

# **Arbeitsrecht in China – eine Momentaufnahme**

von Prof. Dr. Wolfgang Däubler, Bremen

## **I. Erfahrungshorizont**

Der Verfasser gehört nicht zur Community der China-Experten. Er hat als Arbeitsrechtler einige Erfahrungen in China gesammelt, von denen zunächst berichtet werden soll.

Anfang März 1994 klingelte mein Telefon. Am andern Ende der Leitung war der Vertreter einer deutschen Stiftung in Beijing. Ob ich in den nächsten drei Wochen nicht nach Beijing kommen könne? Es sei dringend, hätten die chinesischen Partner gesagt, und ich solle ein Seminar abhalten und einen Bericht über Theorie und Praxis der deutschen Arbeitsgerichte geben. Es war mitten im Semester mit Vorlesungen, Sprechstunde für Studenten, Sitzungen, aber ich war noch nie in China gewesen. Solche Chancen sollte man sich nicht entgehen lassen, also verschob ich die Vorlesungen und sagte andere Termine ab.

Das Seminar fand in einem etwas altertümlichen Hotel statt, ca. 40 Teilnehmer, alle aus dem Arbeitsministerium oder von der Arbeitsaufsicht sagt. Ich gab einen Überblick über die deutschen Arbeitsgerichte. Und dann prasselten Fragen auf mich ein. Wie wird ein Vergleich durchgesetzt, den beide Seiten vor dem Arbeitsgericht schließen? Wie viele Fälle erledigt ein Arbeitsrichter im Jahr? Verdient er mehr als ein Rechtsanwalt? Wie werden die ehrenamtlichen Richter ausgesucht? Ich kam mir vor wie im mündlichen Staatsexamen. Bei den allermeisten Fragen schimmerte eine Menge Vorwissen durch.

Zunächst schien das alles ein ganz gewöhnlicher Auslandseinsatz zu sein. Zwei Jahre später war ich wieder da, im Rahmen einer Delegation der SPD. Ich traf den Vertreter einer staatlichen deutschen Beratungsgesellschaft, die viel in China „unterwegs“ ist. Und er sagte mir, er habe vor zwei Jahren einen Gesetzentwurf zu Arbeitsgerichten in China gemacht. Wir verglichen unsere Kalender: Er hatte seinen Entwurf ungefähr vier Wochen vor meinem Seminar abgeliefert und dabei sehr stark auf die deutsche Situation Bezug genommen. Also war es bei meinem Seminar offensichtlich darum gegangen, mit Hilfe eines anderen deutschen Experten herauszubekommen, ob seine Informationen auch

wirklich stimmten. Und das möglichst schnell und über eine andere Organisation, damit wir nicht etwa miteinander in Verbindung treten konnten. Keine schlechte Idee.

Eine zweite Erfahrung ist mir in Erinnerung geblieben. Wir trafen ein Mitglied des Politbüros, das für Organisation und Strategiefragen zuständig war. Zunächst gab es den üblichen Austausch von Höflichkeiten, dann kamen wir auf Sachthemen zu sprechen. Er interessierte sich für die Frauenquote: Bei der SPD und bei den Grünen mussten mindestens 40 % aller Kandidaten bei Wahlen Frauen sein. Wie man diese Frauen gewinne, wollte er wissen. Wie würden sie es bewerkstelligen, neben Haushalt und Arbeit auch noch für den Gemeinderat oder gar das Parlament zu kandidieren? Was würden die Männer sagen, wenn ihre Frauen plötzlich in der Zeitung erwähnt würden, sie aber nicht? Die Diskussion dauerte gut eine Stunde, und wir berichteten, dass die andern Parteien auch mehr Frauen als Kandidatinnen aufgestellt hätten. Und in den Kommunalparlamenten hätten dann die Öffnungszeiten der Kindergärten plötzlich einen sehr viel höheren Stellenwert bekommen als der Ausbau des Sportplatzes. Dann fragten wir ihn: Warum wollen Sie das eigentlich alles so genau wissen? Er meinte, es gäbe da zwei Gründe. Zum einen seien nur 19 % aller Mitglieder der KP Chinas Frauen, das sei zu wenig, da müsse sich einiges ändern. Und zum zweiten seien Kommunalparlamente nur dann sinnvoll, wenn die wirklichen Probleme auf den Tisch kämen. Dabei fand er das Kindergartenbeispiel besonders einleuchtend.

Mich hat dieses Gespräch beeindruckt, weil ich mir keinen deutschen Minister vorstellen kann, der sich vergleichbar verhält. Meist haben sie keine Zeit für einen wirklichen Gedankenaustausch, und wenn er doch mal zustande kommt, wollen sie meist nur ihren Gästen vermitteln, wie gut alles bei uns funktioniert. Vor ein paar Jahren hatten wir einen Arbeitsminister, der natürlich auch Besuch aus dem Ausland bekam. Als dieser sein Zimmer betrat, blieb der Minister regelmäßig hinter seinem Schreibtisch sitzen, verschränkte die Arme vor der Brust und sagte zu dem Besucher auf Englisch: „What do you want?“. Ich weiß es von einem Mitarbeiter des Ministeriums, der bei solchen Gelegenheiten regelmäßig dabei war. Offenheit gegenüber Erfahrungen anderer Länder? Schon die verschränkten Arme signalisieren das Gegenteil.

2005 war ich dann bei einem Seminar der deutschen Stiftung in Beijing, an dem rund 30 chinesische Professoren teilnahmen: Juristen, Politikwissenschaftler, Historiker,

Soziologen. Thema waren die Arbeitsbeziehungen in China und Deutschland. Wie üblich berichteten am ersten Tag beide Seiten über den jeweiligen rechtlichen Rahmen – irgendwie langweilig, weil man das auch in Büchern nachlesen könnte und weil man stillschweigend davon ausging, das Recht habe in beiden Ländern in etwa dieselbe Funktion. Da fragte mich ein chinesischer Kollege, ob ich denn nicht auch mal etwas Kritisches zu Deutschland sagen könne. Nun hatte es gerade damals die Hartz-Reformen gegeben, die die DGB-Gewerkschaften ohne sichtbaren Widerstand über sich ergehen ließen. Also sagte ich sehr deutlich meine Meinung, auch über die fehlende Interessenvertretung durch die Gewerkschaften, die ihre Einflusschancen als Lobby-Organisation nicht durch Aktionen gegen die Regierung aufs Spiel setzen wollten. Das wirkte wie ein Dammbbruch. Nachdem ich meine „Philippika“ losgelassen hatte, begannen die chinesischen Kollegen über ihre Verhältnisse zu schimpfen: Nichts hätten sie zu sagen, die chinesischen Werktätigen, ihre Rechte seien das Papier nicht wert, auf dem sie gedruckt seien. Es gebe Streiks und Betriebsbesetzungen, aber auch Straßen würden blockiert und sogar Eisenbahnlinien. In einem Betrieb in Südwestchina hätte ein Arbeiter zu Hause sogar eine Bombe zusammengebastelt, um damit die Fabrik in die Luft zu sprengen.

Ich hatte keinen Grund, an der Richtigkeit dieser Aussagen zu zweifeln. Bemerkenswert war, dass an dem Seminar auch Vertreter des Zentralkomitees der Partei, des Staatsrats und des Obersten Gerichts teilnahmen. Die „Oberen“ konnten also mithören, doch schien dies niemanden zu kümmern. Das war für mich erstaunlich. Eine vergleichbar schonungslos vorgetragene Kritik wäre in einem ähnlichen Kontext in Deutschland schwer denkbar. Die lieben Professorenkollegen hätten künftige Gutachten für das Ministerium im Hinterkopf. Würde man die nicht in Gefahr bringen? Hätte man überhaupt noch eine Chance, zu einem Bundestagshearing geladen zu werden, wenn man über evident illegale Formen von Arbeitskampf berichten würde, und das mit positivem Unterton? Solche Risiken pflegt man als deutscher Professor nicht einzugehen.

In den folgenden Jahren nahmen die Reisen nach China zu, die einige Erfahrungen auf der formellen wie auf der informellen Ebene brachten.

2006 hatte ich im Auftrag des DAAD eine Gastdozentur von drei Monaten an der „Bei Wai“, einer der bekanntesten Fremdsprachenhochschulen des Landes. Als Jurist hatte ich

„Rechtsterminologie“ in der Deutsch-Fakultät zu lehren, die Übrigen nach der Englisch-Fakultät die mit den meisten Studenten war – weit vor den „Franzosen“, den „Spaniern“ (was mich überraschte) und den „Italienern“. Als ich ankam, wusste der Verantwortliche nichts von meiner Existenz; ich lasse mich nicht mehr in die Veranstaltungen einplanen. Was ich denn überhaupt könne? Vielleicht wäre eine Vorlesung über interkulturelle Kommunikation möglich? Unser Gespräch wäre zwar ein gutes Beispiel dafür, dachte ich mir, aber für eine ganze Veranstaltung würde es nicht reichen. Hintergrund waren Meinungsverschiedenheiten im Lehrkörper darüber, ob man überhaupt so etwas wie eine Fachterminologie lehren sollte. Schließlich hatten die meisten Professoren (nur) gute Kenntnisse in deutscher Literatur und Geschichte. Die Studenten brauchten zwar für ihre künftige Tätigkeit als Diplomaten, Dolmetscher und Übersetzer (die weniger schlauen werden Reiseleiter) durchaus auch Fachbegriffe, aber würden die Professoren einer philosophischen Fakultät in Deutschland derlei Alltagsbedürfnisse zur Kenntnis nehmen? Der eigene Virtuositätsbereich muss weiter im Vordergrund stehen. Natürlich durfte ich im Ergebnis zwei Kurse anbieten – aber zu ungünstigen Zeiten, so dass die Teilnehmerzahl eher bescheiden war.

