

Mission: impossible! Gewerkschaften und Arbeitsfrieden in China

Schlinger, Karl; Schucher, Günter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schlinger, K., & Schucher, G. (2014). *Mission: impossible! Gewerkschaften und Arbeitsfrieden in China*. (GIGA Focus Asien, 8). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Asien-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-402882>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Mission: impossible! ***Gewerkschaften und Arbeitsfrieden*** ***in China***

Karl Schlinger und Günter Schucher

Streiks sind in China an der Tagesordnung. Die Rolle der Gewerkschaften dabei ist widersprüchlich. Sie sind zwar die mitgliederstärksten Gewerkschaften der Welt, aber die meisten Beschäftigten halten sie für nutzlos.

Analyse

Obwohl sich das chinesische Wirtschaftssystem mit der Reform der Staatsunternehmen und der Ausweitung des Privatsektors grundlegend gewandelt hat, haben die Gewerkschaften auch weiterhin den staatlichen Auftrag, die Interessen der Beschäftigten mit denen der Unternehmen und der Nation zu versöhnen. Da sich die Beschäftigten von ihnen jedoch nicht vertreten fühlen, nimmt die Zahl unorganisierter Arbeitskonflikte kontinuierlich zu. Der gewerkschaftliche Auftrag der Stabilitätssicherung ist somit undurchführbar.

- Ob die Gewerkschaften ihre Rolle zugunsten der Beschäftigten auslegen, ist vor allem vom Druck, den die Beschäftigten durch ihre Aktionen entwickeln, abhängig. Ihr Dilemma, als Massenorganisation unter Führung der KP von oben für harmonische Arbeitsbeziehungen zu sorgen und zugleich von den Arbeitern als legitimer Interessenvertreter anerkannt werden zu wollen, wird sich aber ohne politische Reformen nicht lösen lassen.
- Der hohe Organisationsgrad ist kein Maßstab für die Aktionsbereitschaft der Gewerkschaften. Betriebliche Gewerkschaftsorganisationen werden in der Regel „von oben“ gegründet und stehen vielfach unter dem direkten Einfluss des Unternehmensmanagements. Übergeordnete regionale Gewerkschaften sind vom Partei-Staat abhängig. Ihre Leitungen sind Beamte ohne direkten Bezug zur Arbeiterschaft.
- Das Arbeitsrecht beruht auf dem Prinzip individueller Arbeitsverträge. „Kollektivverträge“ oder „kollektive Verhandlungen“ dienen vor allem dazu, tariflichen Auseinandersetzungen auf bürokratischem Wege vorzubauen. Streiks wird ad hoc begegnet, ohne dass generelle Lösungen für die Probleme gesucht werden.

Schlagwörter: Volksrepublik China, Gewerkschaften, Arbeitskonflikte, soziale Stabilität

Chinas Gewerkschaften: ein Paradox

Chinas Gewerkschaften, zusammengefasst unter dem Dach des All-Chinesischen Gewerkschaftsbundes (ACFTU), sind ein Paradox: Mit über 280 Millionen Mitgliedern sind sie die mitgliederstärksten Gewerkschaften der Welt, sie organisieren 55 Prozent aller Erwerbstätigen in der Industrie und im Dienstleistungssektor und doch halten die meisten Beschäftigten sie für nutzlos, wenn sie überhaupt von ihrer Existenz wissen.¹ Auch von der Chinaforschung blieben sie lange unbeachtet, da sie als „Transmissionsriemen“ der Kommunistischen Partei (KP) lediglich den Arbeitern deren Politik vermitteln und diese in das politische System einbinden sollten. In den staatseigenen Unternehmen arbeiteten der KP-Ideologie zufolge Management und Arbeiter letztlich für dasselbe sozialistische Ziel, und so ging es für die Gewerkschaften vor allem darum, die Partikularinteressen der Arbeiter mit dem übergeordneten nationalen Interesse zu versöhnen.

Seit dem Beginn der Wirtschaftsreformen im Jahr 1978 und dem beständigen Wachsen des Privatsektors kann diese Vorstellung allerdings immer weniger aufrechterhalten werden. Die Erwartung liegt nahe, dass die Gewerkschaften auf das Entstehen der „Arbeit-Kapital-Beziehungen“ reagieren. Ein Anzeichen dafür scheinen die Bemühungen der letzten Jahre zu sein, beginnend bei der Walmart-Kette, Gewerkschaftsorganisationen in ausländischen Unternehmen zu bilden. Einen weiteren Hinweis bieten Fälle, in denen sich gewerkschaftliche Grundorganisationen für die Interessen der Beschäftigten einsetzen. Der Wandel ist jedoch nicht eindeutig, wie die folgenden aktuellen Beispiele aus dem Jahr 2014 zeigen.²

