem *top-down*-Prozess umfunktioniert; vgl. Hui Elaine Sio-ieng und Chan King-chi Chris (2011).

14. In seiner Untersuchung von 1 811 Unternehmen zwischen 2004 und 2006 fand Qiao, dass von den Vorsitzenden der Betriebsgewerkschaften 23 Prozent ernannt und 52 Prozent nominiert sowie ohne Gegenkandidaten gewählt worden sind. »Only 2.6% are elected through the General Member Assembly or Representative Assembly following open competitive screening tests« (Qiao 2010:9).

- Lohnverhandlungen von vornherein nicht vorgesehen sind bzw. nur nominell durchgeführt werden. In dem so genannten Kollektivvertrag wird letztlich nur festgehalten, was die Regierung per Dekret oder mit ihren jährlichen Lohnleitlinien an Anpassungen empfiehlt.

Allen Statistiken des ACGB über abgeschlossene *collective contracts* oder *wage only collective contracts* zum Trotz: Tarifverhandlungen, in denen ein höheres Entgelt erstritten wurde, gibt es nicht. Im Vergleich organisierter und nicht-organisierter Betriebe kommen Lee und Liu zu einem unmissverständlichen Urteil:

»Our survey indicated that enterprise unions in China do not appear to produce union wage premium. (...) whether unions exist or not itself makes little difference in most aspects of working conditions such as higher wages, better benefits, employees' turnover and others, as enterprise unions are often under heavy influence of employers at the workplace. There are numerous studies which support the above findings« (Lee and Liu 2011).

Chinesische Gewerkschaften zeichnen sich dadurch aus, dass sie in den Betrieben vom Management dominiert werden, während sie auf den darüberliegenden Ebenen als Stadtteil-, Distrikt-, Präfektur-, Provinz- oder Zentralverband von der Partei beherrscht sind. Dass vom Management geführte Betriebsgewerkschaften<sup>15</sup> nicht auf kostenverursachende Arbeitsverbesserungen oder höhere Löhne drängen, ist selbstredend. Betriebsgewerkschaften werden aber nicht nur durch ihre Einbettung in das Management, sondern auch durch ihre politisch-rechtliche Verankerung als Interessenvertretung neutralisiert. Im Gewerkschaftsgesetz ist zwar festgehalten, dass sie »die legitimen Rechte und Interessen der Arbeiter vertreten«<sup>16</sup>; sie dürfen sich aber nicht als parteiliche Arbeitnehmervertretung verstehen, sondern müssen sich am Wohl des Betriebes, der Partei und der sozialistischen Staatsmacht der volksdemokratischen Diktatur ausrichten.<sup>17</sup>

15. »Take Guangzhou, the capital city of Guangdong Province, for example. Among the approximately 20,000 grassroots trade unions, nearly 50 per cent have chairmen who are also employed as deputy general managers or the equivalent in the company« (Kong 2011).

16. »The basic duties and functions of trade unions are to safeguard the legitimate rights and interests of workers and staff members« (TUL 2001: Art. 6).

17. »In enterprises and institutions, the Chinese trade unions (...) promote the development of enterprises and institutions (...) promote the economic development and the long-term social stability and make contributions to the all-round construction of a comparatively well-off

Wie in der chinesischen Konstruktion sozialistische Gewerkschaften kapitalistische Klasseninteressen sortieren, illustriert das Konzept der Schlichtung von Arbeitskonflikten. In Anlehnung an westliche Verfahren ist ein 3-Stufenmodell mit inner- und außerbetrieblicher Schlichtung sowie Gerichtsentscheiden vorgesehen; auch die Schlichtung ist tripartistisch aufgebaut. In der innerbetrieblichen Schlichtungskommission nehmen Gewerkschaften aber nicht auf der Seite der Arbeiter Platz, sondern haben den Vorsitz inne und verhandeln den Interessenausgleich zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.<sup>18</sup> Damit sind sie institutionell dem Interessenausgleich verpflichtet und nicht der Interessenartikulation.

Die gleiche Konstruktion gilt bei Arbeitsniederlegungen. Das Land kennt kein explizites Streikrecht<sup>19</sup>, erwähnt aber im Gewerkschaftsgesetz *work stoppage* und *slow-down strikes*.<sup>20</sup> Sofern diese auftreten, sind die Gewerkschaften verpflichtet, so zu intervenieren, dass die normale Produktion bald wieder aufgenommen werden kann.<sup>21</sup> Dies kommt einem impliziten Streikrecht für Arbeiter und einem expliziten Streikverbot für Gewerkschaften gleich. Jedenfalls dürfen sich die Gewerkschaften nicht auf die Seite der streikenden Arbeiter stellen.

Der ACGB ist de facto eine Staatsbehörde und kein Interessenverband der Arbeitnehmer. Er finanziert sich überwiegend aus einer Steuer,<sup>22</sup> Gewerkschaftsfunktionäre werden gemäß einer Verfügung der Organisa-

society and a harmonious socialist society. (...) The Chinese trade unions safeguard the socialist state power of the people's democratic dictatorship« (ACFTU constitution 2008: General Principles).

18. »A labour dispute mediation committee may be established inside the employing unit. The committee shall be composed of representatives of the staff and workers, representatives of the employing unit, and representatives of the trade union. The chairman of the committee shall be held by a representative of the trade union« (Labour Law 1994: Art. 80).