Ich hatte eine chinesische Magister-Studentin als Betreuerin, die mir im Alltag bei allen möglichen Dingen half. Selbst auf dem Campus der Bei Wai kann man beim Einkaufen nicht Englisch reden – es gibt nur Zeichensprache oder Chinesisch (bei mir das erstere). Sie erzählte mir von ihrer Veranstaltung „Deutsche Außenpolitik“; soziale Bewegungen kamen da nicht vor. Nun hatte die Friedensbewegung auch ihre außenpolitischen Wirkungen – bis hin zu Schröders taktischer Ablehnung des Irak-Krieges im Wahlkampf 2002. Sollte man dies nicht einbeziehen? Ich bot mich an, als „Zeitzeuge“ aus der Friedensbewegung Anfang der achtziger Jahre zu berichten, doch da reichte in der Veranstaltung leider die Zeit nicht. Die Lernbereitschaft, die bei dem Politbüromitglied so ausgeprägt war, ist ersichtlich keine universelle Erscheinung.

Da ich keine Speisekarte lesen konnte, lud ich regelmäßig ein bis zwei Studenten in eine der vielen nahe gelegenen Kneipen zum Abendessen ein. Da sie alle ihr vier Jahre Deutsch-Studium hinter sich hatten, gab es keine Sprachbarriere. Die eigenen Verhältnisse sah man durchaus kritisch, trotz aller wirtschaftlichen Fortschritte. Irgendwie hat der westliche Wahlmechanismus seine Faszination. Dass die Grundausrichtung der Politik nicht geändert wird, wenn die Regierungspartei wechselt, war weniger geläufig, aber es

bestand Bereitschaft, auch das zur Kenntnis zu nehmen. Nur darf man nicht gleich mit der Türe ins Haus fallen und etwa den schönen Spruch von Volker Pispers bringen: „Wenn Wahlen was ändern würden, wären sie längst verboten.“ Der chinesische Zugang zu Problemen ist etwas behutsamer und diskursiver. In einem Punkt waren sich aber alle Gesprächspartner einig: Das China-Bild in Deutschland ist von empörender Einseitigkeit. Übers Internet schauten sie im Wohnheim regelmäßig die Tagesschau und „heute“. Nur über Unfälle und andere schlimme Dinge würde aus China berichtet, von den positiven Seiten sei nie die Rede. Die deutschen Medien erbringen so einen wichtigen Beitrag zur Heimatliebe der Chinesen und ihrer Identifizierung mit dem Status quo.

Die Lehrtätigkeit setzte sich in den folgenden Jahren an verschiedenen Unis fort – meist war eine Einführung in das deutsche Zivilrecht gefragt. Das chinesische Recht orientiert sich stark am deutschen, das einen sehr reichen Vorrat an Konfliktlösungen bereit hält. Wenn es im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens Probleme gibt, werden aufgrund eines Verwaltungsabkommens von der chinesischen Seite kurzfristig deutsche Juristen angefordert, die ihre Meinung äußern sollen. Ob man ihnen folgt oder etwas Eigenständiges entwickelt, steht auf einem anderen Blatt. In Nanjing existiert seit über 20 Jahren eine Partnerschaft mit der Uni Göttingen. Jedes Jahr können an beiden Unis jeweils 15 Interessierte einen Aufbaustudiengang über das Recht des anderen Landes beginnen – zwei Jahre bleibt man im eigenen Land, das dritte verbringt man im anderen, wo man auch eine Abschlussarbeit schreibt. In China gibt es ungefähr drei Mal so viele Bewerber wie Studienplätze – in Deutschland meldet sich typischerweise niemand. Chinesisch Lernen ist nicht unbedingt vergnügungssteuerpflichtig, aber ist das Deutsche für einen Chinesen einfacher? Nur: Wir wissen eben schon alles. Es ist ja auch nicht denkbar, dass sich die Deutsche Bank einige Berater von einer chinesischen Bank holt, obwohl deren Geschäftsmodell gegen die Finanzkrise immun war. Warum sollten Göttinger Studenten selbstkritischer sein?

Ein anderer Erfahrungsbereich war das Arbeitsministerium. Bei verschiedenen Beratungseinsätzen ging es um das (später zu besprechende) Arbeitsvertragsgesetz und um die Kontrolle von Leiharbeit. Meine Gesprächspartner waren ohne Ausnahme auf Seiten der „Opfer“, also derjenigen, die sich – ein wenig pauschal gesprochen – der Unternehmerwillkür ausgesetzt sahen. Das Ansehen des deutschen Arbeitsrechts ist groß – mit wachsender geographischer Entfernung scheinen sich seine repressiven Teile und

seine Lücken immer mehr zu verflüchtigen. In Argentinien kann man Ähnliches beobachten. Ein zweiter Punkt war – nicht anders als bei uns – das verbreitete Gefühl, auch mit guten Ideen könne man in einer unübersichtlichen bürokratischen Struktur am Ende doch nicht zum Zuge kommen. Die Leiharbeitsfirmen müssen beispielsweise registriert sein, aber das Register untersteht dem Justizressort; ob man von dort die nötigen Informationen bekommt, schien durchaus zweifelhaft.

Im Rahmen von weiteren Beratungseinsätzen hatte ich mit Gewerkschaftern in der Pekinger Zentrale und in einigen Provinzen zu tun. Thema waren meist die deutschen Arbeitsbeziehungen, die mit Interesse zur Kenntnis genommen wurden. Erst in allerjüngster Zeit geht es um die Frage, ob zumindest einige Elemente für die künftige Gestaltung der Arbeitsbeziehungen in China von Interesse sein könnten. Die Grundhaltung der agierenden Personen ist durchaus unterschiedlich. In Nanjing traf ich mal den Vorsitzenden der dortigen Provinzgewerkschaft (Jiangsu) – immerhin Repräsentant von ca. 6 Millionen Mitgliedern, also eine Art Michael Sommer. Damals galt das neue Arbeitsvertragsgesetz noch nicht, und im Privatsektor arbeiteten fast alle auf der Grundlage eines befristeten Arbeitsvertrags. Das fand ich gar nicht gut, doch er meinte nur, man könne ja die Dauer der Befristung von (normalerweise) einem Jahr auf eineinhalb oder zwei Jahre verlängern. Warum keine unbefristeten Arbeitsverhältnisse? Er lächelte: Wir brauchen flexible Arbeitskräfte, sonst kommen die Investoren nicht mehr. Beim gleichen Aufenthalt traf ich in Hangzhou einige Vorstandsmitglieder der Gewerkschaft aus der Provinz Zhejiang – sie berichteten stolz, welche Summen sie für ihre Mitglieder vor Gericht erstritten hatten, und dass sie einen Streik gegen ein norwegisches Unternehmen siegreich zu Ende geführt hätten. Natürlich sei es kein Problem, zu unbefristeten Arbeitsverhältnissen überzugehen. In Shanghai begegnete ich dem dortigen Vorsitzenden (für einen Ausländer ist so etwas viel leichter als für einen Einheimischen) und diskutierte mit ihm über das Streikrecht. Er meinte, dieses stehe in der Verfassung (was nicht stimmte, denn es wurde 1982 gestrichen), aber man brauche es nicht, man komme auch so zu immer besseren Löhnen. Auf der anderen Seite der Vorsitzende der Hafentarbeitergewerkschaft – dynamisch, ein glänzender Rhetoriker (wie wir ihn seit Steinkühler nicht mehr haben) und natürlich überzeugt, notfalls könne man auch mit Streiks für die Interessen der Beschäftigten sorgen. Dem Selbstverständnis nach ein eindeutiger Interessenvertreter, kein „Vermittler“ zwischen Arbeit und Kapital.

Etwa seit 2006 hatte ich die Gelegenheit, mit verschiedenen deutschen Managern zu sprechen und sie ein wenig über ihre China-Erfahrungen zu befragen. Darunter war der frühere Deutschlandchef eines französischen Telekommunikationskonzerns, der Leiter der Pekinger Produktionsstätte eines deutschen Automobilkonzerns und der eines großen Elektronunternehmens, der Vertreter einer deutschen Großbank in Shanghai, ein Mittelständler aus Hessen, der in Chengdu in der Provinz Sichuan Schrauben produzierte, und ein nach Dalian fliegender Unternehmensberater, der sich furchtbar darüber beklagte, die Chinesen würden immer erst kurz vor seiner Abreise über die eigentlich wichtigen Punkte sprechen. Nach den Maßstäben der empirischen Sozialforschung sicherlich ungenügend für repräsentative Aussagen, obwohl die Auswahl meist eher zufällig durch Zuteilung eines bestimmten Sitzplatzes im Flugzeug erfolgte.