Am 14. April legten einige Tausend Arbeiter der taiwanischen Schuhfabrik Yue Yuen in Dongguan in der südchinesischen Provinz Guangdong ihre Arbeit nieder, als sie herausfanden, dass die Betriebsleitung ihre Sozialversicherungsbeiträge nicht in voller Höhe entrichtet hatte. Der Streik weitete sich auf alle acht Fabriken aus und war mit über 40.000 Beteiligten einer der größten der letzten Jahre. Er wurde schließlich nach zehn Tagen nach kleinen Zugeständnissen des Unterneh-

mens beendet, vor allem aber wegen des massiven Einsatzes von bewaffneten Polizeikräften. Die Betriebsgewerkschaft trat während des Streiks nicht in Erscheinung.

Schon einige Wochen vorher war es am 5. März in einer Walmart-Filiale im zentralchinesischen Changde zu einem Streik von über 70 Angestellten gekommen, diesmal angeführt von dem Vorsitzenden ihrer Betriebsgewerkschaft, der von den Beschäftigten selbst gewählt worden war. Als sie kurzfristig erfahren hatten, dass ihre Filiale geschlossen werden sollte, protestierten sie gegen die Verletzung ihres Informationsrechts und forderten höhere Kompensationszahlungen. Verhandlungen mit dem Walmart-Management blieben allerdings ohne Erfolg, denn die Lokalregierung stand auf der Seite von Walmart und die Stadtgewerkschaft schloss sich nach anfänglicher Sympathie für die Streikenden dann doch der Linie der Regierung an.

Im Falle der GCL-Schuhfabrik in Shenzhen, wo die Arbeiter am 26. Mai in den Streik traten, um sich gegen mögliche strukturbedingte Entlassungen zu wehren, kamen zwar Vertreter der Stadtgewerkschaft in den Betrieb, aber nur, um die Arbeiter zur Wiederaufnahme der Arbeit zu überreden. Als das Unternehmen nach zwei Monaten Streik 109 Arbeiter entließ, erklärte die Bezirksgewerkschaft dies für rechtmäßig, da die Arbeiter mit ihren Aktionen die Betriebsordnung verletzt hätten.

Schon diese wenigen Beispiele zeigen, dass die chinesischen Gewerkschaften keineswegs monolithische, einheitlich agierende Organisationen sind. Während sich Gewerkschaftsführer in den Betrieben bisweilen durchaus für die Beschäftigten einsetzen, vor allem wenn sie von diesen gewählt wurden, scheinen sich übergeordnete Gewerkschaftsorgane in Konfliktsituationen eher auf die Seite des Managements und der Lokalregierungen zu stellen. Zu fragen ist, welche dieser beiden Positionen mehr dem offiziellen Auftrag der Gewerkschaften entspricht und ob der Druck „von unten“, das heißt die Aktionen der Arbeiter, dazu führen kann, dass sich die Gewerkschaften reformieren und zu wirklichen Repräsentanten der Beschäftigten werden.

Staatlicher Auftrag: unverändert

Seit dem Beginn der Öffnungs- und Reformpolitik im Jahr 1978 wurde an den gewerkschaftlichen Aufgaben und Strukturen verhältnismäßig wenig

1 Alle Zahlenangaben in diesem Fokus sind Jahrbüchern des Nationalen Statistikbüros Chinas sowie statistischen Kompendien und Jahrbüchern des ACFTU entnommen, verfügbar auf den Seiten des CrossAsia-Projekts (<<http://crossasia.org>>).

2 Informationen zu diesen und anderen Streiks bietet die Webseite des *China Labour Bulletin* in Hongkong (<www.clb.org.hk>).

geändert. Nach wie vor ist die Bildung von unabhängigen Gewerkschaften verboten. Anders als in den westlichen Industriestaaten, wo die Gewerkschaften zum Beispiel in Tarifverhandlungen der Arbeitgeberseite gegenüberstehen, agieren die chinesischen Gewerkschaften weiterhin auf der ideologischen Grundlage, dass Arbeiter und Unternehmensleitungen letztlich das gleiche nationale „Gesamtinteresse“ verfolgen; das explizite Streikrecht wurde im Jahr 1982 sogar aus der Verfassung gestrichen.

Dass sich die Interessen der Arbeiter mit denen der Nation decken, war schon fraglich, als die meisten von ihnen noch durch das System der „eisernen Reisschale“ lebenslang beschäftigt und sozial abgesichert waren. Vollkommen illusorisch wurde diese Vorstellung mit der Reform der Staatsunternehmen, der Einführung befristeter Arbeitsverträge, dem Wegfall der flächendeckenden sozialen Sicherung und der Herausbildung eines großen Privatsektors. Doch während die Beschäftigten vermehrt gegen die Verletzung ihrer Interessen aktiv wurden oder zumindest passiv einen gewissen Widerstand leisteten, hat sich der staatliche Auftrag an die Gewerkschaften nicht grundlegend verändert.