19. Das 1978 in die Verfassung geschriebene Streikrecht wurde 1982 wieder gestrichen. China hat insofern kein Streikrecht, aber auch kein Streikverbot.

20. Vgl. TUL 2001, Art. 27. In der bloßen Erwähnung von *work stoppage* und *slow-down strikes* sehen einige chinesische Wissenschaftler eine indirekte Anerkennung des Rechts auf Streik.

21. »In case of work-stoppage or slow-down strike in an enterprise or institution, the trade union shall, on behalf of the workers and staff members, hold consultation with the enterprise or institution or the parties concerned (...) The trade union shall assist the enterprise or institution in properly dealing with the matter so as to help restore the normal order of production and other work as soon as possible« (TUL 2001: Art. 27).

22. Die Mitgliedsbeiträge sind nominell auf 0,5 Prozent des Bruttolohnes festgesetzt, dürften aber weniger als zehn Prozent der ACGB-Einnahmen ausmachen. Die Hauptfinanzierung kommt aus einer Betriebssteuer (zwei Prozent der Gesamtlohnsumme der Betriebe mit einer Gewerkschaft). Daneben haben die Gewerkschaften Einnahmen aus Unternehmertätigkeit (vor allem Hotels) und erhalten Subventionen der Regierung. Finanzpolitisch betrachtet würde sich für den ACGB ohne Mitglieder nicht viel ändern.



tionsabteilung der KPC<sup>23</sup> als Beamte behandelt und aus der Staatskasse bezahlt. Im Auftrag der Partei nimmt der ACGB Aufgaben eines Arbeitsministeriums wahr, nicht die einer Gewerkschaft (im westlichen Sinne).

#### 4. Von Streiks zu Tarifverhandlungen – Wandelt sich der ACGB zu einer Gewerkschaft?

Historisch sind Gewerkschaften Streikverbände. Noch heute spricht vieles dafür, dass sie ihre Stärke nur durch ihr Konfliktverhalten zeigen können. Dies gilt in China gleichermaßen. Die Lohnstreiks von 2010, die durchweg ohne aktive und treibende Rolle der Gewerkschaften geführt wurden, haben den ACGB in eine – von 1995 an gerechnet zweite – große Organisationskrise<sup>24</sup> gestürzt. Wenn Tarifverhandlungen durch Arbeitsniederlegungen erzwungen und von gewählten Streikkomitees erfolgreich abgeschlossen werden, ist der Nachweis für die Irrelevanz der offiziellen Gewerkschaften offensichtlich. Für den ACGB muss es jetzt darum gehen, die Führerschaft in den Tarifverhandlungen zu gewinnen, spontane Streiks zurückzudrängen und dafür zu sorgen, dass Lohnerhöhungen seinen Aktionen zugerechnet werden. Zugespitzt steht der ACGB vor der Herausforderung, sich in eine tariffähige Gewerkschaft zu transformieren. Es gibt Hinweise, die auf eine entsprechende Entwicklung hindeuten könnten. So lassen sich neben Ankündigen wie dem »Rainbow Plan« aus dem Jahr 2008 – in dem das Arbeitsministerium, der ACGB und der regierungsabhängige Arbeitgeberverband CEA festlegten, dass alle Privatunternehmen bis 2012 Kollektivverträge abschließen müssen (IHLO 2011; Hong Kong Lawyer 2010) – auch ACGB-Initiativen erkennen, die tarifpolitische Strukturprobleme ansprechen.

23. Organisation Department of the CCP: »Statement on the administration of organs of people's and mass organisations like trade unions, CCP youth, women's association etc. In accordance with the civil service law of the republic of China' promulgated«, 26.08.2006. See <http://www.yimendj.gov.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=4079>.

24. Der ACGB durchlief zahlreiche Organisationskrisen. 1925 gegründet, gewann er durch seine Streikaktivitäten schnell an Bedeutung, doch endete diese Phase nach der blutigen Niederschlagung des Shanghaier Arbeiteraufstandes von 1927 durch Chiang Kai Check und dem Rückzug der KPC auf die ländlichen Bastionen. Er wurde 1948 mit der militärischen Machtergreifung der KPC erneut gegründet, während der Kulturrevolution jedoch Opfer der Roten Brigaden und war ab 1966 bis zu seiner dritten Wiedergründung 1978 nicht existent. Dazwischen gab es immer wieder Richtungsauseinandersetzungen, die auch personalpolitisch ausgetragen wurden: so die Konflikte um operative Autonomie und die Durchsetzung des industriellen Gewerkschaftsprinzips, denen die ACGB-Führungen 1951 und 1957 zum Opfer fielen. Während der Liberalisierungsphase der 1980er Jahren erhielten gewerkschaftliche Forderungen nach operativer Autonomie erneut Auftrieb. Nach 1989 und dem Sturz des Reformers Zhao ist der ACGB wieder eng an die Partei angebunden.

##### (1) Trennung von Gewerkschaften und Management

Der ACGB scheint neuerdings zu akzeptieren, dass eine vom Management geführte Gewerkschaft nicht verhandlungsfähig ist. Die Personalunion von Gewerkschaftsführung und Management auf Betriebsebene soll enden. Es wird ein Gewerkschaftsfonds eingerichtet, aus dem künftig die Betriebsfunktionäre bezahlt werden. Wenn sie ihren Lebensunterhalt nicht mehr der Unternehmensführung verdanken, werden sie konfliktbereiter auftreten, so die Annahme (Kong 2011).