Die Haltung zu China war vorwiegend positiv – es sei nur manchmal schwierig, einem Vorstandsmitglied in der Heimat zu vermitteln, wie man in China agieren müsse. Sie hatten alle begriffen, dass der persönliche Umgang mit den Beschäftigten in China viel wichtiger sei als in Deutschland. Man müsse die Einzelnen als Person ernst nehmen und respektieren – dann laufe alles prima. Einer erzählte, dass er mit seinen Mitarbeitern jeden Freitag Badminton spiele und dann Abendessen gehe – wenn er beim Badminton verliere, sei das besonders positiv, und die gute Stimmung am Montag sei gesichert. Wenn es mal Spannungen gebe, riskiere er, dass er wichtige Informationen nicht oder zu spät bekomme. Ein anderer – immerhin Chef von 5000 Arbeitnehmern – brachte an heißen Tagen eigenhändig Getränkeboxen in die Werkshallen. Das sind symbolische Akte, aber rücksichtsloses Vorgehen würde das aufgebaute Ansehen zerstören. Die Gewerkschaft war in allen Fällen nicht vorhanden oder ein eher randständiger Faktor. In zwei großen Einheiten (in der Automobilfirma und bei einem Elektrokonzern) war bei allen Fragen der Arbeitsbedingungen der Parteisekretär zu fragen. Den Schichtplan zu ändern wäre unmöglich, wenn er nicht zuvor sein Ja-Wort geben würde. Man müsse argumentieren „wie mit dem Betriebsrat zu Hause“, meistens komme man zu einer Einigung. Diese sei aber häufig ein Kompromiss, selten könne man einfach das durchsetzen, was man sich vorgenommen habe. Politik spiele dabei keine Rolle.

Der Leiter des Automobilwerks, den ich 2009 sprach, hatte auch eine andere Information parat. Wenn er einen neuen Autotyp bauen wolle, müsse er erst die Konstruktionszeichnungen dem chinesischen Partner zeigen und an die

Wirtschaftsbehörde schicken. So nach vier Wochen würden dann ein paar Leute von der Behörde kommen und ihn und seine Ingenieure fragen, warum sie denn diese oder jene Konstruktionsvariante gewählt hätten. Die Fragen würden ein hohes Maß an Sachkunde verraten. Wenn dann alles beantwortet sei, bekomme er ein Schreiben, dass er mit der Produktion beginnen könne. Haben nicht viele Linke bei uns vor Jahrzehnten vom Technologietransfer in die Entwicklungsländer geträumt?

So viel zu den Erfahrungen, die auf die eine oder andere Weise auch in die Behandlung des Themas „Arbeitsrecht in China heute“ eingehen. Was mir fehlt, sind „Basiskontakte“, Gespräche mit Streikenden oder mit Wanderarbeitnehmern, die den China-Experten so am Herzen liegen. Entsprechende Gesprächssituationen lassen sich nicht aus dem Hut zaubern. Bei einer Werksbesichtigung erfährt man nichts über die informellen Strukturen. Interviews, die man – als Europäer erkennbar – über Dolmetscher mit Arbeitern führen würde, haben irgendwie „offiziellen“ Charakter, was die Gefahr mit sich bringt, dass auch nur „offizielle“ Antworten gegeben werden (oder das, was man dafür hält).

## **II. Arbeitsrechtsgeschichte in Stichworten**

In ihrer ersten Entwicklungsphase von 1949 bis 1978 orientierte sich die Volksrepublik China an der konsequenten Realisierung des Rechts auf Arbeit. Nachdem die Unternehmen bis 1957 in Staatshand überführt waren, wurde das sog. Festbeschäftigungssystem etabliert, besser bekannt unter dem Schlagwort: Eiserne Reisschale.<sup>1</sup> Der Einzelne wurde durch Verwaltungsakt einem Betrieb zugewiesen, wo er grundsätzlich lebenslanglich angestellt war. Eine Kündigung war nur bei schwersten Pflichtverletzungen möglich. Wurde das Unternehmen verkleinert oder geschlossen, so mussten zunächst die betroffenen Arbeitnehmer mit einem anderen Arbeitsplatz versorgt werden; eine Kündigung war auch in diesem Fall ausgeschlossen. Das Unternehmen war nicht nur Arbeitgeber im traditionellen Sinn, sondern auch für die soziale Sicherung, insbesondere bei Krankheit und im Alter, verantwortlich. Für eine überbetrieblich organisierte Sozialversicherung bestand kein Bedarf. Daneben gab es allerdings „vorübergehend Beschäftigte“ insbesondere bei Saisonarbeit, die allerdings weniger als 10 % aller Arbeitnehmer ausmachten. In den ländlichen Gebieten bestanden

---

<sup>1</sup> Hierzu und zum Folgenden Wang Qian, Kündigungsschutz nach dem chinesischen Arbeitsvertragsgesetz. Eine vergleichende Analyse mit dem deutschen Arbeitsrecht, Diss. Bremen 2011 (demnächst Nomos-Verlag Baden-Baden), § 5.

flächendeckend Genossenschaften, die auch für die soziale Sicherheit ihrer Mitglieder sorgten und die auf Dauer eine (sehr bescheidene) Existenz sicherten.

Mit dem Beginn der Reformpolitik 1978, die mit dem Namen Deng Xiao Pings verbunden ist, blieb arbeitsrechtlich zunächst alles beim Alten. Im Jahre 1980 wurden lediglich in dem damals noch sehr kleinen Sektor der joint venture – Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung arbeitsvertragliche Regelungen eingeführt. Auch diese waren durch fortwirkenden staatlichen Einfluss geprägt, was sich etwa darin zeigte, dass jede verhaltensbedingte Kündigung der behördlichen Genehmigung bedurfte. Erst 1986 wurden „Arbeitsverwaltungs- und Vertragsbedingungen“ (AVVB) für den großen Bereich der staatlichen Unternehmen geschaffen, wonach die hoheitliche Zuweisung von Arbeitskräften durch den Abschluss von Arbeitsverträgen ersetzt wurde. Dabei unterschied man „Langzeitarbeiter“ mit einem Vertragszeitraum von mehr als fünf Jahren, „Kurzzeitarbeiter“, die zwischen einem und fünf Jahren beschäftigt waren, und „Rotationsarbeiter“, die man bei kurzfristigem Bedarf heranzog. Alle drei Kategorien hatten während der Dauer ihres Arbeitsverhältnisses die gleichen Rechte und Pflichten, doch war eben der Bestandsschutz sehr unterschiedlich ausgestaltet. Die bisher Beschäftigten behielten ihren Status; entsprechendes Vorgehen ist auch in unseren Breitengraden bekannt.

Doch die nächsten Schritte folgten. Ab 1992 waren die Unternehmen berechtigt, mit allen Beschäftigten Arbeitsverträge abzuschließen. Am 1. 1. 1995 trat das „Arbeitsgesetz“ in Kraft, das das neue Arbeitsvertragsrecht kodifizierte und dabei auch einzelne Elemente aus Deutschland übernahm.<sup>2</sup> Soweit Staatsunternehmen aufgelöst oder privatisiert wurden, war ein Personalabbau möglich. Im privaten Sektor wurde die beliebig zulässige Befristung zum „Normalarbeitsverhältnis“. Eine Verstetigung war nur aufgrund freiwilligen Entgegenkommens des Arbeitgebers möglich. Selbst nach zehnjähriger Betriebszugehörigkeit kam nur dann ein Vertrag auf unbestimmte Dauer zustande, wenn die Parteien „übereinkamen, den Vertrag fortzusetzen“.<sup>3</sup> Dem Arbeitgeber blieb also sogar in einer solchen Situation noch das Recht, sich ohne nähere Begründung vom Arbeitnehmer zu trennen. Dies schuf eine verstärkte Abhängigkeit und machte dem Arbeitnehmer eine längerfristige Lebensplanung unmöglich.

---

<sup>2</sup> Dazu Volker Schneider, Das neue Arbeitsgesetz der Volksrepublik China, Arbeit und Recht (AuR) 1998, S. 429 ff.

<sup>3</sup> Geffken, Arbeit in China, Baden-Baden 2004, S. 60

Die Gründe, weshalb man sich endgültig von der „Eisernen Reisschale“ verabschiedete, werden – soweit ersichtlich – nur formelhaft benannt. Die faktische Unkündbarkeit führe dazu, dass man überflüssige Arbeitskräfte behalten müsse; auch fehle jeder Anreiz zu arbeitssparenden Rationalisierungen, da das Unternehmen daraus keinen wirtschaftlichen Nutzen ziehen könne.<sup>4</sup> Interessant wäre zu wissen, wie man immerhin acht Jahre Reformpolitik (1978 bis 1986) mit immer stärkeren marktwirtschaftlichen Elementen und mit guten Wachstumsraten betreiben konnte, ohne gleichzeitig die Arbeitskräfte in dieser höchst brutalen Weise den Kräften des Marktes auszusetzen. Hätte es nicht vielleicht doch in einer expandierenden Wirtschaft genügend Ausweichmöglichkeiten gegeben, um überflüssig gewordene Beschäftigte an anderer Stelle vernünftig einzusetzen? Der Übergang zur „sozialistischen Marktwirtschaft“ kam als elementarer „Sachzwang“ daher, den in Zweifel zu ziehen sich jedem verbot, der noch ernst genommen werden wollte. Auch heute noch wird man mit dem Satz „Es gibt ein Leben nach der Marktwirtschaft“ fast nur Irritationen auslösen.