Auch in der neuesten Fassung des ACFTU-Statuts aus dem Jahr 2013 werden die Gewerkschaften als „wichtiger Pfeiler der staatlichen Macht“ bezeichnet. Als die „Massenorganisation der Arbeiterklasse“ sollen sie eine „Brücke zwischen der Kommunistischen Partei und den Arbeitern“ bilden und die „Einheit der zwei Schutzaufgaben“ beachten. Das bedeutet, ihre Hauptaufgabe ist zwar, die „legitimen Interessen“ der Arbeiter zu schützen, aber sie sollen zugleich auch die wirtschaftliche Entwicklung Chinas und die Entwicklung der Unternehmen fördern. Vor allem aber sollen sie die soziale Stabilität erhalten, das heißt, sie sollen Konflikte möglichst im Keim ersticken oder zumindest dafür sorgen, dass sich diese auf keinen Fall zuspitzen (ACFTU 2013).

Ob die Gewerkschaften ihre Doppelrolle stärker zugunsten der Beschäftigten oder der Unternehmen auslegen, ist vor allem von dem Druck abhängig, den die Beschäftigten durch ihre Aktionen entwickeln. Aber selbst wenn die Gewerkschaften sich dann auf deren Seite stellen, bleibt das übergeordnete Ziel ihres Handelns der Erhalt der sozialen Stabilität. Eine konfrontative Vertretung von Arbeiterrechten gegenüber den Arbeitgebern durch die Gewerkschaften ist nicht vorgesehen.

Seinen hauptsächlichsten Beitrag zum Schutz der Arbeiter und Angestellten sieht der Gesamtverband ACFTU in Beijing in seiner Mitwirkung an der Arbeitsgesetzgebung; auch auf der Provinzebene können die regionalen Gewerkschaftsverbände an der Formulierung von Arbeitsbestimmungen oder der Festlegung von Mindestlöhnen mitwirken. Die jüngsten Gesetze (Arbeitsvertragsgesetz, Konfliktregelungsgesetz, Beschäftigungsförderungsgesetz) wurden vom ACFTU mitformuliert und öffentlich diskutiert, bevor sie im Jahr 2007 verabschiedet wurden. An der Umsetzung dieser Rechte hapert es aber; hier halten sich die Gewerkschaften eher zurück.

Organisierung: „von oben“

Die Organisationsstruktur der Gewerkschaften entspricht den Verwaltungsebenen des Staats- und Parteiapparates (Zentral-, Provinz-, Lokal- und Betriebsebene) und übernimmt auch die Trennung in einen funktionalen und einen regionalen Strang. Im Jahr 2012 agierten unter dem Dach des ACFTU insgesamt zwölf Industriegewerkschaften (davon zwei für staatliche Behörden) und 34 Gewerkschaften auf Provinzebene. Ihnen unterstanden 386 Gewerkschaftsverbände auf Präfektur-, 2.846 auf Kreis- und 28.000 auf der Dorf-, Kleinstadt- und Straßenbezirksebene. Sie alle werden hier als Regionalgewerkschaften bezeichnet. Ihre Zahl hat seit dem Jahr 2006 um rund 30 Prozent zugenommen. Im gleichen Zeitraum hat sich die Zahl der Grundorganisationen in den Unternehmen, Institutionen und Behörden auf 2,66 Millionen verdoppelt.

Die Zunahme der gewerkschaftlichen Grundorganisationen ist ein Ergebnis der enormen Anstrengungen, nach der marktwirtschaftlichen Umgestaltung in den Betrieben wieder Fuß zu fassen. Im Zuge der Privatisierung und der Umstrukturierung der Staatsunternehmen war die Zahl der Gewerkschaftsgruppen und vor allem die ihrer Mitglieder in den 1990er Jahren erheblich gesunken – von 101 Millionen im Jahr 1990 auf 87 Millionen im Jahr 1999. Erst als die Gewerkschaften begannen, in privaten und ausländischen Unternehmen Gruppen zu bilden, und als sie dann auch ländliche Wanderarbeiter organisierten, gelang es ihnen, diesen Trend umzudrehen. Inzwischen sind weit über ein Drittel der Gewerkschaftsmitglieder Wanderarbeiter. Weltweit bekannt wurden die gewerkschaftlichen Organisationsanstrengungen, als es mit Un-

terstützung der KP-Spitze im Jahr 2006 gelang, auch in den Walmart-Filialen, deren Management als gewerkschaftsfeindlich bekannt ist, Gruppen zu installieren.