##### (2) Mit Wahlen Legitimität gewinnen

Betriebliche Direktwahlen sind im Gewerkschaftsgesetz zwar schon lange vorgeschrieben und waren auf dem ACGB-Kongress 2003 bereits einmal als Kampagne ausgerufen, spielten bisher aber keine bedeutende Rolle. Seit Streikforderungen auch den Ruf nach gewählten Betriebsfunktionären beinhalten, ist die Rückbindung von Gewerkschaften an Arbeiterinteressen via Direktwahlen allerdings von höchster Brisanz. Laut Reformkräften im ACGB stehen Direktwahlen auf der gewerkschaftspolitischen Tagesordnung ganz oben (Kong 2011). Eine Wahlordnung gibt es bislang nicht.

##### (3) Tarifverhandlungen gesetzlich erzwingen

In Shenzhen, in der Guangdong-Provinz sowie landesweit wurden Initiativen mit dem Ziel begonnen, Unternehmen gesetzlich zu Verhandlungen zu zwingen. Dem ACGB soll das Monopol auf Arbeitnehmerseite eingeräumt werden. In unorganisierten Betrieben soll die Belegschaft eigene Vertreter bestimmen können, die ihre Direktiven aber von der Distriktgewerkschaft erhalten; möglicherweise soll die Verhandlungsführerschaft ganz bei der Distriktgewerkschaft liegen.

Die Guangdong-Provinz könnte mit einem neuen Gesetz über *democratic management in enterprises of Guangdong province* zur Pilotregion werden. ACGB-unterstützende Formulierungen werden von Unternehmensseite, vor allem der Hong Kong General Chamber of Commerce heftig bekämpft. Zurzeit ist offen, wann und in welcher Form es verabschiedet werden wird.<sup>25</sup>

25. Die momentan vorliegende vierte Gesetzesfassung enthält mehr *may-* als *shall-*Bestimmungen. Die schärferen Formulierungen der zweiten Fassung sind weitgehend verschwunden.



#### (4) Eingeschränktes Streikrecht

Die Guangdong-Provinzgewerkschaft (GFDU) kämpft für ein eingeschränktes Streikrecht. Dies wäre ein Bruch mit dem bisherigen Gewerkschaftsverständnis, bei Arbeitskonflikten nur Mittler und Schlichter zu sein. Als Bedingung für einen Streik nennt sie: (a) das Management verstößt vorsätzlich gegen Arbeitnehmerrechte – dies muss beweisbar sein; (b) mehrere Verhandlungsrunden scheitern; (c) die Streikenden bleiben auf dem Fabrikgelände; (d) Maschinen und Ausrüstungsgüter werden geschützt.<sup>26</sup>

In der zweiten Fassung enthielt auch die Guangdonger Gesetzesnovellierung ein Streikrecht besonderer Art. Demnach wäre ein Streik dann zulässig, wenn die Unternehmen der Aufforderung zu Tarifverhandlungen nicht innerhalb von 15 Tagen nachkommen. Das Streikrecht zur Erzwingung von Verhandlungen ist dabei an die Zustimmung von 20 Prozent der Belegschaft gebunden. Bleiben Verhandlungen erfolglos, muss ein Schlichter angerufen werden.<sup>27</sup>

Eine eindeutige Bewertung dieser Initiativen kann erst erfolgen, wenn die Bestimmungen und Umsetzungsregeln vorliegen sowie Erfahrungen mit dem praktischen Umgang gesammelt wurden. Die verschiedenen Wege, auf denen der ACGB die Tarifverhandlungsführerschaft gewinnen will, reflektieren allerdings auch die Widersprüche, in die er organisatorisch eingebettet ist und innerhalb derer er agieren muss:

- Unabdingbar ist die Trennung von Betriebsgewerkschaften und Management. Damit ist jedoch erstens das Problem verbunden, dass in den derzeit rund zwei Millionen Basisgewerkschaften mehr als 500 000 hauptamtliche Funktionäre existieren (2007: 491 731). Werden sie alle auf die Lohnliste der Gewerkschaften übernommen, versechsfacht sich die Zahl der Gewerkschaftsangestellten von rund 100 000 auf 600 000 – ein enormer finanzieller Kraftakt, der ohne Reorganisation des ACGB und materieller Einschnitte nicht zu bewältigen wäre. Zweitens beziehen Betriebs-

gewerkschafter als Angehörige des Managements oftmals hohe Gehälter. Eine Übernahme auf die Stellenliste des ACGB wäre für viele mit hohen Lohneinbußen verbunden. Die Trennung von Management und Betriebsgewerkschaften ist demnach aus Sicht (nicht nur) des ACGB ein notwendiger Schritt. Für die »Managementgewerkschafter« ist er aber mit sozialem Abstieg verbunden, gegen den sie sich voraussichtlich wehren werden.