Auf dem Land bestehen die Genossenschaften formal weiter, denen auch der Grund und Boden gehört. Dieser ist jedoch in der Regel auf 30 oder 40 Jahre an Einzelbauern verpachtet, die nach marktwirtschaftlichen Prinzipien wirtschaften. Heute arbeiten 469 (von 798) Mio. Erwerbstätige auf dem Lande, wobei 156 Mio. in Kommunalbetrieben und 31 Mio. in Privatbetrieben abhängig beschäftigt sind, so dass 282 Mio. selbständige Bauern übrig bleiben.<sup>5</sup>

### **III. Der große Sprung nach vorne: Das Arbeitsvertragsgesetz vom 29. Juni 2007**

#### **1. Entstehung**

Die Jahre 1995 bis 2002 waren durch ein ungebremstes quantitatives Wachstum bestimmt, in manchen Punkten vergleichbar dem deutschen „Wirtschaftswunder“ der Jahre 1950 bis 1965. Mit der Übernahme der Verantwortung durch Hu Jintao und Wen Jiabao änderte sich die Orientierung; die „Entwicklung“ berücksichtigte von nun an auch qualitative

---

<sup>4</sup> S. Münzel, Anmerkung zu AVVB, Nr. 1 abrufbar unter <http://lehrstuhl.jura.uni-goettingen.de/chinarecht/inhalt.htm>

<sup>5</sup> Zahlen nach Traub-Merz, Lohnstreiks und Gewerkschaften in China – Ende der Niedriglohnpolitik? In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Internationale Politikanalyse, Juni 2011, S. 2 Fn. 4 unter Bezugnahme auf China Statistical Yearbook 2010, 117. Die Zahl der Bauernhaushalte wird dort nicht ausgewiesen.

Aspekte wie die Umwelt- und Ressourcenschonung und sozialpolitische Probleme.<sup>6</sup> Damit war die Notwendigkeit verbunden, auch im Arbeitsrecht Veränderungen vorzunehmen. Hinzu kamen Arbeitskonflikte in unterschiedlichen Teilen des Landes, die auch Eingang in die westliche Literatur fanden.<sup>7</sup> Inwieweit es sich dabei um singuläre Erscheinungen innerhalb der 758 Mio. Erwerbstätigen<sup>8</sup> handelte, kann von hier aus nicht beurteilt werden; das eingangs erwähnte Seminar im Jahre 2005 spricht eher dafür, dass es um verbreitete Phänomene ging. Beides zusammen führte dazu, dass am 20. 3. 2006 der erste Entwurf eines Arbeitsvertragsgesetzes vorgelegt wurde, der beträchtliches Aufsehen erregte. Seinem Inhalt nach regelte er auch Kollektivverträge sowie die sog. Arbeitsordnung, die über ihren traditionellen Inhalt hinaus auch finanzielle Leistungen des Arbeitgebers wie Boni und Ähnliches einbeziehen kann. Vorgesehen war, dass die Versammlung der Belegschaftsvertreter (die unter gewerkschaftlicher Anleitung steht) und der Arbeitgeber über den Inhalt im Einzelnen verhandeln sollten. Würde dies zu keinem Ergebnis führen, sollte der von der Arbeitnehmerseite vorgelegte Entwurf maßgebend sein – eine weltweit einzigartige Regelung, die ihren Weg bis in das Vorwort eines deutschen Arbeitsrechtslehrbuchs fand.<sup>9</sup> Die Kammer der US-Investoren sah sich zu der nicht ganz unplausiblen Aussage veranlasst, eine solche Reglementierung sei (aus ihrer Sicht) „schlimmer als in Europa“. Der Gesetzentwurf wurde vom Ministerium im Internet zur Diskussion gestellt, was 180.000 Stellungnahmen zur Folge hatte – nach Aussage eines Ministerialbeamten übten die meisten Kritik „von links“ und verlangten weitergehende Arbeitnehmerrechte.

Der zweite Entwurf enthielt die „schreckliche“ Regelung nicht mehr, wobei auch Widerstände von chinesischen Unternehmern eine wesentliche Rolle gespielt haben dürften. Angesichts der zahlreichen anderen Verbesserungen, die der Entwurf enthielt, liegt der Gedanke nicht ganz fern, das Ministerium habe sich durch dieses ungewöhnliche Definitionsrecht der Arbeitnehmerseite nur etwas Spielraum für Kompromisse schaffen wollen. Im Nationalen Volkskongress gab es aber auch gegen diesen zweiten Entwurf Widerstände; dasselbe widerfuhr zwei weiteren, allerdings inhaltlich weithin identischen

---

<sup>6</sup> Dazu Fred Schmid, isw-Report Nr. 83/84 S. 4 m. w. N.

<sup>7</sup> S. etwa Heping Cai, Ländliche Wanderarbeitnehmer in der Volksrepublik China – Probleme und Lösungsansätze, Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (=ZIAS) 2006, 297 ff.; Chen Yanyuan, Die Entwicklung der kollektiven Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen und das Tarifverhandlungssystem, ZIAS 2005, 353 ff.; Ja Shen, An Analysis of Changing Industrial Relations in China, in: The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations vol. 22 (2006) p. 347 ff.

<sup>8</sup> Bezogen auf das Jahr 2005. S. Zimmer, China-Report Nr. 46 (30. 7. 2007) S. 1, 6 f.

<sup>9</sup> Hanau-Adomeit, Arbeitsrecht, 14. Aufl., Neuwied 2007

Entwürfen. „Gewöhnlich gut unterrichtete Kreise“ mit engen Kontakten ins Parlament betonten, es sei überhaupt nicht abzusehen, ob und wann das Gesetz verabschiedet werde. Bei Freunden des bundesrepublikanischen Parlamentarismus konnten sich angesichts einer solchen Situation heimatliche Gefühle einstellen.

Doch dann kam der Ziegelei-Skandal. Mitte Juni 2007 berichtete die chinesische Presse von Fällen, in denen Beschäftigte in Ziegeleien wie Sklaven gehalten wurden.<sup>10</sup> Dies wurde zu einem nationalen Thema, zumal einige Tage lang immer neue Fälle auftauchten.<sup>11</sup> Weniger als zwei Wochen später war das Arbeitsvertragsgesetz beschlossen – eine Kausalität kann man vermuten, nicht beweisen. Das Gesetz ist am 1. 1. 2008 in Kraft getreten.

## **2. Wesentlicher Inhalt**

### **a) Befristung**

Art. 14 des Arbeitsvertragsgesetzes<sup>12</sup> macht aus der Befristung einen Ausnahmetatbestand.

- Der Arbeitnehmer hat einen Anspruch auf einen unbefristeten Arbeitsvertrag, wenn er bereits zehn Jahre beim selben Arbeitgeber gearbeitet hat. Dabei spielt es keine Rolle, dass in dieser Zeit noch das bisherige Recht galt.
- Ein Anspruch auf Entfristung besteht auch dann, wenn zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer bereits zwei befristete Arbeitsverhältnisse „hintereinander“ vereinbart wurden. Dies gilt allerdings nur in Bezug auf Verträge, die nach dem 1. 1. 2008 abgeschlossen wurden.
- Beschäftigt der Arbeitgeber den Arbeitnehmer seit mehr als einem Jahr, ohne mit ihm einen schriftlichen Arbeitsvertrag geschlossen zu haben, so gilt ein unbefristeter Arbeitsvertrag als zustande gekommen.

Trägt der Arbeitgeber dem Anspruch des Arbeitnehmers auf Abschluss eines unbefristeten Arbeitsvertrags nicht Rechnung, so muss er dem Arbeitnehmer nach Art. 82 Satz 2 die doppelte Vergütung bezahlen.

---

<sup>10</sup> S. etwa auf deutsch die Meldung v. 16. 6. 2007 in „ZEIT-online“, abrufbar unter [www.zeit.de/online/2007/25/china-sklaven](http://www.zeit.de/online/2007/25/china-sklaven)

<sup>11</sup> S. den Beitrag vom 21. 6. 2007, abrufbar unter [www.n24.de/wirtschaft\\_boerse/wirtschaftspolitik](http://www.n24.de/wirtschaft_boerse/wirtschaftspolitik)

<sup>12</sup> In deutscher Übersetzung (von Wang Qian) in *Recht der Arbeit (RdA)* 2008, 143

Im Falle einer zulässigen Befristung gelten zwei Sonderregeln, die es in dieser Art nirgends in der EU gibt.

- Mit Auslaufen der Befristung erhält der Arbeitnehmer eine Abfindung in Höhe von einem Monatsgehalt pro Jahr der Betriebszugehörigkeit (Art. 46 Nr. 5 Arbeitsvertragsgesetz). Diese „Prekaritätsprämie“ entfällt nur dann, wenn der Arbeitnehmer eine Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses zu denselben oder besseren Bedingungen abgelehnt hat.
- In bestimmten Konstellationen verlängert sich der Arbeitsvertrag automatisch, bis die fraglichen Umstände ausgeräumt sind (Art. 45). Wird beispielsweise während des befristeten Arbeitsvertrags eine Arbeitnehmerin schwanger, so läuft die vertraglich vereinbarte Frist erst weiter, wenn das Kind ein Jahr alt ist. Bei Krankheiten gibt es eine gesetzlich vorgesehene Behandlungszeit, die sich nach Art der Krankheit und der Dauer der Betriebszugehörigkeit bestimmt. Auch sie hemmt den Lauf der Frist. Besteht ein Verdacht auf eine Berufskrankheit, so gilt dasselbe, bis der Verdacht ausgeräumt ist.