Die immense Ausweitung des gewerkschaftlichen Organisationsgrads (von 24 Prozent aller Arbeitnehmer im Jahr 1999 auf 55 Prozent im Jahr 2012) darf allerdings nicht als Zeichen erhöhten Aktivismus missdeutet werden. Empirisch konnte bisher auch keine Korrelation zwischen dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad in den Unternehmen und der jeweiligen Lohnhöhe oder Beschäftigungssicherheit nachgewiesen werden. Die Organisierung erfolgt in der Regel „von oben“ und alle Unternehmen mit mindestens 25 Gewerkschaftsmitgliedern müssen laut Gesetz eine Gewerkschaftsgruppe zulassen. Regionalgewerkschaften drängen die Unternehmen und verhandeln mit ihnen über die Einrichtung von Betriebsgruppen. Sie werden dabei von Partei und Regierungen unterstützt, da diese sich von der Einbindung der Arbeiter größere soziale Stabilität versprechen. Mit der Gründung der Gruppe hat die Regionalgewerkschaft dann ihr Soll erfüllt, auch wenn deren Formierung maßgeblich vom Unternehmensmanagement bestimmt wird. Viele Leiter von Grundorganisationen werden vom Management ernannt. Bei Walmart zum Beispiel gelang es im Jahr 2006 den Beschäftigten nur in ganz wenigen Filialen, ihre Gewerkschaftsleitung selbst zu wählen und meist konnte sich diese nicht lange gegenüber dem Management behaupten (He und Xie 2011).

Gewerkschaftsgruppen: abhängig vom Staat und Management

Dass von den Beschäftigten selbst gewählte Gewerkschaftsleitungen für die Vertretung ihrer Interessen bedeutsam sind, zeigen viele Einzelbeispiele, darunter auch der oben erwähnte Streik bei Walmart in Changde. Die Wahl der Leitungen wird von Arbeiteraktivisten seit Langem als Schritt zur „Demokratisierung der Gewerkschaften“ gefordert. Wird dies aber die erhoffte „Reform von unten“ einleiten und die Abhängigkeit der Gewerkschaften vom Management und von den Regierungen beenden?

Zur Erinnerung: Der Auftrag an die Gewerkschaften lautet, die Arbeiter politisch einzubinden, Konflikte zu unterbinden und die Interessen

der Beschäftigten nur so weit zu verfolgen, dass die politische Stabilität nicht gefährdet wird. Die Gewerkschaften sind vornehmlich ein staatlicher Verband und ihre Funktionäre werden bis zur untersten lokalen Ebene wie alle staatlichen und Parteikader von oben ernannt. In den seltensten Fällen haben sie sich als aktive Gewerkschafter hochgearbeitet. Sie haben keine Erfahrung und verstehen sich nicht als Arbeitervertreter, sondern vornehmlich als Beamte. Zwölf Prozent der Vorsitzenden ab der Kreisebene aufwärts sitzen gleichzeitig im jeweiligen Parteikomitee und 15 Prozent im Ständigen Ausschuss des Volkskongresses der gleichen Verwaltungsebene. Hier dürften sie auch ihr hauptsächliches Tätigkeitsfeld sehen. Selbst wenn alle Leitungen der Basiskomitees von den Gewerkschaftsmitgliedern gewählt würden, hätten diese doch keine Möglichkeit, die Ernennung der Leitungen der ihnen übergeordneten Regionalgewerkschaften zu beeinflussen. Diese versuchen im Gegenteil eher, im Einvernehmen mit den Managern die Wahlen an der Basis zu hintertreiben, um sich nicht indirektem Druck aussetzen zu müssen (Friedman 2014).

Während also die regionalen Gewerkschaften von den jeweiligen Regierungen und Parteikomitees abhängig sind und darauf auch ihre Verhandlungsmacht gründen, sind die Grundorganisationen in der Regel vom Unternehmensmanagement abhängig. Diese Abhängigkeiten werden durch die Finanzierungsmodalitäten der Gewerkschaften gestützt. Deren wichtigste Einnahmequelle sind Abgaben der Unternehmen. Unternehmen mit Gewerkschaftsgruppen zahlen unabhängig von der Anzahl der Gewerkschaftsmitglieder im Betrieb zwei Prozent der Gesamtlohnsumme an die Betriebsgewerkschaft. Davon gehen dann 35 Prozent an die Regionalverbände und 5 Prozent an den Dachverband. Weitere Einnahmequellen sind Zuschüsse der jeweiligen Regierungen sowie Gewinne aus gewerkschaftseigenen Unternehmen. Die Mitglieder selbst zahlen 0,5 Prozent ihres Bruttolohnes; ihre Beiträge machen aber nur rund 20 Prozent der Einnahmen aus (Liu, Li und Kim 2011).