- Wahlen sind der Schlüssel zur Herstellung von Legitimität. Drei Einschränkungen des Gewerkschaftsgesetzes und der ACGB-Statuten verhindern derzeit freie Wahlen: (1) eine neu gebildete Betriebsgewerkschaft muss die Aufnahme in den ACGB beantragen; (2) gewählte Betriebsgewerkschafter müssen von der Distriktgewerkschaft bestätigt werden; (3) die Distriktgewerkschaft übt die Fachaufsicht aus, die Betriebsgewerkschaft ist weisungsgebunden. Eine völlige Beseitigung dieser Kontrollen würde unabhängige Betriebsgewerkschaften schaffen und ist daher nicht zu erwarten. Zudem können Betriebsgewerkschaften Tarifverhandlungen nur führen, wenn sie Gestaltungsraum erhalten. Dazu müsste der demokratische Zentralismus am unteren Hierarchieende partiell aufgehoben und in operative Gewerkschaftsautonomie überführt werden. Ein Verzicht der Distriktgewerkschaft auf ihr Vetorecht und die Freigabe von Lohnverhandlungen sind Voraussetzungen dafür, dass Betriebsgewerkschaften als legitime Vertreter der Belegschaft gesehen werden und in deren Interesse Lohnverhandlungen führen können.
- Ein Tarifverhandlungsrecht ist folgen- und konsequenzlos, wenn es ohne Druckmittel zur Durchsetzung von Interessen daherkommt. Zwar können Unternehmen dazu verpflichtet werden, an Tarifgesprächen teilzunehmen, nicht jedoch dazu, den Lohnforderungen der Gewerkschaften nachzugeben – außer es erfolgt eine Rückkehr in den zentralstaatlichen Lohndirigismus. Zudem können Regeln und Orientierungskriterien für (Lohn-)Verhandlungen zwar gesetzlich festgelegt werden, sofern allerdings detailliert vorgegeben wird, woran sich eine Lohnfindung ausrichten soll, bedarf es keiner Verhandlung mehr, da das Ergebnis komplett determiniert ist. Bleiben die Vorgaben dagegen vage, könnten Verhandlungen im Regelfall auf einen Schlichterspruch zulaufen, was durchaus als Fortschritt zu werten wäre. Bleibt ein Schlichterspruch aber das einzige Mittel, um Verhand-

26. Vortrag Qiao Jian auf der FES-Veranstaltung zur »Labour Dispute Resolution« in Nanjing (8.-9. April 2011).

27. Angesichts des Widerstandes von Unternehmenseite – vor allem aus Hong Kong, das mit über 50 000 Betrieben die größte Investorengruppe in der Guangdong-Provinz stellt – dürfte ein regionales Streikrecht, in welcher Form auch immer, schwer durchsetzbar sein. Vermutlich ist die Initiative für ein regionales Streikrecht gescheitert und die Provinzen warten auf eine zentrale Regelung aus Peking.

lungen zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen, würden diese wahrscheinlich von Beginn an nicht mit der nötigen Ernsthaftigkeit, sondern immer mit Blick auf die ohnehin folgende Schlichtung geführt. Zudem wären die Folgen offen, wenn der Schlichterspruch von einer Seite nicht hingenommen wird.

- Zu erwarten ist schließlich, dass ein mit bürokratischen Hürden verbundenes Streikrecht eher kontraproduktiv wirkt. Eine Verpflichtung auf einen bestimmten Ablauf, eine Bindung an eine Abstimmung oder Vorgaben zur Schriftlichkeit und Dokumentation sind Auflagen, die nur Apparate erfüllen können. Ein solches Streikrecht wird zum Streikrecht einer Organisation. Wohin die Entwicklung läuft, wenn ein Streikrecht an Gewerkschaften vergeben wird, das keine Verankerung in der Arbeitnehmerschaft hat, zeigt das Beispiel Vietnams. Seit dessen Einführung (1995) waren alle der bisher mehr als 3 000 Streiks illegal (Chi 2011). Die bisherige chinesische Praxis, Streiks rechtlich ungeregelt zu lassen, bietet demgegenüber Vorteile. Diese könnte auch der ACGB nutzen, um in gegebenen Situationen zum Streik aufzurufen. Allerdings müsste hierzu das Gewerkschaftsrecht geändert werden, welches bisher bei *work stoppages* darauf verpflichtet, ein schnelles Streikende herbeizuführen.

Der ACGB steht somit vor einem grundsätzlichen Dilemma: Will er ernsthaft Tarifverhandlungen führen, muss er über freie Betriebswahlen eine aktive Mitgliederarbeit anstreben und sich einer positiven Streikpraxis zuwenden. Dazu müssten die rechtlichen Verpflichtungen zur Schlichtung entfernt und die strenge Organisationsführung entsprechend der Prinzipien des demokratischen Zentralismus partiell aufgehoben werden. Nur in operativer Autonomie können Betriebsgewerkschaften konfliktbereit und verhandlungsfähig sein. Hier gerät die Tarifautonomie in Konflikt mit der gewerkschaftlichen Rolle des ACGB als Transmissionsriemen der Partei. Dabei liegt die Entscheidung über den rechtlichen und organisatorischen Spielraum nicht beim ACGB, sondern bei der KPC. Die gewerkschaftlichen Organisationsebenen sind auf jeder Stufe – und dies ist die dominante Form der Kontrolle – einer »horizontalen Parteiaufsicht« unterstellt. Letztlich sind es die kommunalen Parteistrukturen, die über Distriktgewerkschaften das Sagen haben und – soweit sie selbst keine Weisungen von oben erhalten – über gewerkschaftliche Autonomie befinden.