## **b) Abschluss des Arbeitsvertrags**

Dem bisherigen Recht entsprechend muss der Arbeitsvertrag schriftlich abgeschlossen werden. Nur wenn dies geschieht, ist der Arbeitnehmer auch in die Sozialversicherung einbezogen. Der Arbeitgeber ist nach Art. 10 Abs.2 verpflichtet, spätestens innerhalb eines Monats nach Antritt der Arbeit das Vereinbarte schriftlich niederzulegen. Kommt er dem nicht nach, verdoppelt sich der Vergütungsanspruch des Arbeitnehmers. Ein Jahr nach Beginn der Arbeit entsteht – wie eben erwähnt – ein unbefristeter Arbeitsvertrag. Ob daneben die Verdoppelung bestehen bleibt, wenn der Arbeitgeber weiter nichts schriftlich fixiert, erscheint zweifelhaft.<sup>13</sup> Der Arbeitsvertrag muss nach Art. 19 einen gesetzlich vorgeschriebenen Mindestinhalt haben.

## **c) Leiharbeit**

Die Leiharbeit wird in einer Weise eingeschränkt, die in Deutschland einen Sturm der Entrüstung hervorrufen würde.

---

<sup>13</sup> Ablehnend Li-Frik, Das neue Arbeitsvertragsgesetz Chinas, Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (=NZA) 2008, 87; Binding-Thum, Aktuelle Entwicklungen im Arbeitsrecht der VR China, RdA 2008, 347, 350.

- Das Verleihunternehmen muss nach Art. 57 eine Gesellschaft mit einem Grundkapital von mindestens 500.000 RMB (= ca. 50.000 Euro) sein.
- Der Arbeitsvertrag zwischen Verleiher und Leiharbeitnehmer muss auf mindestens zwei Jahre befristet sein und genaue Regeln über den Entleiher und die dort vorgesehene Arbeitsstelle enthalten.
- Nach Art. 63 gilt der Equal-Pay-Grundsatz, wonach der Leiharbeitnehmer dieselbe Vergütung wie ein vergleichbarer Arbeitnehmer im Einsatzbetrieb verlangen kann. Anders als in Deutschland gibt es davon keine Ausnahmen. In Zeiten der Nichtbeschäftigung ist der lokale Mindestlohn zu bezahlen.
- Die Leiharbeit ist nicht für jede beliebige Funktion zulässig. Vielmehr muss es sich um „vorübergehende, assistierende und ersetzende Stellen“ handeln. Wie dieser Bereich im Einzelnen abzugrenzen ist, erscheint bislang noch nicht ausreichend geklärt.
- Art. 67 verbietet die Gründung einer Tochtergesellschaft, die Arbeitnehmer an andere konzernzugehörige Unternehmen überlässt.

#### **d) Kündigungsschutz**

Die Kündigungsgründe, die für befristete wie für unbefristete Arbeitsverhältnisse gelten, unterscheiden sich nicht wesentlich von den in Deutschland anerkannten. Eine sich auf Fehlverhalten stützende Kündigung ist nur als fristlose möglich, was sich bei weniger schweren Verfehlungen zugunsten des Arbeitnehmers auswirkt. Die Kündigung wegen Krankheit ist eingeschränkt. Während der gesetzlich vorgesehenen Behandlungszeit ist sie unzulässig, später ist sie nur möglich, wenn die Erkrankung nicht arbeitsbedingt ist und der Arbeitnehmer weder an seinem bisherigen noch an einem andern Arbeitsplatz im Unternehmen weiterbeschäftigt werden kann. Wird der Arbeitnehmer aufgrund eines Arbeitsunfalls oder einer Berufskrankheit voll oder teilweise erwerbsunfähig, so besteht ein Kündigungsverbot, bis die vorgesehene Unfallrente bezahlt wird. Die genauen Voraussetzungen der betriebsbedingten Einzelkündigung wie der Massenentlassung sind noch nicht eindeutig geklärt.<sup>14</sup> Eine Kündigung wegen Schlechtleistung (Art. 40 Nr. 2: „Der Arbeitnehmer ist seiner Arbeit nicht gewachsen“) ist nur möglich, wenn Weiterqualifizierungsmaßnahmen erfolglos waren und auch eine innerbetriebliche Versetzung nicht in Betracht kam. Zwei weitere Punkte bedürfen der Erwähnung:

---

<sup>14</sup> Einzelheiten bei Wang (oben Fn 1) §§ 14, 15

- Auch bei der rechtmäßigen Kündigung wird eine Abfindung fällig. Sie beträgt ein Monatsgehalt pro Jahr der Betriebszugehörigkeit; Hochverdiener werden benachteiligt, weil nur das Dreifache des örtlichen Durchschnittsgehalts berücksichtigt wird. War die Kündigung rechtswidrig, kann der Arbeitnehmer zwischen Weiterbeschäftigung und doppelter Abfindung wählen.
- Ein Kündigungsverbot besteht während der Schwangerschaft und der Stillzeit sowie bei älteren Arbeitnehmern: Wer 15 Jahre für denselben Arbeitgeber tätig war und in weniger als fünf Jahren das gesetzliche Rentenalter erreichen wird,<sup>15</sup> kann nicht mehr gekündigt werden. Eine Ausnahme besteht nur dann, wenn eine schwere Pflichtverletzung vorliegt, die zum Ausspruch einer fristlosen Kündigung berechtigt.

### e) **Prekäre Teilzeitarbeitsverhältnisse**

Arbeitet ein Arbeitnehmer nicht mehr als vier Stunden pro Tag und nicht mehr als 24 Stunden pro Woche, ist er automatisch ein Teilzeitbeschäftigter. Damit ist er ein Arbeitnehmer zweiter Klasse, der sich nach Art. 68 bis 72 in einem „Hire and Fire“ – Arbeitsverhältnis befindet: Er kann jederzeit ohne Einhaltung einer Frist gekündigt werden, eine Abfindung ist nicht geschuldet, der Arbeitsvertrag muss nicht schriftlich geschlossen werden. Einziger Schutz: Der Stundenlohn darf den lokalen Mindestlohn nicht unterschreiten, er muss spätestens alle 15 Tage ausbezahlt werden. Ein Arbeitgeber, der die „Lasten“ des Normalarbeitsverhältnisses nicht tragen will, könnte hier einen für ihn angenehmen Ausweg finden, sofern sich die Tätigkeit für Teilzeitarbeit eignet. Die praktische Bedeutung ist dennoch nach Einschätzung vieler Beobachter außerordentlich gering.

### **3. Implementationsprobleme**

Stellt man diese neue Rechtslage bei Juristen oder anderen Interessierten dar, so kommt häufiger als bei anderen nationalen Rechtsordnungen der Einwand, die Realität sehe ganz anders aus; zwischen dem „law in the books“ und dem „law in action“ bestehe ein fundamentaler Unterschied. Der chinesische Gesetzgeber hat dieses Problem durchaus gesehen und eine Reihe spezifischer Vorschriften erlassen.

---

<sup>15</sup> Bei Männern 60, bei Frauen 55 Jahre

### **a) Mögliche Sanktionen durch die Arbeitsaufsicht**

Im Arbeitsvertragsgesetz selbst gibt es eine Reihe von Vorschriften, die den im Arbeitsrecht üblichen Rahmen überschreiten. Beahlt etwa der Arbeitgeber die vereinbarte Vergütung nicht oder nicht vollständig oder liegt sie unter dem lokalen Mindestlohn, so setzt die Arbeitsaufsicht eine Frist, bis zu deren Ablauf die Bezahlung erfolgen muss. Läuft dieser Zeitraum von z. B. vier Wochen ergebnislos ab, muss der Arbeitgeber eine Extrazahlung leisten, die zwischen 50 und 100 % des rückständigen Betrages ausmacht; die genaue Höhe setzt die Behörde fest. Interessant daran ist der Gedanke, dass die Sanktionen nicht der Staatskasse sondern dem Arbeitnehmer zugute kommen. Anders als Bußgelder, die sich notfalls einkalkulieren (und meist auch aus der „Portokasse“ bezahlen) lassen, lohnt es sich hier unter keinen Umständen, derartige Sanktionen in Kauf zu nehmen, weil daraus auf alle Fälle ein „Verlustgeschäft“ wird. Daneben finden sich Vorschriften, die sich nur als Reaktion auf Missstände verstehen lassen: Der Arbeitgeber darf nach Art. 9 den Personalausweis des Arbeitnehmers nicht einbehalten und auch keine Kautions verlangen, die im Falle einer Kündigung durch den Arbeitnehmer verfallen würde. Weiter sind nach Art. 88 Strafen, Verwaltungssanktionen und Schadensersatz an den Arbeitnehmer vorgesehen, wenn der Arbeitgeber den Arbeitnehmer mittels „Gewalt, Drohung oder widerrechtlicher Beschränkung der persönlichen Freiheit“ zur Arbeit zwingt oder wenn er ihn „beleidigt, körperlich züchtigt, prügelt, widerrechtlich durchsucht oder einsperrt“ – hier scheinen die Erfahrungen mit den Sklavenarbeitsfällen in Ziegeleien im Hintergrund gestanden zu haben.