Kollektive Probleme: individualisiert

Das chinesische Arbeitsrecht basiert auf dem Abschluss individueller Arbeitsverträge. Ende des Jahres 2013 sollen 88 Prozent der Arbeitnehmer Arbeitsverträge gehabt haben, allerdings besa-

ßen nur 44 Prozent der Wanderarbeiter einen Vertrag und bei nur 23 Prozent von ihnen galt er für länger als ein Jahr. Das Konfliktschlichtungsgesetz soll vor allem den einzelnen Arbeitern helfen, ihre Rechte einzuklagen. In vielen Betrieben kennen die Beschäftigten die Gewerkschafter entweder gar nicht oder sehen in ihnen Vertreter des Managements. Werden ihre Rechte verletzt, bleibt ihnen nur die Möglichkeit, ihre Interessen selbst in die Hand zu nehmen. Ihre Beschwerden sollen zunächst im Betrieb, dann außerbetrieblich geschlichtet und schließlich vor Schiedskommissionen verhandelt werden. Wenn dies immer noch nicht zu einer Lösung führt, können Arbeitsgerichte angerufen werden. Nach Erlass des Konfliktgesetzes stieg die Zahl der Schieds- und Schlichtungsfälle rapide an und betrug im Jahr 2012 knapp 900.000. Gut ein Drittel der Fälle wird zugunsten der Arbeitnehmer entschieden, die Hälfte davon wird auf dem Wege des Vergleichs beigelegt.

Die Gewerkschaften vertreten in diesen Prozessen nicht die Kläger, sondern sind dritte Partei und Vermittler. Sie haben vor allem die Aufgabe zu verhindern, dass die Beschäftigten die Gemeinsamkeit ihrer Interessen erkennen und im Kollektiv auftreten. Kollektive Beschwerden sind zwar zugelassen, aber nur aus einem Unternehmen. Rechtliche Unterstützung erhalten die Klagenden von Nichtregierungsorganisationen (sogenannte Labor-NGOs) oder von Rechtsberatungsstellen, die von den örtlichen Gewerkschaften gegründet werden. Auch die Gerichte sind beauftragt, die Unzufriedenen durch rechtliche Beratung von kollektiven Aktionen abzubringen. Sollte es dennoch zu kollektiven Klagen vor Gericht kommen, so werden diese gewöhnlich in Einzelklagen aufgesplittet.

Das Arbeitsrecht sieht auch Kollektivverträge vor, deren wachsende Zahl von den Gewerkschaften als Kennziffer ihrer Erfolge bei der Interessenvertretung genannt wird. Ende des Jahres 2013 waren für über 50 Prozent der Lohnempfänger Kollektivverträge abgeschlossen. Sie gelten aber nur für ein Unternehmen, ähneln eher Betriebsvereinbarungen und regeln fast immer nur die Lohnhöhe; dabei stellen sie vor allem eine Art kleinster gemeinsamer Nenner für die Individualverträge dar. Ähnlich beschränkt sind auch andere neue Institutionen, die als Schritte zur Reform der Gewerkschaften gefeiert wurden.

So sind die Gewerkschaften auf verschiedenen Ebenen Beteiligte der sogenannten Drei-Parteien-Institutionen, die auf Anregung der Internationa-

len Arbeitsorganisation ILO eingerichtet wurden und neben Arbeitnehmervertretern von Regierungs- und Arbeitgebervertretern besetzt werden. Auch diese verhandeln im Wesentlichen Rahmenrichtlinien für die Lohngestaltung und ermöglichen keine unabhängige Vertretung von Arbeiterinteressen. Das gleiche gilt für die neue Form lokaler Gewerkschaftsverbände, die für bestimmte Gebiete oder Branchen, wo viele kleine Unternehmen keine Betriebsgewerkschaften ermöglichen, jährlich einheitliche Lohnhöhen verhandeln (Pringle 2011; Friedman 2014). Die Schlussfolgerung liegt nahe, dass auch diese Institutionen vornehmlich zur Befriedung der industriellen Beziehungen eingerichtet wurden.