## 5. Makroökonomie und neue Sozialpolitik

Nicht nur streikende Arbeiter und demografische Verschiebungen stellen die bisherige Lohnentwicklung infrage. Argumente für die Anhebung der Lohnquote kommen auch aus der makroökonomischen Steuerung und den internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Seit der globalen Finanzkrise 2008/09 steht das Außenhandelsregime und mit ihm der komparative Lohnkostenvorteil auf tönernen Füßen. Chinas Großabnehmer in der EU und den USA müssen angesichts angehäufter öffentlicher und privater Schulden auf lange Sicht sparen. Die Obama-Administration will zudem die US-amerikanische Wirtschaft umbauen und kündigte eine Exportoffensive an. Soll nicht die gesamte Weltwirtschaft in eine anhaltende Stagnation getrieben werden, müssen exportorientierte Länder den Abbau ihrer Leistungsbilanzüberschüsse angehen und darüber neue Spielräume für Wachstumsschübe schaffen (Palley 2011).<sup>28</sup> Auch wenn Zeitplan und Tempo der Umsteuerung von Peking sorgfältig kontrolliert werden dürften: an einer bedeutsamen Aufwertung der eigenen Währung und an einer Abkehr von administrativ kontrollierten Wechselkursen<sup>29</sup> wird das Land in den nächsten Jahren kaum vorbeikommen.

Der Umsteuerung von einem Akkumulationsmodell, das auf Exportüberschüssen und staatlichen Infrastrukturinvestitionen beruht, zu einem von der Binnennachfrage getragenen Wachstumsmodell, wird im wirtschaftspolitischen Diskurs in China inzwischen Bedeutung beigegeben. Der Abbau von Handelsüberschüssen<sup>30</sup> und die Ausrichtung des Wirtschaftswachstums auf eine höhere Binnennachfrage bedeutet vor allem eine Anhebung der

28. Dies gilt gleichermaßen für andere starke Exportländer. Weigert sich das Trio China, Deutschland und Japan, schnelle und wirkungsvolle Schritte zum Abbau ihrer Leistungsbilanzüberschüsse zu unternehmen, wird dies wohl letztlich in Handelsprotektionismus münden. Laut »Global Trade Alert« wurden in den letzten beiden Jahren ca. 400 Handelsbeschränkungen errichtet; die meisten von Staaten, die sich 2010 zum G20 Treffen in Seoul trafen und dort für Handelsfreiheit plädierten (Evenett 2010).

29. 2005 gab Peking die feste Bindung an den US-Dollar zunächst auf und wertete den RMB über drei Jahre um rund 20 Prozent auf. Mit Beginn der globalen Finanzkrise wurde der RMB wieder fest an den US-Dollar gebunden und mit dessen Abwärtstrend nach unten gezogen. Inzwischen wird die Bindung wieder vorsichtig gelockert. Seit Juni 2010 wurde der RMB um rund fünf Prozent aufgewertet. Die neue Diskussion, den RMB in internationalen Tauschgeschäften präsenter zu machen und die ständigen Hinweise in chinesischen Medien, dass der RMB künftig eine tragende Rolle in einem Korb von Leitwährungen spielen soll, deuten darauf hin, dass Einschränkungen im Geld- und Kapitalverkehr nach und nach abgebaut werden.

30. In den letzten Jahren ist der Abbau von Handelsüberschüssen bereits vorangekommen. 2008 lag der Handelsüberschuss noch bei 295 Mrd. US-Dollar, 2009 bei 196 Mrd. US-Dollar und 2010 bei ca. 183 Mrd. US-Dollar.

privaten Konsumquote. Diese ist über Jahre kontinuierlich gesunken und lag 2009 nur noch bei 35 Prozent (China Statistical Yearbook 2010: 56). Eine Steigerung hängt von der Erhöhung der privaten Kaufkraft ab sowie von der Bereitschaft der Verbraucher, diese für Konsumgüter auszugeben, anstatt zu sparen.

Die Sparrate der Privathaushalte liegt mit rund 25 Prozent weit über der von anderen Ländern. Zwei Gründe sind hierfür maßgebend: die Notwendigkeit einer privaten Vorsorge und eine extrem ungleiche Einkommensverteilung. Unter dem Sozialismus maoistischer Prägung hatte das Land eine der ausgeglicheneren Einkommensverteilungen weltweit. Heute nähert sich China dem anderen Extrem und nimmt mit einem Gini-Koeffizienten von ca. 0,5 einen internationalen Spitzenplatz ein. Da Reiche und Superreiche vor allem in Vermögenswerten anlegen, muss eine Anhebung der Konsumquote von einer Einkommensumverteilung unterstützt werden.