### **b) Arbeitskonfliktgesetz**

Am 1. Mai 2008 ist das sog. Arbeitskonfliktgesetz vom 29. 12. 2007 in Kraft getreten. Es enthält ausschließlich Regeln über die außergerichtliche Lösung von Konflikten zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer; Kollektivstreitigkeiten sind nicht erfasst.<sup>16</sup>

Am Anfang stehen zwei freiwillige Verfahren. Zunächst hat der Arbeitnehmer das Recht, mit dem Arbeitgeber die Meinungsverschiedenheit zu beraten und sich dabei durch einen Gewerkschaftsvertreter oder einen Dritten unterstützen zu lassen. Bleibt dies ohne Erfolg oder wird von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht, so ist ein

---

<sup>16</sup> Binding-Thum RdA 2008, 347, 355, auch zum Folgenden

Schlichtungsverfahren möglich. Zuständig sind Schlichtungskommissionen, die im Unternehmen nach bestimmten Regeln errichtet werden, die aber auch außerhalb des Betriebes bestehen können. Kann innerhalb von 15 Tagen nach Anrufung der Schlichtungsstelle keine Einigung erzielt werden, ist die Schlichtung gescheitert. Möglich ist aber auch, dass weder die eine noch die andere Seite aktiv wird, weil keinerlei Chancen für eine Beilegung des Konflikts gesehen werden.

Obligatorisch ist demgegenüber das Schiedsverfahren. Zur Entscheidung berufen ist eine Schiedskommission, die auf Provinz- und Lokalebene entsprechend den praktischen Bedürfnissen von staatlicher Seite errichtet wird. Sie besteht aus Juristen oder anderen rechtskundigen Personen. Für die Anrufung besteht eine Frist von einem Jahr ab Kenntnis oder fahrlässiger Unkenntnis der Rechtsverletzung. Damit soll der Schwierigkeit des Arbeitnehmers Rechnung getragen werden, während eines bestehenden Arbeitsverhältnisses gegen den Arbeitgeber in einem formalen Verfahren vorzugehen.

Für die Durchführung des Schiedsverfahrens bestehen vergleichsweise kurze Fristen. Es findet eine Güteverhandlung statt, in der ein weiterer Einigungsversuch unternommen wird. Kommt kein Kompromiss zustande, kann das Schiedsgericht bei Streitigkeiten über den Lohn oder die Abfindung das Verfahren an das Volksgericht abgeben und bis zu dessen Entscheidung eine vorläufige Lösung anordnen, die z. B. in der Bezahlung eines Teilbetrages liegen kann. Macht es von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch (sowie in allen anderen Fällen), ergeht ein Schiedsurteil. Der Arbeitnehmer, der mit diesem nicht einverstanden ist, kann innerhalb einer Frist von zwei Wochen Klage beim Volksgericht einreichen. Bei Streitigkeiten um Zahlungsverpflichtungen des Arbeitgebers, Arbeitszeit und Urlaub sind die Rechtsmittel des Arbeitgebers beschränkt: Er kann das Volksgericht nur dann anrufen, wenn er neue Tatsachen vorbringen kann. Wird kein Rechtsmittel eingelegt, ist das Schiedsurteil vollstreckbar.

Das gesamte Schlichtungs- und Schiedsverfahren ist anders als nach bisherigem Recht kostenfrei.

### c) Hindernisse in der Praxis

Man wird dem chinesischen Gesetzgeber nicht den Vorwurf machen können, das Problem der Umsetzung seiner Normen nicht gesehen oder unterschätzt zu haben. Im Vergleich zu dem in Europa Üblichen hat die Arbeitsaufsicht weitergehende Befugnisse. So wäre es in Deutschland schlicht undenkbar, dass sie die korrekte Lohnzahlung überprüft, den Arbeitgeber unter Fristsetzung zur Zahlung auffordert und ihm anschließend eine Strafzahlung an den Arbeitnehmer von 50 bis 100 % des rückständigen Betrages „aufbrummt“. Gleichwohl können außerjuristische Umstände verhindern, dass von diesen Möglichkeiten mehr als nur in Einzelfällen Gebrauch gemacht wird. Aufgrund von Gesprächen mit Gewerkschaftern und im Hochschulbereich lassen sich einige wichtige Faktoren ausmachen.

- Allgemein beklagt wird die personelle Unterbesetzung der Arbeitsaufsicht. Man schafft geradezu spontane Sympathie für Marx und Engels, wenn man darauf hinweist, sie hätten entsprechende Erscheinungen bereits am Beispiel Englands kritisiert.<sup>17</sup> Eine Folge des Personalmangels wurde im Zusammenhang mit einer Diskussion über Leiharbeit im chinesischen Arbeitsministerium im Herbst 2009 deutlich: Es gibt nicht wenige Unternehmen, die Leiharbeit betreiben und sich um die schönen gesetzlichen Normen in keiner Weise kümmern, die man aber nicht dingfest machen kann, weil es für die Arbeitsaufsicht kein leicht zugängliches Register solcher Firmen gibt.

- Die Arbeitsaufsicht scheut sich, den im eigenen Zuständigkeitsbereich ansässigen ausländischen oder chinesischen Firmen auf die Zehen zu treten, weil man eine Abwanderung in andere (großzügigere) Provinzen oder ins Ausland fürchtet. Bis in die jüngste Gegenwart wurden die Investoren „gehätschelt“, indem man oft beide Augen zudrückte. Ein gutes Beispiel bietet die (lesenswerte) Schilderung des Streiks bei der dänischen Firma Ole Wolf in Yantai/Provinz Shandong, wo die Arbeitsaufsicht trotz grober Verstöße gegen das Arbeitsrecht treu auf der Seite der Unternehmensleitung stand.<sup>18</sup>

- Die Wahrung der lokalen Interessen kann dadurch vertieft werden, dass einzelnen Funktionsträgern der Arbeitsaufsicht Wohltaten unterschiedlichster Art gewährt werden. Dabei muss es sich keineswegs um Bestechung im eigentlichen Sinne handeln. Es kann

---

<sup>17</sup> Engels, die Lage der arbeitenden Klasse in England. Nach eigener Anschauung und authentischen Quellen, MEW Band 2 S. 225 ff.; Marx, Das Kapital, Bd. I, MEW Band 23, S. 294 ff.

<sup>18</sup> Der Bericht von Zhang-Liu und Jiang ist in Heft 6/2010 der Zeitschrift „Chinese Workers“ erschienen, die vom ACGB herausgegeben wird. In Deutschland nachlesbar unter [www.labournet.de](http://www.labournet.de).

auch um eine schlichte Gefälligkeit gehen, wie sie im Bekanntenkreis üblich ist: Man gibt einen guten Tipp, wo die Tochter einen Job finden oder der Sohn eine günstige Eigentumswohnung kaufen kann. Dies schafft Verbundenheit, die man nicht durch die Anwendung des Gesetzes zerstören will.

Was die prozessualen Rechte des einzelnen Arbeitnehmers angeht, so sollte man sich zunächst vergegenwärtigen, dass auch in Deutschland regelmäßig erst nach Ende des Arbeitsverhältnisses geklagt wird.<sup>19</sup> Bei intaktem Arbeitsverhältnis das Gericht zu bemühen, wird von Arbeitgebern leicht als Illoyalität gewertet, was die Beförderungschancen des klagenden Arbeitnehmers zunichte machen, vielleicht auch den Arbeitsplatz gefährden könnte. In China, wo die zwischenmenschlichen Beziehungen und der Respekt vor dem andern als Person noch sehr viel wichtiger sind als in Deutschland, ist die Schwelle noch höher. Sich nicht zu einigen und stattdessen einen Rechtsstreit zu beginnen, ist eine Art Regelverstoß, den man nur begeht, wenn sich die andere Seite auch auf persönlicher Ebene rücksichtslos verhalten hat.<sup>20</sup> Unter diesen Umständen ist es bemerkenswert, dass sich die Zahl der arbeitsrechtlichen Klagen im Jahre 2008 – also im ersten Jahr nach Inkrafttreten des Arbeitsvertragsgesetzes – gegenüber 2007 fast verdoppelt hat.<sup>21</sup> Dies ist sicherlich auch ein Verdienst der sog. zivilen Rechtsbeistände („citizens´ legal agents“), unter denen sich sowohl pensionierte Richter wie auch Aktivisten befinden, denen mehr an Unruhe als an Gerechtigkeit im Einzelfall gelegen ist. Lesenswert ist insoweit der Bericht des Komitees für Politik und Recht der KP der Provinz Guangdong aus dem Januar 2009, wo u. a. festgestellt wird, die Gebührenordnung für Rechtsanwälte sei nicht so beschaffen, dass Arbeitnehmermandate attraktiv seien; dass sich nicht-anwaltliche Beistände in einer juristischen Grauzone etablieren, wird daher nicht grundsätzlich in Frage gestellt.<sup>22</sup>

#### **IV. Zum Stand des kollektiven Arbeitsrechts**

---

<sup>19</sup> Dazu Höland, Der arbeitsgerichtliche Rechtsschutz während des Arbeitsverhältnisses, AuR 2010, 452 ff.; Däubler, Das Arbeitsrecht 2, 12. Aufl., Reinbek 2009, Rn 2247

<sup>20</sup> Symptomatisch etwa eine Stelle aus dem Streikbericht bei Ole Wolf (oben Fn. 18). Eine der Streikführerinnen, die entgegen dem Versprechen bei der Einstellung keinen schriftlichen Arbeitsvertrag und auch weniger Lohn bekommen hatte, meinte, keinen Arbeitsvertrag und eine Lohnsenkung zu erhalten, hätte man „gerade noch“ hinnehmen können, aber dass die Firma Ole Wolf schalten und walten wollte wie es ihr einfiel (und die Betroffene ohne Grund entlassen hatte) – das war nicht mehr hinnehmbar. Das deckt sich mit den unter I referierten Berichten deutscher Manager, wonach der respektvolle Umgang mit den chinesischen Arbeitskräften entscheidende Voraussetzung für produktives Arbeiten sei.

<sup>21</sup> So Peter Fischer in NZZ vom 23.8. 2009, abrufbar unter [www.nzz.ch/nachrichten/startseite/haben\\_wir\\_in-china\\_gewerkschaften](http://www.nzz.ch/nachrichten/startseite/haben_wir_in-china_gewerkschaften)

<sup>22</sup> Nachlesbar unter [www.labournet.de](http://www.labournet.de). Vielen werden allerdings subversive Absichten unterstellt.

## 1. Wirtschaftlicher Aufschwung, getragen von „Lohnsklaven“?

Das Bruttoinlandsprodukt der Volksrepublik China ist in den Jahren seit 1978 im Durchschnitt um jährlich 9,8 % gewachsen. Dies läuft auf eine Verdoppelung alle 7 Jahre hinaus – eine in der jüngeren Wirtschaftsgeschichte einmalige Entwicklung.<sup>23</sup> Dass seit 2002 auch soziale und ökologische Aspekte in weiterem Umfang berücksichtigt werden als zuvor, ist bereits erwähnt worden.

Die chinesischen Gewerkschaften – zusammengeschlossen im All-Chinesischen Gewerkschaftsbund (abgekürzt: ACGB) – stellen ihrem bisherigen Selbstverständnis und ihrer Rechtsstellung nach keine Interessenvertretung der abhängig Beschäftigten dar. Sie sind vielmehr eine Vermittlungsinstanz, die bei betrieblichen Konflikten um Schlichtung und einvernehmliche Lösungen bemüht ist.<sup>24</sup> Dies wird nicht zuletzt an Art. 27 des Gewerkschaftsgesetzes deutlich, wonach die Gewerkschaften verpflichtet sind, bei Arbeitsunterbrechungen und Slow-down-Aktionen die nötigen Maßnahmen zu ergreifen, damit möglichst bald die normale Produktion wieder aufgenommen werden kann. In der Praxis sind die führenden Repräsentanten der Betriebsgewerkschaften häufig Teil des Managements; es ist nicht außergewöhnlich, dass der Gewerkschaftsvorsitzende zugleich Personalleiter ist. Zwar werden Kollektivverträge zwischen der Betriebsgewerkschaft und dem Unternehmen abgeschlossen, doch enthalten diese in der Regel nur eine Wiederholung der sowieso geltenden gesetzlichen Rechte sowie Lohnsätze, die den amtlichen Empfehlungen entsprechen.<sup>25</sup> Die Beschäftigten stehen ohne Interessenvertretung da. Dies gilt in besonderem Maße für die große Gruppe der Wanderarbeitnehmer.

Hat man ausschließlich europäische Erfahrungen im Hinterkopf, so wird man unter solchen Umständen eine stagnierende Ökonomie vermuten. In Spanien unterstützten beispielsweise nicht wenige Unternehmer den Übergang zur Demokratie und auch zu einem halbwegs demokratischen Arbeitsrecht in der Erkenntnis, dass das alte System die Produktivität behinderte: Abhängig Beschäftigte, die ihre Interessen nicht artikulieren

---

<sup>23</sup> Fred Schmid, isw-Report 83/84 S. 3

<sup>24</sup> Hierzu und zum Folgenden Traub-Merz, a. a. O. (oben Fn. 5), S. 4 ff.

<sup>25</sup> Traub-Merz, a. a. O., S. 6

konnten, waren keine geeigneten Träger des wirtschaftlichen Fortschritts.<sup>26</sup> Auch in Deutschland praktizieren gerade jene Unternehmen ein voll ausgebildetes kollektives Arbeitsrecht mit Tarifverträgen, Betriebsräten und Mitbestimmung im Aufsichtsrat, die auf den Weltmärkten als global player in Erscheinung treten.<sup>27</sup> Warum gedeiht die chinesische Wirtschaft auch ohne Interessenvertretung der abhängig Beschäftigten?

Eine Erklärung könnte darin liegen, dass es durchaus Mechanismen gibt, wie man eigene Interessen artikulieren und gegen ungerechte Behandlung vorgehen kann. Juristen neigen besonders stark dazu, nur die rechtlichen Strukturen zu sehen, und bei Politikwissenschaftlern und Betriebssoziologen ist es nicht viel anders. In Deutschland arbeiten mindestens 50 % der abhängig Beschäftigten in Betrieben ohne Betriebsrat,<sup>28</sup> und fast 40 % sind ohne tariflichen Schutz.<sup>29</sup> Wie die internen Strukturen in solchen Betrieben beschaffen sind, ist nur wenig analysiert; man konzentriert sich auf die Automobilindustrie und andere hoch verrechtlichte Bereiche. Die wenigen Untersuchungen, die es gibt,<sup>30</sup> haben aber deutlich gemacht, dass die Verhältnisse sehr unterschiedlich sind und von durchaus akzeptablen Bedingungen bis hin zu betrieblichen Diktaturen reichen. Auch rechtlich nicht abgesicherte, informelle Regeln können daher humane Arbeitsbedingungen hervorbringen.

In China hat das Recht noch sehr viel stärker eine bloße „Hintergrundfunktion“ als in Deutschland. Im betrieblichen Alltag dominieren informelle Regeln, die einen fairen Umgang mit den Beschäftigten verlangen. Dies deckt sich mit dem, was eingangs aus den Managergesprächen berichtet wurde: Wenn man die Regeln beachtet, läuft alles gut, wenn man sie verletzt, erhält man keine Informationen mehr oder wird in andere Schwierigkeiten gebracht. Zwei persönliche Erfahrungen (die für sich allein natürlich keine allgemeinen Schlüsse erlauben) sollen dies ein wenig unterstreichen.

In einer kleinen betrieblichen Einheit hatte der Fahrer die Aufgabe, mich am Ende meines Aufenthalts zum Flughafen zu bringen. Er war derjenige, der am längsten dem Betrieb

---

<sup>26</sup> Rodriguez Pinero, Ein demokratisches Modell der Arbeitsbeziehungen, in: Däubler (Hrsg.), Arbeitsbeziehungen in Spanien, Frankfurt/Main 1982, S. 21 ff.

<sup>27</sup> Bertelsmann-Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen – Bilanz und Perspektiven. Bericht der Kommission Mitbestimmung, Gütersloh 1998

<sup>28</sup> Nähere Angaben bei Däubler, Das Arbeitsrecht 1, 16. Aufl. Reinbek 2006, Rn. 762, 762a

<sup>29</sup> Angaben nach dem IAB-Betriebspanel 2009, wiedergegeben bei: WSI-Tarifarchiv, Statistisches Taschenbuch Tarifpolitik, Düsseldorf 2010, 1.7 (Branchen- und Firmentarife addiert).

<sup>30</sup> Insbesondere Ingrid Artus, Interessenhandeln jenseits der Norm. Mittelständische Betriebe und prekäre Dienstleistungsarbeit in Deutschland und Frankreich, Frankfurt/New York 2008

angehörte, und dessen Stimme deshalb nach Landessitte von besonderem Gewicht war. Dem neuen deutschen Chef war dies nicht bewusst; er behandelte ihn wie jeden anderen auch. Dies erzürnte den Fahrer und brachte ihn auf die Idee, in seinen Arbeitsvertrag zu schauen. Dort stand drin, dass er Fahrdienste zu leisten habe, mehr nicht. Von Englisch- oder gar von Deutsch-Kenntnissen war nicht die Rede. Also verstand er von jetzt ab nur noch Chinesisch. Wenn er den Chef eine längere Strecke fuhr und dieser mal austreten musste, war ein Anruf im Büro nötig: Die chinesische Sekretärin übermittelte dem Chauffeur dann per Handy, dass er bei nächster Gelegenheit rechts ran fahren und dem Bedürfnis des Chefs Rechnung tragen solle. So geschah es regelmäßig. In meinem Fall ging es darum, dass er mich um halb neun zum Flughafen fahren sollte. „Halb neun“ und „half past eight“ blieben ohne Reaktion. Erst auf „ba dian sanshi“ reagierte er freundlich und verstand auch trotz mangelhafter Aussprache „qu feijichang“ (= zum Flughafen). Ob ein solcher Akt des Widerstands auch in Deutschland möglich wäre? Ein kluger Chef wird jedenfalls nach den Ursachen forschen und Abhilfe schaffen. Dafür braucht man weder Gerichte noch Arbeitsaufsicht.

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

Meine Vermutung lautet: Es gibt sehr wohl eine Beteiligung der Arbeitnehmer an der Gestaltung der Arbeitsbedingungen, nur beruht sie auf informellen Regeln, deren Verletzung unterschiedliche Formen des „Ungehorsams“ zur Folge hat. Hier von „Lohnsklaven“ zu reden, würde eher Belustigung hervorrufen. Dennoch wäre der

empirischen Sozialforschung zu empfehlen, sich ein wenig stärker diesen Fragen zuzuwenden.

## **2. Die Grenzen des Modells**

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

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

In China wurden die Löhne bislang durch eine Kombination von staatlicher Intervention und Marktprozessen festgelegt. Die Provinzen fixieren die Mindestlöhne, was den Sinn hat, der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung in den Regionen Rechnung zu tragen. Von staatlicher Seite werden weiter von Zeit zu Zeit Lohnerhöhungen empfohlen, die in Kollektivverträge oder sonstige betriebliche Regelungen übernommen werden. Alles was darüber hinausgeht, bestimmt sich nach Angebot und Nachfrage: Fachkräfte und Spezialisten verfügen über relativ gute Einkommen, einfache Dienstleistungen bewegen sich auf dem Niveau des Mindestlohnes; die Lohnspreizung ist beträchtlich. Der

Anteil der Löhne am Bruttoinlandsprodukt ist von 53 % im Jahre 1995 auf 40 % im Jahre 2007 gefallen.<sup>31</sup> Angesichts des enormen Wachstums der Wirtschaft schließt dies erhebliche Steigerungen des lohnvermittelten Lebensstandards nicht aus. Von 2002 bis 2009 erhöhte sich das nominale Pro-Kopf-Einkommen um 123 % in den Städten und um 108 % auf dem Lande.<sup>32</sup> Die japanische Investmentbank Nomura errechnete für den Zeitraum zwischen 1994 und 2008 eine jährliche nominelle Lohnsteigerung von 13 %; die Arbeitsproduktivität sei demgegenüber durchschnittlich um 21 % gestiegen.<sup>33</sup> Die wirtschaftlichen Spielräume der Unternehmen wurden daher ersichtlich nicht voll ausgereizt.

Die Sparquote der Haushalte liegt bei 37,5 % des Einkommens; in Deutschland erreicht sie ganze 11 %.<sup>34</sup> Dies hängt damit zusammen, dass das Sozialleistungssystem enorme Lücken aufweist. Werden teure Operationen im Krankenhaus fällig, müssen sie der Kranke und seine Familie selbst bezahlen; auch die Ausbildungskosten der Kinder können enorm ins Gewicht fallen. Dies wird nicht nur in der Bevölkerung und selbst in der regierungsnahen Presse deutlich kritisiert.<sup>35</sup> Die hohe Sparquote wirkt auch gesamtwirtschaftlich dysfunktional, weil sie einer dringend erwünschten Erhöhung der Binnennachfrage im Wege steht.

Im Jahre 2010 kam es zu vielen Lohnstreiks und anderen Protestaktionen, die ihren Schwerpunkt im Perlflossdelta hatten. Ihre Zahl wird auf 200 bis 1000 geschätzt; genaue Angaben sind nicht verfügbar.<sup>36</sup> Die Organisation der Streiks lag in keinem Fall in der Hand der Gewerkschaft. Diese schaltete sich erst später ein, wobei dies bisweilen zum Vorteil, manchmal auch zum Nachteil der Beschäftigten ausschlug.

### **3. Perspektiven**

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

---

<sup>31</sup> Traub-Merz, a. a. O., S. 2 Fn. 3, der zugleich auf die unsichere Datenlage hinweist.

<sup>32</sup> Fred Schmid, isw-Report Nr. 83/84 S. 22

<sup>33</sup> Financial Times Deutschland v. 14. 6. 2010, zitiert nach Fred Schmid, a. a. O.

<sup>34</sup> Fred Schmid, a. a. O., S. 13

<sup>35</sup> Li Xing, China Daily v. 20. 10. 2006: Ohne umfassenden Krankenversicherungsschutz ist die „harmonische Gesellschaft“ nur „leeres Geschwätz“ („empty talk“)

<sup>36</sup> Traub-Merz, a. a. O., S. 3, auch zum Folgenden.

Der Fünf-Jahresplan für den Zeitraum 2011 bis 2015 sieht eine Erhöhung des Mindestlohns um 13 % jährlich sowie eine Grundsicherung im Alter für alle ländlichen und einen großen Teil der städtischen Bewohner vor.<sup>37</sup> Der Vizearbeitsminister Yang Zhiming stellte in einem Artikel in „China Daily“ eine jährliche Steigerung der Effektivlöhne um 15 % in Aussicht.<sup>38</sup> Selbst bei einer Inflationsrate von 5 % führt dies zu fühlbaren Verbesserungen.

Am 1. Juli 2011 ist das am 28. 10. 2010 beschlossene Sozialversicherungsgesetz in Kraft getreten.<sup>39</sup> Es will die Altersgrundsicherung bis 2015 realisieren, lässt im Übrigen jedoch die auf lokaler und Provinzebene bestehenden Sozialversicherungssysteme mit ihren unterschiedlichen Beiträgen und ihrem unterschiedlichen Leistungsniveau unangetastet. Allerdings bringt es zwei wesentliche Verbesserungen:

- Was man bei einem örtlichen System eingezahlt hat, wird nunmehr berücksichtigt, wenn man sich im Bereich eines anderen Sozialversicherungsträgers aufhält. Dies kommt insbesondere den Wanderarbeitnehmern zugute. Die Regelung entspricht in vielem der in der EU bestehenden, wo die in verschiedenen Mitgliedstaaten verbrachten Zeiten gleichfalls addiert werden.
- Die effektive Leistung der Sozialversicherungsbeiträge soll mit zahlreichen Mitteln sichergestellt werden. So kann die zuständige Behörde einen direkten Zugriff auf das Bankkonto des Arbeitgebers erlauben, um sich von dort die richtig berechneten Beiträge zu holen. Wird der Arbeitgeber säumig, erhöht sich seine Zahlungspflicht auf das Dreifache des rückständigen Betrages – ein Gedanke, der sich in vergleichbarer Weise schon im Arbeitsvertragsgesetz findet.

Im Übrigen müssen die Beiträge weit überwiegend vom Arbeitgeber bezahlt werden; der Arbeitnehmer wird nur zu weniger als einem Drittel belastet. Allerdings verzichtet das Gesetz wegen der unterschiedlichen Systeme in den Provinzen darauf, einen verbindlichen Leistungskatalog vorzuschreiben. Dass auch hohe Krankenhauskosten von der Versicherung übernommen werden (was den Anreiz zum Sparen verringern würde), scheint derzeit noch nicht gesichert zu sein.

---

<sup>37</sup> Traub-Merz, a. a. O., S. 10 Fn. 33

<sup>38</sup> China Daily, 20. 4. 2011

<sup>39</sup> Nähere Informationen bei Villing, Das neue Sozialversicherungsgesetz der VR China, Deutsche Asia Pacific Gesellschaft Newsletter 05/2011, abrufbar unter [www.dapg.de/Content/news/2011-05\\_villing\\_sozialversicherung](http://www.dapg.de/Content/news/2011-05_villing_sozialversicherung); ohne Verfasser, Das Sozialversicherungsgesetz soll Chinas Wohlfahrtssystem verbessern, abrufbar unter [www.china-briefing.com/news/de/das-sozialversicherungsgesetz](http://www.china-briefing.com/news/de/das-sozialversicherungsgesetz)

Reichen Lohnerhöhungen und die Verbesserung der Sozialversicherung aus, um die politische Stabilität zu sichern und Streikwellen wie im Jahre 2010 zu verhindern? Soweit die Entwicklung für (fast) alle Beschäftigten nach oben geht, mag dies im Grundsatz genügen, doch wäre die Situation mit Sicherheit eine andere, wenn die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen keine vergleichbaren Verbesserungen mehr zulassen würden. Protest richtet sich dann gegen den Staat, der über Mindestlöhne und Empfehlungen die Lohnentwicklung steuert. Gäbe es ein System von Tarifverhandlungen, wäre dies anders; die Kritik der Beschäftigten müsste sich an ihre eigene Organisation, die Gewerkschaft, richten. Nach einer Untersuchung des DIW sind die Nettolöhne in Deutschland von 2000 bis 2009 preisbereinigt um 2,5 % zurückgegangen,<sup>40</sup> ohne dass dies irgendwelche politischen Erschütterungen zur Folge gehabt hätte. Wäre dafür die Bundesregierung direkt verantwortlich gewesen, hätte es wohl selbst in unserem höchst „braven“ Land Demonstrationen und andere Protestaktionen gegeben. Die Tarifautonomie hat ihre (wenig thematisierte) flankierende Bedeutung für das politische System.

Aber würde das Recht der Gewerkschaften, „nach eigenen Vorstellungen“ Kollektivverträge abzuschließen, nicht mit der führenden Rolle der Partei in Widerspruch geraten? Vom grünen Tisch in der Bundesrepublik aus betrachtet: Nein. Die Gewerkschaften würden – beschränkt auf Löhne und Arbeitsbedingungen – nur jene Autonomie in Anspruch nehmen, die den Unternehmen längst eingeräumt ist, ohne dass dies als „Systembruch“ gesehen wird. Auch sind die „eigenen Vorstellungen“ durch vielerlei Faktoren mitbestimmt, u. a. dadurch, dass sich die Gewerkschaften ihre Einflusschancen als Lobbyorganisation nicht durch wenig akzeptiertes Verhalten kaputt machen wollen. Und schließlich: Auch die Autonomie der Provinzen wird hingenommen, obwohl es dabei um viel gravierendere Fragen als die Alternative zwischen 7 und 9 % Lohnerhöhung geht.

Doch die Würfel werden nicht am grünen Tisch fallen. Die weitere Entwicklung ist offen. Wie wäre es sonst zu erklären, dass ein Bericht wie der über den Streik bei Ole Wolf<sup>41</sup> mit all seiner Kritik an den Arbeitsbehörden und auch an den Gewerkschaften selbst in der offiziellen Zeitschrift des ACGB erscheint?

---

<sup>40</sup> Zusammenfassung abrufbar unter [www.tagesschau.de/wirtschaft/geringverdiener100.html](http://www.tagesschau.de/wirtschaft/geringverdiener100.html). Bei den unteren 20 % der Einkommenspyramide betragen die Einbußen zwischen 16 und 22 %.

<sup>41</sup> S. oben Fn. 18