Spontane Arbeiterproteste: ein deutlicher Anstieg

Die Befriedung der industriellen Beziehungen gelingt allerdings immer weniger. Gerade weil sie sich von den Gewerkschaften nicht vertreten sehen, greifen die Beschäftigten immer häufiger zum Mittel eher spontaner und unorganisierter Aktionen, um sich gemeinsam gegen die Verletzung ihrer Interessen zu wehren und/oder gemeinsame Forderungen, zum Beispiel nach Lohnerhöhungen, durchzusetzen. Die Zahl dieser Aktionen steigt von Jahr zu Jahr. Zusammen mit Umweltprotesten und Widerstandsaktionen von Bauern gegen Landnahmen bilden Arbeiterstreiks die überwiegende Mehrheit öffentlicher Proteste, die der chinesische Soziologe Sun Liping auf 180.000 im Jahr 2010 schätzte. Einen deutlichen und kontinuierlichen Anstieg verzeichnet auch das *China Labour Bulletin* (CLB); es registrierte im Jahr 2011 183 Streiks, im Jahr 2012 402, im Jahr 2013 655 und im ersten Halbjahr 2014 bereits 437. Hochburg der Arbeiterproteste ist dabei der Süden Chinas und vor allem die Provinz Guangdong mit ihrer Nähe zu Hongkong. Doch auch die Arbeiter in anderen Regionen Chinas werden immer aktiver. Ursächlich dafür ist unter anderem die Verlagerung von Firmen von Chinas Ostküste in das Landesinnere aufgrund steigender Lohnkosten.

Streiks sind in der Regel Einzelaktionen und selbst aus der „Welle“ von Streiks im Frühjahr 2010 ist keine „Bewegung“ entstanden. Zum einen scheinen die Arbeiter ihre Probleme bislang eher als lokal und spezifisch anzusehen und keine Rückschlüsse auf systemische Ursachen zu ziehen.

Dies entspräche auch der Strategie der Regierung, die Proteste durch die Verlagerung der Verantwortung für Probleme nach unten weitestgehend zu „entpolitisieren“. Und es verhindert die Solidarisierung selbst zwischen verschiedenen Gruppen von Arbeitern wie den registrierten Städtern und ländlichen Wanderarbeitern. Zum anderen vermeiden die Streikenden, auch wenn sie über das Internet und die sozialen Medien sehr gut über Aktionen in anderen Betrieben und Regionen informiert sind, eine Vernetzung, um die Streiks nicht zu „politisieren“ und dadurch die Sicherheitsorgane auf den Plan zu rufen.

Die chinesische Regierung setzt darauf, den Arbeiteraktionen ad hoc von Fall zu Fall zu begegnen, statt die Unternehmen grundsätzlich mit Hilfe des Arbeitsrechts in ihre Schranken zu weisen. Einerseits erhält sie durch die Proteste Informationen über Missmanagement und Kaderfehlverhalten an der Basis. Einige Chinaforscher gehen daher sogar davon aus, dass Streiks – vor allem wenn sie wie im Frühjahr 2010 überwiegend in ausländischen Unternehmen stattfinden – vorsätzlich geduldet werden. Andererseits vermitteln fragmentierte Proteste den Arbeitern den Eindruck, dass sie ihre Erfolge allein ihren jeweiligen Aktionen zu verdanken haben. Die Regierung kanalisiert so allgemeine Unzufriedenheit in begrenzte zellularisierte Mobilisierung und schwächt die Macht der Beschäftigten, für die Umsetzung der Arbeitsgesetze zu kämpfen (Gallagher 2014).

Die Gewerkschaften, deren Versagen in der Interessenvertretung mit Ursache für den Anstieg der Proteste ist, sind zugleich gefordert, zur Herstellung sozialer Stabilität diese einzudämmen. Einige verstehen diesen Auftrag so, dass sie als Streikbrecher agieren und auf Streikposten einprägen wie zum Beispiel im Frühjahr 2010 bei Honda. Generell propagieren die Gewerkschaften aber eher „kollektive Verhandlungen“ als Lösungsweg; Unzufriedenheit soll in Verhandlungen gelenkt werden statt in Streiks zu münden. „Vom Parteistaat gesteuerte Lohnverhandlungen“ sollen die vielen Einzelkonflikte – die „streikbasierten Lohnverhandlungen“ – verdrängen und zugleich „von den Arbeitern geführte Tarifverhandlungen“ verhindern (Chan und Hui 2014).

Dass im öffentlichen Diskurs seit Beginn der Wirtschaftskrise im Jahr 2008 der Begriff „kollektive Verhandlung“ immer häufiger den der „kollektiven Konsultation“ ersetzt hat, spricht für die allmähliche Verwirklichung dieser Strategie. Implizit

wird damit die Existenz eines Arbeit-Kapital-Konflikts anerkannt. In der Praxis ist der Weg zu echten Verhandlungen aber noch lang. In verschiedenen Städten, darunter auch in Guangzhou und Shenzhen in der Provinz Guangdong, wurden zwar Gesetzesentwürfe zur Institutionalisierung „kollektiver Verhandlungen“ formuliert, diese wurden aber später ausgesetzt. Auch Anpassungen seitens der Gewerkschaften werden wieder zurückgenommen, wenn der unmittelbare Druck nachlässt, zum Beispiel mit der allmählichen Überwindung der Wirtschaftskrise. Die vom CLB gesammelten Streikdaten legen den Schluss nahe, dass in den letzten zwei Jahren die Bereitschaft zu Verhandlungen wieder abnimmt und dafür die Unterdrückung der Streiks durch Polizeieinsätze zunimmt.