Über den Weg die Konsumquote zu erhöhen, scheint man sich einig zu sein: beschleunigter Ausbau des Sozialstaates und höhere Löhne. Chinesische Haushalte sparen viel, weil sie seit der Auflösung der Volkskommunen und der »Befreiung« der Staatsunternehmen von ihren Sozialpflichten keine tragfähige Renten- oder Krankenversicherung mehr besitzen.<sup>31</sup> Die hohe Sparneigung ist Spiegelbild eines zurückgebliebenen Wohlfahrtsstaates, in dem durch Konsumverzicht private Vorsorge für Lebensrisiken betrieben wird.<sup>32</sup>

Der 12. Fünf-Jahresplan (2011-2015) erkennt im Grundsatz die Notwendigkeiten des Kurswechsels an, spricht von inklusivem Wachstum, einem beschleunigten Ausbau des Sozialstaates und einer deutlichen Anhebung der Mindestlöhne.<sup>33</sup> Wie schon mit früheren Fünf-Jahresplänen sollte den Versprechungen auch dieses Mal nicht

leichtfertig Glauben geschenkt werden (Schucher 2011). Inzwischen baut sich jedoch Widerstand gegen die gesellschaftlichen Missstände auf und der soziale Druck auf Umkehr steigt. Mit wachsender Besorgnis beobachtet die Regierung vor allem die rasch ansteigende Zahl von Massenprotesten,<sup>34</sup> die Angst vor politischer Instabilität schüren. Peking reagiert darauf mit zwei unterschiedlichen Strategien. Von der Bereitschaft zu vorsichtiger politischer Liberalisierung – etwa dem Ausbau von Direktwahlen – scheint seit den »orangenen Revolutionen« in der Ukraine und Kirgisien sowie spätestens den Lhasa-Unruhen von 2008 nicht mehr viel übrig zu sein. Gegen Dissidenten und ihre Forderungen nach politischer Freiheit und Pluralismus geht die Staatsmacht in letzter Zeit in aller Schärfe vor.<sup>35</sup> Anders verhält sich die Parteiführung bei sozialem Widerspruch. Während sie früher repressiv und mit einer kleinlichen legalistischen Sichtweise reagierte, sind die politischen und administrativen Kader nun angewiesen, mit sozial motivierten Unruhen behutsamer umzugehen. Kommt es bei Protesten zu schweren Zusammenstößen mit der Staatsgewalt, müssen verantwortliche Kader inzwischen mit einem Karriereknick bis hin zum Parteiausschluss rechnen.<sup>36</sup> Gegen politische Abweichler reagiert die Staatsmacht mit aller Schärfe, bei sozialen Unruhen setzt sie jedoch vermehrt auf Gesprächsbereitschaft und Kompromiss, um friedliche Lösungen zu finden.

## 6. Gewerkschaften und Löhne – Wohin treibt die Entwicklung?

Was bedeuten diese sozialen und politischen Verschiebungen für Gewerkschaften und Löhne? Der Umgang der Kommunalverwaltungen mit den Lohnstreiks 2010 weicht stark von politischen Antworten auf Arbeiterproteste früherer Jahre ab.<sup>37</sup> Sie verliefen überwiegend

31. Von den 778 Mio. Beschäftigten 2009 (städtische Beschäftigte: 311 Mio.; ländliche Beschäftigte: 469 Mio.) hatten eine Deckung durch eine Sozialversicherung: Altersversicherung 177 Mio.; Arbeitslosenversicherung: 127 Mio.; Krankenversicherung 164 Mio.; Arbeitsunfallversicherung 149 Mio. Die Versicherungsleistungen sind insgesamt niedrig. Drei Gruppen haben fast keine soziale Absicherung: Landbevölkerung, Wanderarbeiter und Beschäftigte des städtischen Informellen Sektors. Etwa 23 Mio. Städter und 48 Mio. ländliche Bewohner erhalten eine *minimum living allowance* (China Statistical Yearbook 2010: 903, 910).

32. Dies reflektieren auch Banken, in denen sich enorme Sparanlagen ansammeln (Einlagen-Kredit-Verhältnis 1,5:1).

33. Alle ländlichen Bewohner sowie 357 Mio. Städter sollen eine Altersabsicherung erhalten; die Mindestlöhne sollen nicht weniger als 13 Prozent jährlich steigen (Botschaft der Volksrepublik China in der Bundesrepublik Deutschland 2011).

34. Bis 2006 veröffentlichte die Regierung jährliche Angaben über so genannte »mass incidents« (gewaltsame Zusammenstöße mit mindestens drei Beteiligten). 1993 lag die Zahl bei 8 700, bis 2005 hatte sie auf 87 000 zugenommen. Eine Aufschlüsselung nach Ursachen erfolgte nicht. Als Hauptgründe gelten Umweltvergehen, Korruption und schwere Verletzungen des Arbeitsrechts.

35. The Economist war in seinem Urteil eindeutig: »...the latest crackdown on political dissent certainly constitutes the worst since Tiananmen Square in 1989 and its aftermath« (The Economist 16.-22. April 2011: 9).

36. Als die Medien tagelang über die Unruhen im Weng'an Bezirk in der Provinz Guizhou berichteten, wo sich im Juni 2008 20 000 Bewohner gewalttätige Auseinandersetzung mit der Polizei anlässlich des Todes einer Jugendlichen lieferten, sah sich die Parteiführung gezwungen, den lokalen Parteisekretär, Verwaltungsleiter und Polizeichef zu entlassen.

37. Zum Charakter früherer Auseinandersetzungen vgl. z.B. Chan, Anita (2011), die Unterschiede zwischen China und Vietnam aufzeigt.

friedlich und wurden durch (Tarif-)Verhandlungen und nicht mit polizeilichen Mitteln beendet. Sogar die Gewerkschaften insistierten in mehreren Fällen, in denen Kommunalverwaltungen auf ein schnelles Streikende drängten, auf eine friedliche (Verhandlungs-)Lösung.<sup>38</sup>

Wenn der Staat gegen streikende Arbeiter nicht mehr – bzw. nicht mehr wie im früheren Umfang – repressiv vorgeht, wenn demografische Faktoren die Balance auf den Arbeitsmärkten zu Gunsten der Arbeitskräfte verschieben und wenn Wanderarbeiter der zweiten Generation städtische Konsummuster beanspruchen, sind zentrale Faktoren für eine dauerhafte Trendwende bei der Lohnentwicklung benannt. Offen bleibt die Frage nach den Mechanismen der Umsetzung. Vier unterschiedliche Formen könnten im Vordergrund stehen: (1) Firmen reagieren auf Arbeitskräfteverknappung und Fluktuation mit Lohnerhöhungen. Dies ist bei qualifizierten Tätigkeiten längst der Fall – ein Grund für die große und wachsende Lohnspreizung; (2) Der Staat betreibt eine aggressive Mindestlohnpolitik, um von unten her Druck auf das Lohngefüge auszuüben, und unterstützt dies mit seinen jährlichen Lohnrichtlinien; (3) Gewerkschaften wandeln sich zu Tarifpartnern und es gelingt ihnen, Lohnerhöhungen in Höhe der Inflationsrate, Produktivitätsentwicklung und mit einer nachholenden Umverteilungskomponente durchzusetzen; (4) die Erfahrung von 2010 verstetigt sich, ernst zu nehmende Lohnverhandlungen kommen erst nach Arbeitsniederlegungen zu Stande, spontane Streiks bestimmen die Lohnentwicklung. Um Auseinandersetzungen zu vermeiden, übernehmen noch nicht bestreikte Betriebe die verhandelten Lohnanpassungen.

Der ACGB hofft darauf, ein rechtliches Monopol bei Lohnverhandlungen zu bekommen, das von den Arbeitern respektiert wird. Allerdings ist dies unwahrscheinlich. Agiert er unter Aufsicht der Partei, kann er nicht zum Konfliktakteur werden; erhalten die Betriebsgewerkschaften keine operative Autonomie, können sie sich nicht an die Interessen der Arbeiter binden und in deren Namen verhandeln.

Spontane Arbeitsniederlegungen könnten künftig vermehrt auftreten. Für die Organisation neuer Arbeitsbeziehungen dürfte die Kernfrage lauten, ob sich gewählte Streikkomitees in die Beratung durch bestehende Gewerkschaften einbinden lassen oder freie Wahlen for-

dern, um unabhängige, an die Belegschaft gebundene Betriebsgewerkschaften durchzusetzen. Nichts deutet bisher darauf hin, dass die Partei bereit wäre, eine solche Entwicklung zu tolerieren. Die Organisationsfrage und nicht die Streikfrage ist für die Partei von übergeordneter Bedeutung. Solange die KPC auf ihrem politischen Monopol besteht, wird sie wohl keine unabhängigen Gewerkschaften akzeptieren.<sup>39</sup> Damit steht die Regierung vor der Alternative, Streiks als Regulierung für Lohnerhöhungen zuzulassen oder mit einer offensiven staatlichen Lohnpolitik selbst für die Anhebung der Lohnquote zu sorgen.

Einiges spricht dafür, dass sich ein Wechselspiel einstellen könnte: Die Politik reagiert mit massiven Mindestlohnanhebungen<sup>40</sup> immer dann, wenn Streiks überhand nehmen und vermehrt Forderungen nach unabhängigen Gewerkschaften erhoben werden. Dies dürfte Arbeitsniederlegungen schnell zurückdrängen. Für die nächsten fünf Jahre hat die Regierung folgende Devise ausgegeben: »The country will try to make sure employees earn wages that rise by 15% every year, so we can realize a target set out in the 12th Five-Year Plan (2011-2015) period, calling for such wages to be doubled« [Yang Zhiming, Vice-Minister of Human Resources and Social Security (China Daily, 20. April 2011)]. Bleiben Lohnanpassungen auf der Grundlage amtlicher Empfehlungen aber hinter den Erwartungen zurück, könnten Streiks als Korrektiv wieder aufflammen.

In diesem Szenario bleibt dem ACGB keine eigenständige Rolle. Er würde bleiben, was er zuvor schon war: eine ausgelagerte Sozialbürokratie des Arbeitsministeriums, die für Kernfragen der Arbeitsmarktregulierung in der Privatwirtschaft bedeutungslos ist. Ohne eigenes organisatorisches Gewicht bliebe er nur dem Parteiauftrag verpflichtet und von den Arbeitern ignoriert. Für starke ACGB-Gewerkschaften setzen sich inzwischen Arbeitgeber ein. Sie stemmen sich gegen den Lohnauftrieb und wünschen Tarifverträge, die Löhne von oben her deckeln.<sup>41</sup> Geben sich die ACGB-Gewerkschaften dafür her, dürften sich die Arbeitskämpfe in den Betrieben verschärfen.

38. Vorträge zu Streikaktionen auf einer Konferenz in Guangzhou im April 2011 (vgl. Fußnote 1).

39. Aus dem politischen Umfeld gibt es Anzeichen dafür, dass die Regierung die Konvention der internationalen Arbeitsorganisation zum Recht auf Kollektivverhandlungen (ILO-Konvention C98) ratifizieren könnte, dass aber eine Unterzeichnung der Übereinkunft zur Vereinigungsfreiheit (C89) nicht zur Debatte steht.

40. Die Guangdong-Provinzregierung kündigte an, die Mindestlöhne während der Laufzeit des 12. Fünf-Jahresplans zu verdoppeln.

41. Einige der wenigen überbetrieblichen Kollektivverträge scheinen genau diesen Charakter zu haben. Um Abwerbungen von Arbeitskräften zu verhindern, vereinbarten z. B. Arbeitgeber und die Lokalgewerkschaft in Wenlin Maximallöhne.



## Literatur

- ACFTU** (2008): Constitution of the Chinese Trade Unions (Amendment).
- Botschaft der Volksrepublik China in der Bundesrepublik Deutschland** (2011): Key targets of China's 12th five-year plan, 2011/03/05. [www.china-botschaft.de/det/zgywt804125.htm](http://www.china-botschaft.de/det/zgywt804125.htm) (accessed 16. April 2011).
- Chan, Anita** (2011): In the Absence of Industrial Democracy: Industrial Conflicts in China and Vietnam, in: Traub-Merz, Rudolf / Ngok, Kinglun (Eds.) *Industrial Democracy in China*. (forthcoming).
- Chi, Do Quynh** (2011): Informal Labour Activism and the Prospects for Industrial Relations Reform in Vietnam. In: Traub-Merz, Rudolf / Ngok, Kinglun (Eds.) *Industrial Democracy in China*. (forthcoming).
- China Labour Bulletin** (2011): [www.china-labour.org.hk](http://www.china-labour.org.hk) (accessed 01.05.2011).
- China Statistical Yearbook** (2010): Compiled by National Bureau of Statistics of China.
- CLNT** (2010): China Labor News Translation. The Nanhai Honda strike and the union, July 18. [www.clntranslations.org/article/56/honda](http://www.clntranslations.org/article/56/honda) (accessed 28. April 2011).
- Däubler, Wolfgang / Wang, Jian** (2008): Das neue chinesische Arbeitsrecht, in: *Arbeit und Recht*, 85-90.
- Du, Yang / Pan, Weiguang** (2009): Minimum Wage Regulation in China and Its Application to Migrant Workers in the Urban Labor Market, in: *China & World Economy* Vol. 17, No. 2.
- Evenett, Simon J.** (2010): Global Developments Since the G20 Summit in Toronto, June. See: [www.globaltradealert.org](http://www.globaltradealert.org) (accessed 18. April 2011).
- Hong Kong Lawyer** (2010): Wage collective bargaining in China: current practice and future trends. November. See: [www.hk-lawyer.com/InnerPages\\_features/0/3301/2010/11](http://www.hk-lawyer.com/InnerPages_features/0/3301/2010/11) (accessed 2. April 2011).
- Hui, Elaine Sio-ieng / Chan, King-chi Chris** (2011): The Prospect of Trade Union Reform in China: the Case of Walmart and Honda, in: Traub-Merz Rudolf / Ngok Kinglun (Eds.) *Industrial Democracy in China* (forthcoming).
- IHLO** (2011): ACFTU in a time of crisis: back to the old ways? See: [www.ihlo.org/LRC/ACFTU/070509A.html](http://www.ihlo.org/LRC/ACFTU/070509A.html) (accessed 2 April 2011).
- Kong, Xianghong** (2011): Capacity-building and Reform of Chinese Trade Unions: Using Legal and Democratic Means to Resolve the Conflict of Roles of Trade Union Chairs, in: Traub-Merz, Rudolf / Ngok, Kinglun (Eds.): *Industrial Democracy in China* (forthcoming).
- Lee, Changhee / Liu, Mingwei** (2011): Collective bargaining in transition: Measuring the effects of collective voice in China, in: Hayter, Susan (Ed.): *The Role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice*. London: Edward Elger.
- Lee, Ching Kwan** (2007): *Against the Law. Labor Protests in China's Rustbelt and Sunbelt*. University of California Press.
- Lüthje, Boy** (2010): Auto Worker Strikes in China: What Did They Win?, in: *Labor Notes*, Dec. 23.
- OECD** (2010): OECD Economic Survey. China. Vol. 6, February.
- Qiao, Jian** (2010): Between the Party-State, Employers and Workers: Multiple Roles of the Chinese Trade Union during Market Transition – A Survey of 1811 Enterprise Union Chairpersons. Paper presented at the 7th Asian Congress of the International Industrial Relations Association (IIRA), Bali, Indonesia, September 20-23, 2010.
- Schucher, Günter** (2011): »Unausgeglichen, unkoordiniert, nicht dauerhaft« – Chinas Entwicklung vor großen Problemen. GIGA-Focus, Nr. 3 ([www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus)).
- Schucher, Günther / Kruger, Mark** (2010): Do Rising Labour Costs Spell the Ende of China as the »World's Factory«?, in: *Asien Aktuell* Nr. 114-115.
- TUL** (2001): Trade Union Law of the People's Republic of China (Order of the President No. 62).



## Über den Autor

**Dr. Rudolf Traub-Merz** ist Leiter des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Schanghai, China.

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Asien und Pazifik  
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Jürgen Stetten, Leiter, Referat Asien und Pazifik

Tel.: ++49-30-269-35-7504 | Fax: ++49-30-269-35-9211  
<http://www.fes.de/international/asien>

Bestellungen/Kontakt:  
[Birgit.Sutarna@fes.de](mailto:Birgit.Sutarna@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86872-780-7