Anpassung: aber keine Reform

Wenn auch vieles für eine selektive Toleranz der wilden Streiks spricht, so setzen sie die Gewerkschaften doch unter Druck, ihre Rolle zu überdenken. Die soziale Stabilität und damit auch die Herrschaft der KP sollen auf jeden Fall erhalten bleiben. Nach der Wahl einer neuen Führungsspitze des ACFTU rief der Parteivorsitzende Xi Jinping diese bei einem Treffen am 23. Oktober 2013 dazu auf, die Arbeiterinteressen zu schützen, soziale Gerechtigkeit zu fördern und das öffentliche Vertrauen zu gewinnen. Die Arbeiterklasse sei die feste Grundlage der KP und die Gewerkschaftsführer sollten ihren Arbeitsstil verbessern, dichter bei den Arbeitern stehen, ihnen zuhören und die Gewerkschaften zu einem „verlässlichen Heim“ der Arbeiter machen (*Xinhua* 2013). Der ACFTU antwortete auf diese „konstruktiven“ Vorschläge in sechs Pressekommentaren mit der üblichen Rhetorik, man wolle die Arbeiter mehr nach ihren Problemen befragen.

Dennoch gibt es eine ganze Reihe von Veränderungen in der Gewerkschaftsarbeit, darunter vermehrt Wahlen in den Grundorganisationen, die Einrichtung von Rechtsberatungsstellen, lokale Lohnvereinbarungen und die Förderung „kollektiver Verhandlungen“ mit den Unternehmern. Unter dem Druck der Arbeiteraktionen und um eine Ausweitung und Zuspitzung der Konflikte und Streiks zu verhindern, sind die Gewerkschaften gezwungen, sich mehr auf die Arbeiter zu bewegen. Der oben geschilderte Streik in der Walmart-Filiale ist ein Beispiel für den Spielraum, der den Gewerk-

schaften bisweilen von der Partei gewährt wird. Die Veränderungen werden jedoch solange nicht durchgreifend sein, solange die Erhaltung der sozialen Stabilität in den Betrieben oberste Maxime der Gewerkschaftsarbeit bleibt.

Auch die lokalen Gewerkschaftsverbände sind ein probates Mittel, um die wachsende Zahl von Arbeitnehmern in privaten Kleinbetrieben gewerkschaftlich zu organisieren. Sie haben durchaus Verhandlungsmacht, da sie weit weniger als die Grundorganisationen dem Einfluss der Unternehmensmanager ausgesetzt sind. Dafür sind sie allerdings stärker von den lokalen Regierungen abhängig, die bei der Beilegung von Konflikten in Unternehmen eine wesentliche Rolle spielen. Da die Gewerkschaften neben der sozialen Stabilität vor allem auch die wirtschaftliche Entwicklung des Landes und der Unternehmen fördern sollen, sind sie letztlich unfähig, die Arbeiterinteressen gegen die Unternehmen und Regierungen durchzusetzen.

Alternative Organisationen stehen den Beschäftigten nicht zur Verfügung. Unabhängige Gewerkschaften sind verboten und werden bei Gründung unmittelbar unterdrückt. Die sogenannten Labor-NGOs sind in ihren Wirkungsmöglichkeiten – wie alle Nichtregierungsorganisationen in China – stark eingeschränkt und bieten vor allem Rechtsberatung. Darüber hinaus sind landsmannschaftliche Verbindungen schon per definitionem nur für einen lokal beschränkten Kreis von Beschäftigten, meist Wanderarbeitern, aktiv und agieren auch eher wie Geheimgesellschaften (Chan 2010).

Unter dem Druck spontaner Arbeitsniederlegungen sind die Gewerkschaften zu Anpassungen gezwungen und müssen zumindest in ihrer Rhetorik stärker auf die Arbeiter zugehen. Der Verlauf der Streiks bei Yue Yuen und Walmart zeigt dabei deutlich, dass dieses „Zugehen“ seine Grenzen hat, denn der parteistaatliche Auftrag, für Arbeitsfrieden zu sorgen, besteht unverändert. Da die Gewerkschaften die Streiks letztlich nicht verhindern können, befinden sie sich in der „Aufstandsfalle“, wie Friedman (2014) schreibt; ihren staatlichen Auftrag können sie unmöglich ausführen.

Die Gewerkschaften bleiben ein Teil des politischen Systems mit der Funktion der Stabilitätssicherung. Ihr Dilemma, als Massenorganisation unter Führung der KP über hierarchische Strukturen von oben für harmonische Arbeitsbeziehungen zu sorgen und zugleich von den Arbeitern als legitimer Interessenvertreter anerkannt werden zu wol-

len, wird sich ohne strukturelle Reformen im politischen System nicht lösen lassen. Solange ist eine weitere Zunahme von Streiks und Protesten sehr wahrscheinlich. Die Gewerkschaften werden versuchen zu vermitteln, Unternehmen und Lokalregierungen werden versuchen die Protestierenden materiell zu beruhigen und die Sicherheitsorgane werden immer wieder repressiv gegen Proteste vorgehen, wenn diese dennoch eskalieren.

Literatur

- ACFTU (2013), *Zhongguo gonghui zhangcheng* (Statut des chinesischen Gewerkschaftsbundes), revidierte Fassung, verabschiedet am 22. Oktober 2013 vom 16. Gewerkschaftskongress, online: <www.acftu.org.cn> (1. September 2014).
- Chan, Chris King-Chi (2010), *The Challenge of Labour in China. Strikes and the Changing Labour Regime in Global Factories*, London und New York: Routledge.
- Chan, Chris King-Chi, und Elaine Sio-Ieng Hui (2014), The Development of Collective Bargaining in China: From “Collective Bargaining by Riot” to “Party State-led Wage Bargaining”, in: *The China Quarterly*, 217, März, 221-242.
- Friedman, Eli (2014), *Insurgency Trap. Labor Politics in Postsocialist China*, Ithaca und London: ILR Press.
- Gallagher, Mary E. (2014), China’s Workers Movement & the Ende of the Rapid-Growth Era, in: *Daedalus*, 143, 2, Frühling, 81-95.
- He, Baogang, und Yuhua Xie (2011), Wal-Mart’s Trade Union in China, in: *Economic and Industrial Democracy*, 33, 3, 421-440.
- Liu, Mingwei, Chunyun Li und Sunghoon Kim (2011), Chinese Trade Unions in Transition: A Three-Level Analysis, in: Peter Sheldon, Sunghoon Kim und Yiqiong Li (Hrsg.), *China’s Changing Workplace. Dynamism, Diversity and Disparity*, London und New York: Routledge, 277-300.
- Pringle, Tim (2011), *Trade Unions in China. The Challenge of Labour Unrest*, London und New York: Routledge.
- Xinhua (2013), Xi Asks Unions to Protect Workers’ Rights, online: <http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-10/23/c_125588315.htm> (12. September 2014).

■ Die Autoren

Karl Schlinger absolviert ein Masterstudium Sinologie an der School of Oriental and African Studies in London.

E-Mail: <616663@soas.ac.uk>

Dr. Günter Schucher ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Asien-Studien und Herausgeber der Zeitschrift *ASIEN*.

E-Mail: <guenter.schucher@giga-hamburg.de>, Website: <www.giga-hamburg.de/team/schucher>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Die Mitarbeiter des GIGA Forschungsschwerpunktes 3 befassen sich mit den sozioökonomischen Herausforderungen in der Globalisierung und untersuchen u.a. das Verhalten von gesellschaftlichen Gruppen im Kontext dieser globalen Veränderungen.

■ Focus-Schwerpunktthema 2014

Innerhalb aller fünf GIGA Focus-Reihen wird im zweiten Halbjahr 2014 aus jeweils regionaler und globaler Sicht das Thema Gewerkschaften und ihre Einflussnahme auf die Gestaltung der politischen und sozioökonomischen Entwicklungen behandelt.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Lucas, Viola, und Thomas Richter (2012), *Arbeitsmarktpolitik am Golf: Herrschaftssicherung nach dem ‚Arabischen Frühling‘*, GIGA Focus Nahost, 12, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost>.

Schucher, Günter, Chinas Arbeitsmärkte: Umbrüche, Risiken, Perspektiven, in: Doris Fischer und Christoph Müller-Hofstede (Hrsg.), *Länderbericht China*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (i.E.).

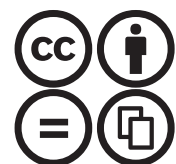
Schucher, Günter (2014), *A Ticking „Time Bomb“? – Youth Employment Problems in China*, GIGA Working Papers, 257, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.

Schucher, Günter (2008), Harmonisierung per Gesetz – Arbeitskonflikte in China und das neue Arbeitskonfliktgesetz, in: *China aktuell*, 4, 63-109.

Schucher, Günter, und Mark Kruger (2010), Do Rising Labour Costs Spell the End of China as the ‘World’s Factory’?, in: *Asien. The German Journal on Contemporary Asia*, 114-115, April, 122-136, online: <www.asienkunde.de/content/zeitschrift_asien/archiv/pdf/114-115_Asien%20Aktuell_Schucher_Kruger.pdf> (20. Mai 2010).



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch und Chinesisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Asien wird vom GIGA Institut für Asien-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Günter Schucher; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes

Lektorat: Petra Brandt; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg