

von der Pütten, Jann Christoph (Ed.); Göbel, Christian (Ed.)

Working Paper

Task force: Gewerkschaften, Arbeitsmarktregulierung und Migration in China

Duisburg Working Papers on East Asian Studies, No. 91/2013

Provided in Cooperation with:

University of Duisburg-Essen, Institute of East Asian Studies IN-EAST

Suggested Citation: von der Pütten, Jann Christoph (Ed.); Göbel, Christian (Ed.) (2013) : Task force: Gewerkschaften, Arbeitsmarktregulierung und Migration in China, Duisburg Working Papers on East Asian Studies, No. 91/2013, University of Duisburg-Essen, Institute of East Asian Studies (IN-EAST), Duisburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/70913>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

No. **91** 2013

Jann Christoph VON DER PÜTTEN,
Christian GÖBEL (Hg.)

**Task Force:
Gewerkschaften,
Arbeitsmarktregulierung
und Migration in China**



Title:

Task Force: Gewerkschaften, Arbeitsmarktregulierung und Migration in China

Editors:

Jann Christoph von der Pütten, Christian Göbel

Authors:

Thomas Adisorn, Lisa-Marie Althaus, Elena Beselin, Christian Bock, Regina Bösl, Kolja Brandtstedt, Jan Brinkmann, Robert Ewers, Anna Frings, Sebastian Graf, Lina Gross, Nils Ole Haar, David Heck, Eleonora Hoffmann, Eliza Mandieva, Sarah Redeligx, Christoph Reiprich, Tim Reuter, Patricia Rinck, Hamiedha Sahebzada, Daniel Sommer

Series:

Duisburg Working Papers on East Asian Studies / Duisburger Arbeitspapiere Ostasienwissenschaften
No. 91/2013

Printed version: ISSN 1865-8571

Internet version: ISSN 1865-858X

Abstract:

This publication traces current developments in the Chinese labor market. It analyses the function of Chinese trade unions and the role of collective bargaining for determining wage levels, and addresses the fundamental question if China is running out of cheap labour. The effect of recent legal changes on China's approximately 180 million migrant workers is also analysed in some detail, as are the specific challenges for female migrants.

Zusammenfassung:

Die vorliegende Publikation untersucht die gegenwärtigen Entwicklungen am chinesischen Arbeitsmarkt. Sie analysiert die Funktion chinesischer Gewerkschaften und die Rolle von Tarifverhandlungen im Lohnfindungsprozess, aber auch die grundlegende Frage, ob Chinas Reservoir an billigen Arbeitskräften langsam versiegt. Einer genaueren Betrachtung wird auch die Situation der ca. 180 Millionen Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeiter in China unterzogen.

Keywords:

China, trade union, social security, social welfare, migrant workers, social unrest, civil society, gender, demographic change, collective bargaining, All-Chinese Federation of Trade Unions

Schlagwörter:

China, Gewerkschaften, soziale Sicherung, Sozialversicherung, Wanderarbeiter, soziale Unruhe, Zivilgesellschaft, Gender, demografischer Wandel, Tarifverhandlungen, All-Chinesischer Gewerkschaftsbund

Procurement / Bezug:

You may download this paper as a PDF document under /
Als Download ist das Papier zu beziehen als PDF-Dokument unter:

<http://www.in-east.de/> → Publications → Green Series

Libraries, and in exceptional cases individuals, may order hard copies of the paper free of charge at /
Bibliotheken, und in Ausnahmefällen auch Privatpersonen, können das gedruckte Papier kostenfrei
bestellen bei der

Universität Duisburg-Essen

Institut für Ostasienwissenschaften, Koordinationsstelle

Forsthausweg

47057 Duisburg

Institut für Ostasienwissenschaften / Institute of East Asian Studies

Universität Duisburg-Essen

Campus Duisburg

Forsthausweg

47057 Duisburg, Germany

Tel.: +49 203 379-4191

Fax: +49 203 379-4157

E-mail: in-east@uni-due.de

ISSN 1865-8571 (Printed version)

ISSN 1865-858X (Internet version)

© by the authors

February 2013

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
(I) Welche Rolle können chinesische Gewerkschaften spielen?	9
<i>Lina Gross, Anna Frings, Tim Reuter</i>	
1 Die Funktion des ACGB: Anspruch und Wirklichkeit	9
2 Der Einfluss der Partei	11
3 Neue Potenziale durch Privatisierungen	12
4 Ausblick	12
Literatur	13
(II) Die Auswirkungen der „informellen Streiks“ auf das institutionelle Gefüge der Tarifverhandlungen in China	15
<i>Regina Bösl, Kolja Brandtstedt, Sebastian Graf, Hamiedha Sahebzada</i>	
1 Einleitung	15
2 Informelle Streiks	15
3 Auswirkungen	16
3.1 Gesetzeslage	16
3.2 Ökonomische Grundbedürfnisse	18
3.3 Interessenvertretung	18
4 Tripartite Consultation Committees	19
5 Fazit	19
Literatur	20
Appendix	22
(III) Möglichkeiten der Reform und Demokratisierung der Chinesischen Gewerkschaften	23
<i>Christian Bock, Eliza Mandieva, Christoph Reiprich, Daniel Sommer</i>	
1 Einleitung	23
2 Reformbedarf	24
3 Reformversuche	24
3.1 Top-down-Reformansätze	24
3.2 Bottom-up-Reformansätze	26
4 Institutionelle Anpassungen des ACGB in den letzten Jahren	27
5 Fazit	28
Literatur	29

(IV) Auswirkungen des demografischen und industriellen Wandels auf den chinesischen Arbeitsmarkt	31
<i>Lisa-Marie Althaus, Eleonora Hoffmann, Patricia Rinck</i>	
1 Einleitung	31
2 Demografischer Wandel, industrielle Umstrukturierung und wirtschaftliche Entwicklung in China – eine kritische Bestandsaufnahme	31
2.1 Verändertes Arbeitskräfteangebot bedingt durch den demografischen Wandel	32
2.2 Arbeitskräfteknappheit als Folge des Zusammenspiels von demografischem, industriellem und wirtschaftlichem Wandel	33
3 Anpassungsmöglichkeiten und Bewältigungsstrategien	34
3.1 Intersektorale und regionale Flexibilität und Mobilität der chinesischen Arbeitskräfte – Optimierung der Faktorallokation	35
3.2 Mobilisierung der „schlummernden“ Arbeitskraft – Chinas Reservearmee?	35
3.3 Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit chinesischer Arbeitskräfte und Schließung der Bildungslücke	36
4 Fazit und Ausblick	37
Literatur	38
(V) Soziale Sicherung von WanderarbeiterInnen in der VR China – eine Bestandsaufnahme	41
<i>Thomas Adisorn, Elena Beselin, Jan Brinkmann, Nils Ole Haar</i>	
1 Einleitung	41
2 WanderarbeiterInnen – VerliererInnen des Sozialsystems?	42
3 Reform des Sozialversicherungssystems	43
3.1 Reformprozesse 2000–2006	44
3.2 Reformprozesse ab 2006	47
4 Fazit und Ausblick	48
Literatur	49
(VI) Die weibliche Dimension der Migration in China	53
<i>David Heck, Robert Ewers, Sarah Redelgix</i>	
1 Einleitung	53
2 Die Arbeitsbedingungen der Wanderarbeiterinnen	53
3 Das neue Selbstverständnis der dagongmei	54
4 Organisation und Partizipation der Arbeiterinnen	56
5 Fazit	58
Literatur	58

Vorwort

Die Volksrepublik China wird in den Medien oft als „Werkbank der Welt“ bezeichnet. Der Ausdruck bezeichnet Chinas Rolle in der Weltwirtschaft: da in China Arbeit billiger ist als in vielen anderen Ländern, lagern Firmen aus der ganzen Welt arbeitsintensive Fertigungsprozesse in die Volksrepublik aus. Die vergleichsweise niedrigen Löhne werden auf Kosten der Umwelt, aber auch auf Kosten der Arbeiterinnen und Arbeiter erzielt: mangelnde soziale Absicherung, Lohndumping und unbezahlte Überstunden erlauben es chinesischen Firmen, Konsumgüter günstig zu produzieren. Die Arbeitsbedingungen sind teilweise unerträglich: zu trauriger Berühmtheit gelangte dabei die Firma Foxconn, die unter anderem für das Computerunternehmen Apple produziert. Im Jahre 2010 versuchten insgesamt 18 Angestellte von Foxconn, sich in den Tod zu stürzen, 14 Personen gelang der Selbstmordversuch. Insgesamt fünf weitere Personen begingen 2011 und 2012 Selbstmord. Eine Streikwelle, die mehrere Provinzen erfasste, fiel ebenfalls auf das Jahr 2010.

Diese Ereignisse deuten an, dass das auf Billigproduktion beruhende Wachstumsmodell an seine Grenzen stößt. Die Probleme wurden nicht ignoriert, sondern zogen eine Reihe von Reformen nach sich, beispielsweise Lohnhöhungen, eine verbesserte Regulierung der Arbeitsbeziehungen sowie die Einbeziehung von Wanderarbeitern in die Sozialsysteme. Diskutiert wurde auch die Frage, wie die bestehenden Gewerkschaften besser die Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeiter vertreten können.

Die vorliegende Publikation widmet sich diesen und anderen Fragen, indem sie die gegenwärtigen Entwicklungen am chinesischen Arbeitsmarkt nachzeichnet. Sie analysiert die Funktion chinesischer Gewerkschaften und die Rolle von Tarifverhandlungen im Lohnfindungsprozess, aber auch die grundlegende Frage, ob Chinas Reservoir an billigen Arbeitskräften langsam versiegt. Einer genaueren Betrachtung unterzogen wird auch die Situation der ca. 180 Millionen Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeiter in China.

Diese Publikation ist das Resultat der engagierten Arbeit einer Gruppe StudentInnen des Masterstudiengangs Internationale Beziehungen und Entwicklungspolitik an der Universität Duisburg-Essen. In enger Zusammenarbeit mit Mitarbeitern der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) haben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des TaskForce-Seminars „Entwicklungsprobleme in China: Gewerkschaften, Arbeitsmarktregulierung und Migration in China“ die Veränderung des chinesischen Arbeitsmarkts untersucht. Damit leisten sie einen Beitrag zum Verständnis von Entwicklungen, die einen großen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit der chinesischen Volkswirtschaft und die Gesellschaftsbeziehungen in der Volksrepublik China haben werden.

Die vorliegende Studie hat eine besondere Bedeutung für unsere StudentInnen, da sie, im Gegensatz zu gewöhnlichen Hausarbeiten, eine politikberatende Rolle hat. Die FES, unser Partner in dieser TaskForce, erhält durch sie einen fundierten Einblick in die genannten Themen, die eine besonders wichtige Rolle in der China-Arbeit der Stiftung spielen.

Die Publikation ist in zwei Abschnitte unterteilt. Die ersten drei Kapitel beschäftigen sich mit Fragen der Arbeitervvertretung und Tarifverhandlungen in China. Die drei Kapitel im zweiten Abschnitt gehen sozialen Fragen wie der Situation chinesischer Wanderarbeiterinnen, der Integration von WanderarbeiterInnen in das chinesische Sozialversicherungssystem sowie der Auswirkungen der demografischen Entwicklung Chinas auf die zukünftige Arbeitsmarktsituation in China nach.

Kapitel I liefert eine kritische Bewertung der Rolle und Bedeutung des All-Chinesischen Gewerkschaftsbundes (ACGB), welcher unter Kontrolle der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) allen staatlich anerkannten Gewerkschaften als Dachverband vorsteht. Das Kapitel untersucht die Handlungsfähigkeit des ACGB als ArbeiterInnen-Vertreter in Krisen wie der bei Foxconn. Wie groß ist der Handlungsspielraum des Gewerkschaftsverbandes? Auf welche Weise vertritt der ACGB die chinesischen Arbeiter? Sehr präzise gehen die AutorInnen dabei auf das Verständnis von Gewerkschaften in China ein, das sich von dem unseren stark unterscheidet.

Das II. Kapitel untersucht eingehender die Möglichkeiten, den ACGB zu reformieren, beispielsweise in Richtung einer größeren Autonomie der Gewerkschaften, und benennt die Hürden, die derartigen Reformen entgegenstehen. Neben der generellen Verbesserung der Arbeitsbedingungen (humanere

Arbeitszeiten, längere Pausen, etc.) war auch die Forderung nach mehr Lohn ein wichtiger Bestandteil der Proteste bei Foxconn und anderswo.

Kapitel III erläutert die vor diesem Hintergrund relevante Frage, wie Tarifverhandlungen in China funktionieren. Es zeichnet ein strukturiertes und kritisches Bild, in dem die Schwächen des Tarifverhandlungssystems in China präzise herausarbeitet werden.

Kapitel IV widmet sich Chinas demografischem Wandel. Die chinesische Einkindpolitik, mit der der Überbevölkerung Chinas und der damit einhergehenden sozialen Probleme entgegengewirkt wurde, hat gemeinsam mit einer höheren Lebenserwartung zu einer stark alternden Bevölkerung geführt. China ist somit das erste Entwicklungsland, das mit Überalterung konfrontiert wird, bevor es den Status eines Industrielandes erreicht hat. Das Kapitel analysiert die Folgen dieser Entwicklungen für den chinesischen Arbeitsmarkt und benennt mögliche Lösungsansätze.

Das V. Kapitel analysiert die jüngsten Bemühungen der Regierung, das chinesische Sozialversicherungssystem besser an den Bedürfnissen der WanderarbeiterInnen auszurichten. WanderarbeiterInnen können geleistete Sozialversicherungsbeiträge bei einem Arbeitsortwechsel gewöhnlich nicht mitnehmen, und auch die Überführung beispielsweise von Rentenansprüchen in die Rentenversicherung des Heimatortes ist oft unmöglich. Die jüngste Reform des Sozialversicherungsgesetzes zielt auf eine Verbesserung dieser Situation.

Besondere Aufmerksamkeit erhält die Situation chinesischer Wanderarbeiterinnen, die wirtschaftlich und sozial gegenüber ihren männlichen Kollegen besonders benachteiligt sind. In den Streikwellen der Jahre 2010 und 2011 waren sie besonders aktiv. Das VI. und letzte Kapitel beleuchtet die besonderen Probleme, denen sich Wanderarbeiterinnen in China ausgesetzt sehen. Zu dem Preis, dass auch in dieser Publikation die Wanderarbeiterinnen an letzter Stelle stehen, fungiert das Kapitel als Klammer aller vorangegangenen Themen und bildet dabei einen starken Abschluss dieser Publikation.

Als Herausgeber möchten wir abschließend den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der TaskForce für ein wertvolles, intensives und auch für uns sehr lehrreiches Seminar danken, das beeindruckende Ergebnisse gezeitigt hat. Auch der Friedrich-Ebert-Stiftung möchten wir für ihre Unterstützung danken. Besonders erwähnen möchten wir Dr. Jürgen Stetten und Rolf Paasch aus der Abteilung Asien und Pazifik der Friedrich-Ebert-Stiftung sowie unsere ehemalige Kollegin Dr. Chun-Yi Lee, die uns mit ihrer Expertise zu chinesischen Gewerkschaften beratend zur Seite stand. Vielen Dank auch all den Gästen und KommentatorInnen, die am 23. 1. 2012 an der Abschlusspräsentation unseres Projektes in den Räumen der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin teilgenommen haben.

Duisburg, im Februar 2013

Jann Christoph von der Pütten & Christian Göbel

(I) Welche Rolle können chinesische Gewerkschaften spielen?

Lina Gross, Anna Frings, Tim Reuter

Die Lage der chinesischen ArbeiterInnen hat sich seit den späten 1970er Jahren mit der Politik der Öffnung unter Deng Xiaoping und der Annäherung an den Kapitalismus stark verändert. Die Transformation der chinesischen Wirtschaft zielte dabei vor allem auf eine verbesserte Konkurrenzfähigkeit auf den internationalen Märkten und einer Steigerung der Standortattraktivität für mehr Kapital und höhere Investitionen ab. Vor diesem Hintergrund wurden in den 1990er Jahren Privatisierungen der staats-eigenen Betriebe durchgeführt, welche die Entlassung von mehr als 30 Millionen ArbeiterInnen ohne angemessene Entschädigung zur Folge hatten (Qi 2010: 18). Legalisiert wurden derartige Maßnahmen durch die Zustimmung der offiziellen ArbeitnehmerInnenvertretung in Form des All-Chinesischen Gewerkschaftsbundes (ACGB) zur Verabschiedung des ersten Arbeitsgesetzes (Labour Law) durch den Chinesischen Volkskongress im Jahr 1995 (Bai 2011: 20). Es regelte zwar zum ersten Mal die Beschäftigung von Wanderarbeitern in Privatunternehmen, für die Belegschaft staatseigener Betriebe bedeutete es jedoch eher eine Verschlechterung ihrer Lage. Der ACGB stand hierbei auf der Seite der Regierung und ließ im Rahmen des Restrukturierungsprozesses der staatseigenen Betriebe die Massenentlassungen widerspruchlos zu (Bai 2011: 20).

Diese ambivalente Rolle des chinesischen Gewerkschaftsbundes stellt bis heute ein ernsthaftes Problem für die Wahrnehmung der ArbeitnehmerInneninteressen dar. Die Situation der chinesischen Arbeiterschaft verschärft sich durch die allgemeinen Schwierigkeiten der Interessensäußerung in autoritären Systemen. Sie manifestieren sich dadurch, dass der Gewerkschaftsbund vor allem als verlängerter Arm der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) agiert, statt seinen offiziell formulierten Zielen der Interessenvertretung und Sicherstellung der Arbeitsrechte seiner Mitglieder nachzukommen. Im Sinne der politischen Führung folgt der ACGB somit vielmehr dem Prinzip der „harmonischen Gesellschaft“ und der Konfliktbefriedung, weswegen er und seine Unterorganisationen in erster Linie eine Vermittlerrolle zwischen ArbeitnehmerInnen und Betriebsmanagement einnehmen um die Regimestabilität zu sichern (Qi 2010: 15). Zum Ausdruck kommt diese Problematik insbesondere durch die zunehmenden Streikwellen der letzten Jahre, die nicht von den Gewerkschaften, sondern von den ArbeiterInnen autonom organisiert wurden. Der All-Chinesische Gewerkschaftsbund stellt somit keine unabhängige ArbeitnehmerInnenvertretung dar, sondern ist bis heute der KPCh untergeordnet und folgt ihren Richtlinien. Diese Tatsache wird durch den ACGB-Vorsitzenden Wang Zhaoguo 2006 mit folgenden Worten untermauert: „All trade union organisations must consciously accept the leadership of the Party, resolutely implement the Party’s line and directives and also comply with all decisions and plans adopted by the Party Central Committee“ (Wang in Bai 2011: 22).

1 Die Funktion des ACGB: Anspruch und Wirklichkeit

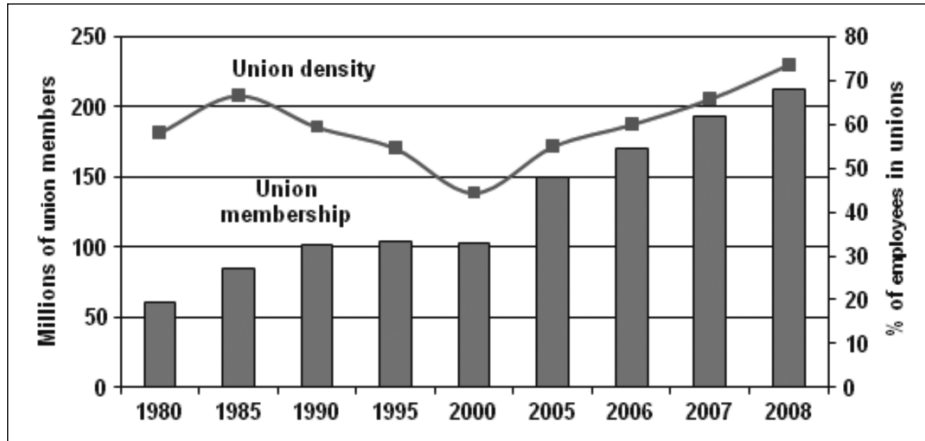
Seit der offiziellen Gründung im Jahre 1925 wurde der chinesische Gewerkschaftsbund als ein Instrument der Politik der jeweiligen Staatsführung gebraucht. So wurde er während der Kuomintang-Herrschaft¹ massiv unterdrückt, nach der Revolution von 1949 jedoch als Chinas einzige Gewerkschaftsorganisation reaktiviert. Dies ist er bis heute, abgesehen von seiner temporären Auflösung während der Kulturrevolution, geblieben (Bai 2011: 19).

Der Gewerkschaftsbund gehört wie auch der Frauen-, der Jugend- und der Studentenverband zu den sogenannten Massenorganisationen Chinas, in der die Mitgliedschaft für alle Gewerkschaftsorganisa-

¹ Die Herrschaft der Kuomintang („Chinesische Nationalpartei“) ab 1927 war stark antikommunistisch ausgeprägt und richtete sich auch gegen die Organisation der ArbeiterInnen. Als Beispiel ist hier vor allem Chiang Kai-sheks brutales Vorgehen gegen die Kommunisten in Shanghai im Jahre 1927 zu nennen, im Zuge dessen hunderte ArbeiterInnen hingerichtet und viele ArbeiterInnenorganisationen unterdrückt wurden. Zu den antikommunistischen Maßnahmen der Kuomintang gehörte das Verbot des öffentlichen Auftretens von Gewerkschaften, der Entzug des Organisations- und Streikrechts von Angestellten des öffentlichen Dienstes, der Aufbau der „Chinese Federation of Labor“ als ACGB-Ersatz sowie die geheime Überwachung der Gewerkschaften auf ihre Befolgung der Kuomintang-Direktiven (Lo 1999:27)

tionen verpflichtend ist. Insgesamt umfasst der Gewerkschaftsbund mehr als 239 Millionen Mitglieder (siehe Abb. 1), darunter 88,5 Millionen WanderarbeiterInnen vom Land. Mit einer Organisationsdichte von knapp 75 Prozent ist der ACGB die größte Gewerkschaftsorganisation der Welt (All-China Federation of Trade Unions 2011).

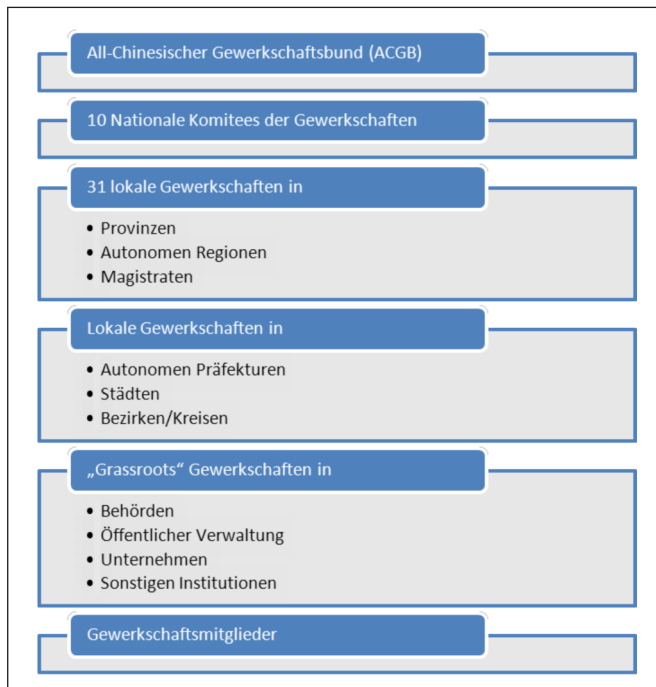
Abb. 1: Gewerkschaftliche Mitgliedschaft und Gewerkschaftsdichte in China, 1980–2008



Quelle: Qi 2010: 19.

Wie die offiziellen Staatsorgane der VR China, so ist auch der ACGB nach dem Prinzip des demokratischen Zentralismus² aufgebaut: Unter seinem Dach vereinen sich 10 nationale Gewerkschaften, 31 Gewerkschaften auf Provinzebene sowie zahlreiche Gewerkschaften auf Kreis- und Stadtebene und den Betriebsgewerkschaften (siehe Abb. 2).

Abb. 2: Organisationsstruktur des ACGB



Quelle: Eigene Darstellung.

2 Demokratischer Zentralismus bezeichnet ein von W. I. Lenin entwickeltes Führungsprinzip kommunistischer Parteien, nach dem a) Staat und Partei hierarchisch-zentralistisch aufzubauen sind, b) das Führungspersonal von Partei und Staat von unten nach oben gewählt wird, die Auswahl der zu wählenden Kandidaten jedoch von oben nach unten erfolgt, c) die Beschlüsse der höheren Organe für die unteren bindend sind und d) Minderheiten sich einer straffen Parteidisziplin unterordnen müssen. Faktisch entwickelte sich aus dem Prinzip des Demokratischen Zentralismus daher ein autoritärer Zentralismus (Schubert/Klein 2006).

Die Aufgabe des ACGB besteht gemäß des Trade Union Law von 1992 allgemein darin, die Interessen seiner Mitglieder zu repräsentieren. Dazu gehört vor allem die Verteidigung und Sicherstellung der Arbeitsrechte und die Mitwirkung an der Ausarbeitung neuer Regulierungen und Gesetze. Weiterhin ist der ACGB für den Schutz von Sozialleistungen im Bereich Gesundheit und Bildung verantwortlich und bietet den ArbeitnehmerInnen somit beispielsweise verschiedene Fortbildungsangebote an.

Jedoch sind sowohl die hohen Mitgliederzahlen als auch die im Gewerkschaftsgesetz festgeschriebenen Aufgaben in Hinblick auf die reale Interessenvertretung nicht aussagekräftig. Der hohe Organisationsgrad ist im Wesentlichen auf zwei Ursachen zurückzuführen: zum einen besteht eine verpflichtende Gewerkschaftsbildung aller Betriebe mit einer MitarbeiterInnenzahl von mindestens 25, zum anderen lastet auf der Belegschaft aufgrund der bereitgestellten Sozialleistungen ein hoher Druck – wenn auch kein direkter Zwang – der Gewerkschaft beizutreten (Levine 1997: 43). Zudem besitzt der Großteil der ArbeitnehmerInnen ein lediglich geringes Bewusstsein für gewerkschaftliche Interessenvertretung, so dass er seine Rechte nur in Ausnahmefällen einfordert.

Des Weiteren setzt der ACGB seine grundlegende Aufgabe, die Interessen seiner Mitglieder zu repräsentieren, nicht zufriedenstellend um. Die Arbeit des All-Chinesischen Gewerkschaftsbundes geht kaum über Ad hoc-Interventionen wie zum Beispiel nachträgliche Verhandlungen mit der Betriebsleitung über Lohnanpassungen nach Streiks oder ArbeiterInnenaufständen hinaus, welche zwar durchaus Zugeständnisse seitens des Managements erreichen, generell jedoch einen eher beschwichtigenden Charakter haben. Sie zielen vielmehr auf eine rasche Rückkehr zur Produktion ab, um die politische und wirtschaftliche Stabilität sowie das Investitionsklima des Landes im Sinne der Parteiführung zu schützen; soziale Fragen sind hierbei irrelevant (China Labour Bulletin 2009: 3). Jene Leitidee kommt in Artikel 27 des Trade Union Law zum Ausdruck: „[...] the trade union shall assist the enterprise or public institution in its work so as to enable the normal production process to be resumed as quickly as possible“. Durch ein solches Vorgehen werden jedoch lediglich die Symptome angegangen, die Wurzeln der Probleme bleiben hingegen weitgehend unangetastet (China Labour Bulletin 2009: 32). Zudem offenbart sich eine weitere Schwäche dadurch, dass Tarifverhandlungen mit dem Ergebnis einer höheren Entlohnung de facto nicht durchgeführt werden. Vielmehr obliegt es der Regierung per Dekret oder anhand ihrer jährlichen Lohnleitlinien, über Lohnanpassungen zu entscheiden (Traub-Merz 2011: 6).

2 Der Einfluss der Partei

Die adäquate Interessenvertretung der ArbeiterInnen wird insbesondere dadurch erschwert, dass die GewerkschaftsvertreterInnen nicht frei von ihren Mitgliedern gewählt, sondern vom Management, übergeordneten Gewerkschaften oder direkt von der KPCh nominiert werden (Liu 2010: 36).³ Die Gewerkschaften von Staatsbetrieben kennzeichnen sich durch eine besonders ausgeprägte personelle Abhängigkeit von der KPCh. Fast 60 Prozent der Vorsitzenden werden direkt von der Partei ernannt oder von ihr zur Wahl aufgestellt. Der Anteil der Gewerkschaftsvorsitzenden, welche gleichzeitig eine führende Rolle in den Parteikomitees einnehmen, ist mit 46 Prozent als sehr hoch einzuschätzen (Kazuko 2010: 33). Laut Verfassung der chinesischen Gewerkschaften agieren die Vorsitzenden als Brücke zwischen Partei und ArbeiterInnen und spielen eine zentrale Rolle bei der Mobilisierung der Arbeiterschaft in Hinblick auf die Unterstützung des Reformprozesses sowie für die Weiterbildung ihres ideologischen, moralischen und kulturellen Bewusstseins. Ebenso fällt auf, dass Gewerkschaftsfunktionäre als Beamte behandelt und mit Staatsmitteln bezahlt werden (Traub-Merz 2011: 6 f.).

Nicht nur auf personeller Ebene bestehen große Überschneidungen zwischen der Staatsführung und dem ACGB, auch finanziell ist der Gewerkschaftsbund keineswegs autonom aufgestellt. Zwar sind von den ArbeitnehmerInnen monatliche Mitgliedsbeiträge in Höhe von 0,5 Prozent ihres Bruttolohnes zu leisten, diese machen jedoch nicht mehr als zehn Prozent der Gesamteinnahmen des ACGB aus. Einen deutlich gewichtigeren Anteil nimmt die sogenannte Betriebssteuer ein, welche sich aus zwei Prozent der Gesamtlohnsumme all jener Betriebe ergibt, die gewerkschaftlich organisiert sind. Probleme erge-

3 Nur 2,3 % der Gewerkschaftsvorsitzenden geben an, dass sie durch „an election after open competitive selection“ an ihren Posten gekommen sind (Tomoaki 2010: 3).

ben sich jedoch daher, dass die Unternehmen keine direkte Besserstellung durch die gewerkschaftliche Mitgliedschaft erwarten und somit für sie keine Anreize bestehen, die Betriebssteuer zu leisten. In der Vergangenheit war die Finanzierung der Betriebsgewerkschaft durch den Betrieb eher die Ausnahme als die Regel. Dies führte dazu, dass viele Gewerkschaften der unteren Hierarchieebenen unter massivem finanziellen Druck stehen und die ihnen zustehenden finanziellen Mittel nur durch Einschalten der zuständigen Volksgerichte nachträglich eintreiben können (Kazuko 2010: 30).

Der ACGB ist somit abhängig von anderweitigen Finanzierungsquellen: zum einen beziehen die Gewerkschaften Einnahmen aus Unternehmertätigkeiten vor allem im Bereich der Gastronomie, zum anderen sind sie in hohem Maße abhängig von Zuwendungen der Staatsführung in Form von Subventionen (Traub-Merz 2011: 6).

3 Neue Potenziale durch Privatisierungen

Die mit der politischen Öffnung der 1970er einhergehenden Privatisierungen brachten neben den bereits beschriebenen negativen Auswirkungen für die Arbeiterschaft auch das Potenzial, gewerkschaftliche Tätigkeiten unter geringerem parteipolitischem Einfluss ausüben zu können. In der Tat ist ein entscheidender Faktor in Hinblick auf die Struktur der gewerkschaftlichen Organisation die Eigentümerschaft, also ob es sich um staatseigene Betriebe (SOEs) oder um Privatbetriebe handelt.

Im Gegensatz zu den beschriebenen hohen personellen Abhängigkeiten in Staatsbetrieben ergibt sich auf der Seite von Betrieben, die sich nicht in Staatsbesitz befinden, ein anderes Bild. Hier sind die Gewerkschaften insgesamt vergleichsweise losgelöst von dem Kadernsystem der KPCh aufgestellt. Deutlich wird dies dadurch, dass nur 18 Prozent der Gewerkschaftsvorsitzenden gleichzeitig einer Tätigkeit im Parteikomitee nachgehen. Jedoch ist dafür der Einfluss, den die Betriebsleitung ausübt, umso stärker. Der Anteil der Gewerkschaftsvorsitzenden, die eine führende Position im Unternehmen einnehmen, ist mit 28 Prozent außergewöhnlich hoch (Kazuko 2010: 36). Die Arbeit von Gewerkschaften als echte Arbeitnehmervertretung wird dadurch eindeutig behindert. Dies tritt zum Beispiel dadurch zum Vorschein, dass in jedem zweiten Privatunternehmen die ausdrückliche Erlaubnis des Verwaltungsmanagements zur Verwendung der finanziellen Mittel der Gewerkschaft eingeholt werden muss. Insgesamt ist die Zahl der unterzeichneten Kollektivverträge zwischen der Gewerkschaft und der Betriebsleitung in Privatbetrieben geringer als in Staatsbetrieben. (Kazuko 2010: 37 f.). Da die KPCh im Privatsektor einen nur geringen Einfluss ausübt, hat sie großes Interesse daran, vor allem in schwer einsehbaren ausländischen Unternehmen Gewerkschaften zu etablieren, um durch sie ein gewisses Maß an Kontrolle zu erlangen. Statt einer Gewerkschaftsbildung, die aus der Organisation der Arbeiter entsteht, tritt der ACGB an die Firmen heran, um sie mit folgender Begründung von der Gewerkschaftsgründung zu überzeugen: „Chinese unions adopt mutually cooperating and supporting attitudes towards management, and in fact, have largely increased the business efficiency“ (Zhu et al. 2009: 19). Der Vorstellung der chinesischen Regierung einer harmonischen Arbeitsbeziehung folgend, entsteht hier ein Bild der Gewerkschaft als Partner der Betriebsleitung, der ganz im Sinne des Unternehmens handelt.

Die Unterschiede zwischen Staats- und Privatbetrieben zeigen somit zwei Optionen auf, von denen nach genauerer Betrachtung keine optimal ist: Gewerkschaften staatlicher Betriebe können ihre eingeschränkten Funktionen der Interessenvertretung behalten, indem sie sich der Parteiführung unterordnen, oder sie vereinen sich wie im Falle von vielen Privatbetrieben mit der Betriebsleitung und werden damit zu ‚Papiergewerkschaften‘ (Kazuko 2010: 42). Die Privatisierung hat somit keine Besserstellung der gewerkschaftlichen Vertretung zur Folge.

4 Ausblick

Der ACGB spiegelt in erster Linie die Interessen der Partei und des Betriebsmanagements wider und nur nachfolgend jene der ArbeitnehmerInnenseite. In Situationen akuter Arbeitskonflikte agiert dieser „de jure“-Gewerkschaftsbund lediglich als Schlichtungsinstanz, um weiteren Protesten und Unruhen vorzubeugen und die Stabilität der Politik zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang sind auch die eingestandenen Spielräume für Gewerkschaften der unteren Hierarchieebenen nur als Maßnahme zur

Aufrechterhaltung der harmonischen Gesellschaft zu verstehen (Qiao 2010: 72, Bai 2011: 35). Obwohl die Mitwirkung des ACGB beim Entwerfen wichtiger Gesetze, die dem Arbeitnehmerschutz dienen sollen⁴, eine positive Entwicklung darstellt, wird der Gewerkschaftsbund in der Durchsetzung jener gesetzlichen Regelungen kaum aktiv, wodurch selbst ein fortschrittliches Gesetz wie das Arbeitsvertragsgesetz keine Früchte trägt (Bai 2011: 25).

Jedoch sind sich die Gewerkschaftsvorsitzenden ihrer Verantwortung durchaus bewusst. Eine zwischen 2004 und 2006 durchgeführte anonyme Befragung hat ergeben, dass die meisten von ihnen den Schutz von Arbeitsrechten als ihre wichtigste Aufgabe erachten (Qiao 2010: 67).⁵ Die Streikwellen im Mai 2010 und der jüngsten Zeit zeigen zudem, dass sich die chinesischen ArbeiterInnen zunehmend emanzipieren und unabhängig vom ACGB auf ihre ökonomischen und sozialen Missstände aufmerksam machen.

Ob dies die Grundlage für eine tiefgreifende Besserstellung der chinesischen Arbeiterschaft darstellt und ausreichend Druck für die Reformierung des ACGB ausüben kann, bleibt angesichts des autoritären Regimes der VR China jedoch zweifelhaft.

Literatur

All-China Federation of Trade Unions. Beijing, China. <http://www.acftu.org.cn/template/10002/file.jsp?cid=23&aid=628> (zuletzt geprüft am 14. 2. 2012).

Bai, Ruixue (2011): The role of the All-China Federation of Trade Unions: Implications for Chinese workers today. In: *Working USA – The Journal of Labor and Society* (14), S. 19–39.

China Labour Bulletin (2009): Protecting workers' rights or serving the party: The way forward for China's trade unions, China Labour Bulletin Research Report. http://www.clb.org.hk/en/files/share/File/research_reports/acftu_report.pdf (zuletzt geprüft am 14. 2. 2012).

Kazuko, Kojima (2010): Direction of trade union reforms and corporatism in PRC: Based on a survey of primary trade union chairmen (2004–06). In: Masaharu Hishida (Hg.): *China's trade unions – how autonomous are they? A survey of 1,811 enterprise union chairpersons*. 1. Aufl. New York: Routledge, S. 25–51.

Liu, Mingwei (2010): Union organizing in China: Still a monolithic labor movement? In: *Industrial & Labor Relations Review* 64 (1), S. 28–52.

Lo, Vai Io (1999): *Law and industrial relations. China and Japan after World War II*. The Hague: Kluwer Law International.

Qi, Dongtao (2010): Progress and dilemmas of Chinese trade unions. In: *East Asian Policy*, S. 14–21.

Qiao, Jian (2010): Between the party-state, employers and workers: Multiple roles of the Chinese trade union during market transition – A survey of 1,811 enterprise union chairpersons. In: Masaharu Hishida (Hg.): *China's trade unions – how autonomous are they? A survey of 1,811 enterprise union chairpersons*. 1. Aufl. New York: Routledge, S. 52–75.

Schubert, Klaus und Klein, Martina (2006): *Das Politiklexikon*. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn. <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/17324/demokratischer-zentralismus> (zuletzt geprüft am 14. 2. 2012).

Tomoaki, Ishii (2010): Trade unions and corporatism under the socialist market economy in China. In: Masaharu Hishida (Hg.): *China's trade unions – how autonomous are they? A survey of 1,811 enterprise union chairpersons*. 1. Aufl. New York: Routledge, S. 1–24.

4 Zu nennen sind vor allem das Labour Contract Law (Arbeitsvertragsrecht), das Employment Promotion Law (Beschäftigungsförderungsgesetz) und das Labour Dispute Mediation and Arbitration Law (Arbeitskonfliktgesetz).

5 Dies beinhaltet die Punkte „to negotiate with corporate administration on working conditions“, „to promote democratic corporate management and open factory affairs“, „to educate members on labour rights and obligations“ (Qiao 2010: 67).

Traub-Merz, Rudolf (2011): Lohnstreiks und Gewerkschaften in China – Ende der Niedriglohnpolitik? Hg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung, Referat Asien und Pazifik. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/08233.pdf> (zuletzt geprüft am 14.2.2012).

Zhu, Ying; Feng, Tongqing und Warner, Malcolm (2009): The recent transformation of Chinese trade unions under the new political slogan of “creating social harmony”. – 15th World Congress of the International Industrial Relations Association (IIRA). http://chinaanalysis.com/cat1_innovation/media/blogs/blog30/IIRA%20Conference%20Paper%20on%20Trade%20Unions%20in%20China.pdf (zuletzt geprüft am 14.2.2012).

(II) Die Auswirkungen der „informellen Streiks“ auf das institutionelle Gefüge der Tarifverhandlungen in China

Regina Bösl, Kolja Brandtstedt, Sebastian Graf, Hamiedha Sahebzada

1 Einleitung

In der vergangenen Dekade kam es in China zu einer stetigen Zunahme an informellen Streiks und Arbeitsniederlegungen. Diese Zunahme lässt sich sowohl hinsichtlich des Umfangs und der Dauer als auch bezüglich der Intensität und Qualität der Streiks erkennen. Während 1996 noch etwas über 3000 kollektive Arbeitskonflikte mit ca. 190 000 Beteiligten verzeichnet wurden, haben sich die Zahlen bis 2009 vervierfacht bzw. verfünffacht.¹ Diese Entwicklungen deuten auf einen zunehmenden Reformbedarf der Regulierung der arbeitsrechtlichen Gesetzeslage sowie der institutionellen Struktur zur Aushandlung tarifärer Konditionen hin. Die Ursachen der Streiks bzw. Forderungen der Streikenden werden hierbei im Kontext von arbeitsmarktpolitischen Reformen der letzten Dekade analysiert.

Auch wenn sich ein Zusammenhang zwischen Protesten und Veränderungen im institutionellen Gefüge der Tarifverhandlungen sowie der arbeitsrechtlichen Struktur nicht mit Gewissheit ausmachen lässt, so lässt sich dennoch im Hinblick auf die politische Zielsetzung der harmonischen Gesellschaft eine Tendenz zu responsivem Handeln der chinesischen Regierung erkennen.

Im Folgenden wird dargestellt, wie sich die Streiks in Quantität und Qualität seit Beginn des 21. Jahrhunderts verändert haben. Im Zuge dessen werden gemeinsame Forderungen der ArbeitnehmerInnen identifiziert und typologisiert. Anschließend wird beschrieben, welche Veränderungen es im Bereich der ökonomischen Situation der ArbeiterInnen, der Interessenvertretung und der Gesetzeslage gab.

Abschließend werden die *Tripartite Consultation Committees* (TCC) und deren zunehmende Integration und Ausweitung analysiert. Sowohl auf nationaler wie auch auf Provinzebene fungieren sie als Beratungs- und Dialogforum und befassen sich dabei mit der Arbeitspolitik, kollektiven Lohnverhandlungen und der Beilegung von Konflikten. Dadurch stellen sie eine institutionelle Struktur dar, die de jure in allen Dimensionen auf Forderungen der ArbeiterInnen eingehen.

2 Informelle Streiks

Informelle Streiks und Arbeitsniederlegungen sind bis dato ein probates Mittel zur Interessenartikulation in einem Staat, der weder Streikrecht (Traub-Merz 2011: 6)² und Assoziationsfreiheit noch unabhängige Organisationen kennt. Im letzten Jahrzehnt lässt sich eine starke Zunahme dieser Protestform erkennen. Dabei können vier relevante Streikwellen identifiziert werden:

- (1) Zu Beginn der 2000er kam es zu umfangreichen Privatisierungen von staatseigenen Betrieben (SOE). Arbeitslosigkeit, verschlechterte Arbeitsbedingungen sowie eine mangelhafte sozioökonomische Nachsorge sorgten schließlich dafür, dass es landesweit zu einer Streikwelle kam. Die Privatisierung von SOEs als Streikursache kann in den darauf folgenden Streikwellen nur noch geringfügig identifiziert werden. Daher ist diese Ursache für die Forschungsfrage nicht weiter relevant.
- (2) In den Jahren 2005/2006 ereignete sich im chinesischen Industriesektor eine weitere Welle spontaner Arbeitsniederlegungen.³ Diese wiesen noch einen geringen Grad an Organisation und Koordination auf und beschränkten sich zumeist auf wenige Stunden. Die Streikenden konzentrierten sich primär auf Forderungen nach besseren Arbeitsbedingungen und Löhnen (vgl. China Labour Bulletin 2007).

1 Vergleiche dazu Abb. 3 (Appendix).

2 Das Streikrecht wurde 1978 in der Verfassung verankert und 1982 wieder gestrichen. Allerdings gibt es auch kein Streikverbot, und daher bewegt sich die Austragung von Arbeitskonflikten in einer rechtlichen Grauzone.

3 Offiziellen Quellen zufolge gab es 2005 ca. 87 000 Proteste und andere Fälle sozialer Unruhe (Monteleone 2006: 6). 2004 erlebte allein die Provinz Guangdong 863 Proteste, an denen mehr als 50 000 ArbeiterInnen beteiligt waren (Lum 2006: 6).

- (3) Die dritte Streikwelle lässt sich in den Jahren 2007/2008 erkennen. Diese Streikwelle formierte sich vor dem Hintergrund der weltweiten Wirtschaftskrise, welche die stark exportorientierte chinesische Wirtschaft massiv beeinträchtigte, und steht im Kontext eines größtenteils deregulierten Arbeitsmarktes. Das Vorgehen der KPCh zur Eindämmung und Überwindung der Krise sowie das unregulierte Handeln der Unternehmen verschärfen zudem das Protestpotenzial. Der landesweite Mindestlohn wurde auf unabsehbare Zeit eingefroren.⁴
- (4) Auch 2010 kam es in mehreren Provinzen Chinas zu umfangreichen Lohnstreiks und Arbeitsniederlegungen. Diese Streikwelle stellt im Vergleich zu den bis dato verzeichneten kollektiven Arbeitsniederlegungen sowohl numerisch als auch bezüglich der öffentlichen Resonanz sowie der regional breit gefächerten Verteilung einen Höhepunkt dar. Sie waren „[...] broader in scope, larger in average size, greater in frequency, and more brash than those of a decade ago“ (Lum 2006: 13).⁵ Die charakteristischen Besonderheiten der Streikwelle lassen sich mit dem relativ hohen Grad an selbstständiger Organisation (v. a. über das Internet und Mobiltelefone) sowie der enormen Durchschlagskraft beschreiben. Zudem wurde vehementer als bei den Streiks zuvor das Thema der innerbetrieblichen Interessenvertretung in den Vordergrund gerückt. Die durchschnittliche Streikdauer reichte von wenigen Stunden bis zu zwei Wochen, was ein immenser Anstieg im Vergleich zu vergangenen Streiks bedeutet (Béja 2011: 5). „Das genaue Ausmaß der Streiks ist [jedoch] unklar, weil viele schnell beendet oder unterdrückt, andere von den Medien nicht erwähnt wurden“ (Pun/Lee 2010: 236).

Alle vier Streikwellen weisen gemeinsame Ursachen bzw. Forderungen der Arbeitnehmerschaft auf, die jedoch bezüglich der Relevanz und Zentralität variieren. Dabei können typologisch vier Ursachen identifiziert werden:⁶

Tab. 1: Typologie der Streikursachen

1. Rechtsverletzungen – Nichtbezahlung – Überstunden – Sozialversicherungsbeiträge	2. Ökonomische Grundbedürfnisse – Höhere Löhne – Arbeitszeitverkürzung – Verbesserte Sozialleistungen
3. Innerbetriebliche Interessenvertretung – Gewählte Repräsentanten – Echte Interessenvertretung	4. Privatisierung von staatseigenen Betrieben – Kompensation des Arbeitsplatzverlustes – Sozioökonomische Nachsorge

Quelle: Eigene Darstellung

3 Auswirkungen

Seitdem sich die sozialen Spannungen seit 2000 weiter zuspitzen, nimmt die Wahrung der Stabilität für die chinesische Führung an Bedeutung zu. Die oben beschriebenen Streiks der Arbeiterschaft erhöhten scheinbar den Druck auf die Zentralregierungen zu handeln. Nichtsdestotrotz lässt sich bislang kein direkter Zusammenhang zwischen den Forderungen der Streikenden und den hier beschriebenen politischen Entscheidungen eindeutig nachweisen. Im Folgenden werden die Schnittmengen zwischen Forderungen der Streikenden und Veränderungen bei den Arbeitsgesetzen, den Lohnniveaus und den Möglichkeiten der Interessenartikulation aufgezeigt.

3.1 Gesetzeslage

Der chinesische Arbeitsmarkt besticht seit seiner Einbettung in das internationale Wirtschaftssystem durch einen geringen Grad an Regulation. In der Zeit von 1978 bis 2008 wurden Gesetze im Bereich des Arbeitsrechts verabschiedet und verändert, sowohl auf National- wie auch auf Provinzebene, um diesem Regulationsdefizit entgegenzuwirken. Das Unternehmensrecht (1988), das Gewerkschaftsrecht (1992)

4 Siehe Abb. 1 und 2 (Appendix).

5 Siehe Abb. 3 (Appendix).

6 Die Ursache 4 ‚Privatisierung von staatseigenen Betrieben‘ wird hier nur der Vollständigkeit halber angeführt.

und das Arbeitsrecht⁷ (1994) bildeten das Fundament für die Entwicklung von industriellen Beziehungen (Chan 2005: 3). Die Fortschritte der Weiterentwicklung arbeitsrechtlicher Regularien waren jedoch sehr limitiert, da das vorrangige Ziel der KPCh die ‚wirtschaftliche Entwicklung um jeden Preis‘ war. Außerdem befanden sich die Provinzen in einem ‚race to the bottom‘⁸, um ihre Attraktivität für Investitionen zu steigern. In dieser Atmosphäre wurde die Durchsetzung der Arbeitsgesetze oftmals einfach ignoriert (Lee 2009: 5).

Unter dem Paradigma der ‚harmonischen Gesellschaft‘ begann Anfang des neuen Jahrtausends eine Kehrtwende hin zu einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung (Lee 2009: 5–6). Dies äußerte sich in den Änderungen des Gewerkschaftsrechts im Jahr 2001, in dessen Rahmen die Position der Gewerkschaften gestärkt wurde (u. a. in kleinen Betrieben und auf lokaler/sektoraler Ebene). Das Arbeitsvertragsrecht von 2008 stärkte die vertraglich fixierten ArbeitnehmerInnenrechte⁹, verbesserte die Rolle der Gewerkschaften¹⁰ und erweiterte den Kündigungsschutz¹¹. Das Arbeitskonfliktgesetz hatte zur Folge, dass bei Nichteinhalten der ArbeitnehmerInnenrechte der Klageweg verkürzt, die Beweisführung vereinfacht und die Kosten hierfür reduziert wurden (vgl. Kleinert 2008).

Tab. 2: Inhalte des Arbeitsvertragsrechts und des Arbeitskonfliktgesetzes in China

Gesetze	Arbeitsvertragsrecht	Arbeitskonfliktgesetz
Inhalte der Gesetze	<ul style="list-style-type: none"> – Gleichbehandlung der ArbeitnehmerInnen inklusive Wanderarbeiter – Vertragspflicht; Arbeitsvertrag muss Mindestinhalte (z. B. Arbeitszeit) aufweisen – Kündigungsschutz erweitert; Entschädigungszahlungen bei Verstößen – Informationspflicht des Arbeitgebers – Abschluss von Kollektivverträgen z. B. über Löhne – Rechtsmittel: Beschwerde, Schiedsverfahren oder rechtliche Schritte 	<ul style="list-style-type: none"> – Verlängerung der Fristen beim Schiedsgericht (max. 1 Jahr) – Beschleunigung des Verfahrens (45 Tage) – Verbindliche Schiedssprüche / keine Frist für Einspruch mehr – Abschaffung der Gebühren für Streitbelegungsverfahren – Juristische Qualifikation der beteiligten Personen wird verlangt – Schiedssprüche werden öffentlich gemacht – Kollektives Schiedsverfahren (10+ Pers.)

Quelle: Kleinert 2008; Heberer 2008: 38 f.

Einerseits reagiert die KPCh mit diesen gesetzlichen Veränderungen auf die steigende Anzahl von Arbeitskonflikten sowie Protesten der Arbeitnehmerschaft. Andererseits folgt sie damit ihrem Leitbild einer ‚harmonischen Gesellschaft‘ (Kleinert 2008) und setzt dabei ihre Priorität auf die friedliche Beilegung von Arbeitskonflikten. Die ArbeitnehmerInnen sind heutzutage besser über ihre Rechte informiert, fordern diese auch im Klageverfahren ein und verfügen über einen leichteren Zugang zum Rechtssystem (Traub-Merz 2011: 3, Kleinert 2008). Dies spiegelt sich in der erhöhten Anzahl an Schlichtungsverfahren wider. Die nationale Zahl der Arbeitskonflikte verdoppelte sich von 350 000 im Jahr 2007 auf 693 000 im darauffolgenden Jahr (China Labour Bulletin 2009: 14), beispielsweise in den Distrikten von Guangzhou City kam es innerhalb der ersten Monate nach Einführung des Arbeitskonfliktgesetzes zu einer Verdrei- bis Verfünffachung an Schlichtungsverfahren (Elfstrom 2008).

Im Zuge der Veränderungen der arbeitsrechtlichen Realität werden auch die lokalen Vorschriften¹² immer wichtiger bei der Gestaltung und Entwicklung der (lokalen) industriellen Beziehungen. Als Paradebeispiel gilt die Stadt Shenzhen, die im Jahr 2008 eine neue Verordnung zur Regulierung der Streiks eingeführt hat. Diese erlaubt die Arbeitsniederlegung unter der Bedingung, dass zuvor eine 30-tägige

7 Beinhaltet das Recht auf Kollektivverhandlungen (*collective bargaining*); wobei in offiziellen Dokumenten das Wort *jitixieshang* (*collective consultation*) anstelle des Wortes *jitianpan* (*collective bargaining*) benutzt wird. Dies zeigt, dass es sich lediglich um Beratungen und nicht um Verhandlungen im klassisch-westlichen Verständnis handelt (vgl. Lee 2009: 4).

8 Abbau von Standards wie Sozial-, Arbeits-, Umweltstandards im globalisierten Wettbewerb.

9 Schriftlicher Arbeitsvertrag ist bindend; befristete Arbeitsverträge wurden stark eingeschränkt; Regelung für Probezeiten wurden angeglichen.

10 Einführung der Anhörungspflicht für Gewerkschaften.

11 Anstelle der 30-tägigen Kündigungsfrist kann auch ein Monatslohn gezahlt werden und bei widerrechtlicher Kündigung besteht nun ein Wiedereinstellungsanspruch. Zudem besteht eine Informationspflicht gegenüber der Arbeitnehmervertretung bei personen- und betriebsbezogenen Kündigungen.

12 Mittlerweile besitzen 22 von 31 Provinzen eigene Regeln für Tarifverhandlungen.

Bedenkzeit eingeräumt wird, jedoch hinkt dies weiterhin den internationalen Standards hinterher (Lee 2009: 8–9).

Trotz all dieser Entwicklungen besteht weiterhin eine Diskrepanz zwischen den gesetzlichen Ansprüchen und der praktischen Umsetzung der Gesetze. Dieses Implementierungsdefizit verdeutlicht sich unter anderem dadurch, dass einige Unternehmen die Löhne durch Nutzung von Nischen in der Gesetzeslage zu senken versuchen¹³ (vgl. Pun/Lee 2010). Darüber hinaus werden die für Tarifverhandlungen essenziellen Rechte, insbesondere die Vereinigungsfreiheit und ein umfassendes Recht auf Streiks, weiterhin vorenthalten. Dadurch fehlt den Gewerkschaften die Möglichkeit, kollektiv Druck auf die ArbeitgeberInnen auszuüben.

3.2 Ökonomische Grundbedürfnisse

Allen Streikwellen gemein waren die Forderungen nach höheren Löhnen und besseren Arbeitsbedingungen. Die Regierung begegnete den Forderungen der Streikenden in pragmatischer Weise mit einer gezielten Steuerung des Lohngefüges in Form von langsamen aber stetigen Lohnerhöhungen. Die lokalen Regierungen wurden dazu aufgefordert, die gesetzlichen Mindestlöhne zu erhöhen (Pun/Lee 2010: 248). In allen Gemeinden und Provinzen sind die Mindestlöhne, nachdem diese seit 2008 auf einem stagnierenden Niveau verharrten, bis Ende 2010 durchschnittlich um 25 Prozent angehoben und damit an die ökonomischen Rahmenbedingungen zumindest annähernd angepasst worden (China Labour Bulletin 2011: 7). Viele Unternehmen, die nicht bestreikt wurden, erhöhten vorbeugend die Löhne. (Traub-Merz 2011: 3). Trotzdem dürfen diese Entwicklungen nicht über immer noch bestehende massive Probleme der landesweiten Lohnstruktur hinwegtäuschen.

Ebenso entstanden in den letzten Jahren Gesetzesentwürfe für kollektive Lohnabkommen, also einer Vorstufe von Tarifverträgen, innerhalb derer die Arbeiterschaft erstmals als realer Akteur vertraglich fixiert wurde. Erste Pilotprojekte in einzelnen Provinzen laufen aktuell an (Yanling/Wenhui 2010: 6), wobei die Provinz Guangdong mit seiner Überarbeitung der *Regulations on the Democratic Management of Enterprises* als Pionier verstanden werden kann. Dieser Gesetzesentwurf stärkt die Verhandlungsposition des betrieblichen Managements sowie der Gewerkschaft gegenüber lokalen Autoritäten. Dabei können ein Drittel der Arbeitnehmerschaft solche Lohnverhandlungen initiieren. Die Einforderung und Abwicklung dieser Verhandlungen mit dem Management wird im Anschluss von der Gewerkschaft geleistet und muss innerhalb von 15 Tagen bearbeitet werden. Bei einer Nicht-Einhaltung dieser Frist ist der Arbeiterschaft eine Arbeitsniederlegung als Druckmittel gestattet, jedoch nur in Kombination mit der Einhaltung des zuvor beschriebenen Prozederes. Die gänzliche Implementierung des Gesetzesentwurfes wurde zwar bisher von den *Hong Kong Business Federations* verhindert, jedoch hält die Provinzregierung – zumindest öffentlich – an diesen Entwicklungsvorhaben fest (China Labour Bulletin 2011: 35 f.).

3.3 Interessenvertretung

In den letzten Jahren rückte zunehmend die Forderung nach einer repräsentativen und veritablen Interessenvertretung der Arbeitnehmerschaft in den Vordergrund, insbesondere vor dem – hier schon diskutierten – Hintergrund der mangelnden Repräsentation durch den ACGB. Allerdings gibt es erhebliche Diskrepanzen bezüglich der Erwartungen an eine innerbetriebliche Interessenvertretung. Einige ArbeiterInnen zeigten gar kein Interesse an gewerkschaftlicher Vertretung, andere verlangten vom ACGB separierte oder vom diesem anerkannte demokratische Strukturen. Es ging ihnen vor allem darum, bei Verhandlungen eingebunden zu werden (vgl. Pun/Lee 2010).

Während der Streikwelle von 2010 konnten in vielen Betrieben erstmals selbstständig organisierte und vom ACGB unabhängige Fabrikräte bzw. Betriebsvertretungen als temporäre Form der Interessenvertretung installiert werden. Diese gewählten Repräsentanten konnten den Betriebsleitungen gegenüber durchaus erfolgreich agieren. Darüber hinaus gibt es seit einiger Zeit lokale Pilotprojekte in einzelnen

13 Methoden zur Umgehung rechtlicher Vorschriften: Höherer Arbeitsdruck; Streichung von Überstunden; Streichung von Sonderzulagen oder Strafen.

Provinzen, die eine innerbetriebliche Interessenvertretung unter demokratischen Vorzeichen zu implementieren versuchen.¹⁴

4 Tripartite Consultation Committees

Eine Option, die Verhandlung von Löhnen und Arbeitsbedingungen in formelle Strukturen einzubetten, bietet das Konzept der *Tripartite Consultation Commission* (TCC). 1990 ratifizierte China die ILO-Konvention 144.¹⁵ Mit etwas Verzögerung fand 2001 die erste Sitzung des *National Tripartite Consultation Committee* (NTCC) statt und leitete den landesweiten Aufbau des TCC-Systems ein. Dabei wurden das *Circular on Further Expansion of the System of Equal Consultation and Collective Contracts* und das *Circular on Further Enhancing the Work of Labour Dispute Settlement* mit der Absicht verabschiedet, TCCs landesweit auf allen Ebenen einzurichten (Sijun/Nyland/Jiuhua Zhu 2011: 367). Bereits 2004 gab es in 31 Provinzen tripartistische Gremien, bis 2008 entstanden in China auf Provinz-, Kommunal- und Unternehmensebene 12 000 *Tripartite Coordination Mechanisms* (Qiao/Applebaum 2011: 3–5).

Die teilnehmenden Parteien – das Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit, der ACGB und die *Chinese Enterprise Confederation* (CEC) – stehen in enger Verbindung mit der KPCh. Daraus resultiert die fehlende Unabhängigkeit der Akteure von der KPCh, die jedoch aus kommunistisch-ideologischer Perspektive nicht notwendig ist, denn die KPCh agiert – aus ihrem kommunistischen Selbstverständnis heraus – im Interesse der Arbeiterschaft, weswegen alle Beteiligten dazu angehalten werden, bei den Beratungen auch die Interessen des Gegenübers aktiv mit einzubeziehen (Qiao/Applebaum 2011: 4).

Die Regierung nutzt den NTCC als Instrument, um Bedenken bezüglich neuer Gesetze und Konflikten in Staatsunternehmen entgegenzuwirken. Der ACGB versucht, die NTCCs zu nutzen, um die Handlungsspielräume bei Tarifverhandlungen zu vergrößern und um staatliche Unterstützung bei der gewerkschaftlichen Organisation des Privatsektors zu sichern. Währenddessen setzen sich die ArbeitgebervertreterInnen dafür ein, die Unternehmensrechte in der Praxis zu stärken (Sijun/Nyland/Jiuhua Zhu 2011: 366).

Trotz der politisch eher schwachen Stellung hatte der NTCC seit seiner Einführung Einfluss auf die arbeitspolitische Legislative: Der NTCC entwarf die *Rules on Collective Consultation* und die *Provisional Regulations on the Administration of Part-Time Labour Arbitrators*, die unter anderem 2008 in das oben skizzierte Arbeitsvertragsgesetz und das Arbeitskonfliktgesetz mündeten (Sijun/Nyland/Jiuhua Zhu 2011: 367).

Während die Arbeit des NTCC auf nationaler sowie der TCCs auf Provinzebene überwiegend die arbeitspolitische Legislative betrifft, umfassen die Tätigkeiten der lokalen TCCs praktischere Belange. Sie dienen vor allem als Forum, um Konflikte in der ArbeiterInnen-Management-Beziehung beizulegen (Sijun/Nyland/Jiuhua Zhu 2011: 366).¹⁶ Darüber hinaus werden Konzepte für die Entwicklung von Industrieparks zur Förderung harmonischer Arbeitsverhältnisse diskutiert (Qiao/Applebaum 2011: 9).

5 Fazit

Die analysierten Streikwellen lassen einen wachsenden Problemdruck erkennen, der sich auf das Regierungshandeln auswirkte und zu formalen Veränderungen in der Gesetzeslage sowie der Lohnstruktur führte. Die Regierung initiierte die TCCs als arbeitsmarktpolitisches Beratungsforum, um den Forderungen nach mehr Partizipation gerecht zu werden und gleichzeitig die Konfliktaustragung unter staatlicher Obhut beizubehalten.

14 Für nähere Information zu Demokratisierungstendenzen siehe ‚Reform und Demokratisierung‘ (Bock et al.).

15 Die von der ILO 1976 verabschiedete *Tripartite Consultation Convention 144* sieht vor, dass die ArbeitnehmerInnen, ArbeitgeberInnen und die Regierung bei den Beratungen gleichberechtigt vertreten sind und die Treffen mindestens jährlich stattfinden müssen. Abgesehen davon liegt die gesamte Gestaltung der *Tripartite Consultation Commission*, deren Institutionalisierung – beispielsweise den Anschluss an eine Behörde oder ein Ministerium, als Organisation, Regime etc. – und das Agenda-Setting im Verantwortungsbereich der nationalen Regierung (ILO 1976).

16 In Ermangelung verlässlicher Daten lassen sich keine generellen Aussagen über den Einfluss der TCCs in Bezug auf erfolgreiche Arbeitskonfliktbeilegungen treffen. Einen ersten Eindruck verschaffen die Fallstudien von Sijun/Nyland/Jiuhua Zhu 2011.

Die Forderungen der Streikenden bzw. die Ursachen der Streiks können inhaltlich mit den arbeitsmarktpolitischen Reformen und der Ausweitung des TCC-Systems in Verbindung gesetzt werden.

Die Einführung des Arbeitsvertragsgesetzes sowie des Arbeitskonfliktgesetzes steht inhaltlich in einem engen Bezug zu den arbeitsrechtlichen Forderungen (Rechtsverletzungen) der Arbeitnehmerschaft. Die TCCs setzen mit ihren formalen Aufgabenbereichen sowie ihrer gedachten Arbeitsweise an diesen arbeitsrechtlichen Punkten an, was sich an der Mitgestaltung rechtlicher Rahmenbedingungen und der Ausarbeitung von Richtlinien für Gesetzesentwürfe bzw. den konkreten Einfluss auf die Gesetzgebung verdeutlichen lässt.

Tab. 3: Zusammenhang zwischen Streikursachen, Auswirkungen und TCCs

Ursache / Forderung	Rechtsverletzungen	Ökonomische Grundbedürfnisse	Interessenvertretung
Auswirkung	– Arbeitsvertragsgesetz – Arbeitskonfliktgesetz	– Mindestlöhne – Lohnerhöhungen – Kollektive Lohnabkommen	– Lokale Pilotprojekte – ArbeitnehmerInnen als Akteur – Temporäre Betriebsvertretungen
Tripartite Consultation Committees	– Beratung über Arbeitsgesetze und Richtlinien	– Ausarbeitung von Richtlinien für Kollektivverträge	– Konfliktmediation – Einbeziehung der ArbeitnehmerInnen

Quelle: Eigene Darstellung

Die Anpassungsmaßnahmen des Lohnniveaus können ebenfalls auf die Forderungen der Streikenden nach verbesserten Einkommensverhältnissen (ökonomische Grundbedürfnisse) zurückgeführt werden. Auch hier können Verknüpfungen zwischen der Arbeit/den Aufgaben der TCCs und den Streikforderungen bzw. dessen Auswirkungen identifiziert werden. Sowohl die politikfeldspezifische Beratung (Sozial- und Wirtschaftspolitik) als auch die Vorbereitung von Inhalten können zukünftig verstärkt bei der Beratung über Anpassungsmaßnahmen der Lohnstruktur von Bedeutung sein.

Zudem ergibt sich ein Konnex zwischen den Forderungen nach einer gewissen innerbetrieblichen Mitbestimmung (Interessenvertretung) und den oben erwähnten lokalen Pilotprojekten. Hier treten die lokalen TCCs vor allem als Mediator zur Lösung von Arbeitskonflikten auf.

Daher können die Streiks als informelle Form der Aushandlung tarifärer Konditionen verstanden werden. Demgegenüber stellen sich die TCCs als formale Institution sowie Prototyp eines Tarifberatungssystems dar, wobei sich die Funktion der TCCs bislang auf Beratung und Konfliktbeilegung beschränkt.

Jedoch besteht ein Kernproblem weiterhin in der tatsächlichen Durchsetzung des geltenden nationalen Arbeitsrechts auf Provinzebene. Dieses Implementierungsdefizit wird dazu führen, dass Streiks ein probates Mittel zur Durchsetzung der Interessen der Arbeiterschaft bleiben.

Die TCCs sind ein vielversprechender Ansatz zur Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure in die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik. Aber die mangelnde Unabhängigkeit des ACGB und die daraus resultierende fehlende Repräsentation der Arbeitnehmerschaft durch denselbigen führen dazu, dass die ArbeitnehmerInnen de facto als isolierter Akteur auftreten.

Nichtsdestotrotz lässt sich der Einfluss der Arbeitnehmerschaft auf das Agenda-Setting innerhalb der KPCh erkennen. Gleichzeitig sind die aktiven Bestrebungen der chinesischen Regierung zur sozialverträglicheren Gestaltung der Arbeitsrealität sichtbar, was ein responsives Handeln verdeutlicht.

Literatur

Béja, Jean-Philippe (2011): The New Working Class Renews the Repertoire of Social Conflict. In: China Perspectives No. 2.

Chan, Anita (2005): Recent Trends in Chinese Labour Issues – Signs of Change. In: China Perspectives 57, January/February 2005. <http://chinaperspectives.revues.org/1115> (15. 10. 2011).

China Labour Bulletin (2009): China's Labour Dispute Resolution System. <http://www.clb.org.hk/en/node/100618> (18. 12. 2011).

China Labour Bulletin (2007): Speaking Out. The Workers' Movement in China (2005–2006). – CLB Research Reports, Dezember 2007. http://www.clb.org.hk/en/files/File/research_reports/Worker_Movement_Report_final.pdf (18. 12. 2011).

China Labour Bulletin (2009): Going it Alone: The Workers' Movement in China (2007–2008). – CLB Research Reports, Juli 2009. http://www.clb.org.hk/en/files/share/File/research_reports/workers_movement_07-08_print_final.pdf (15. 12. 2011).

China Labour Bulletin (2011): Unity is Strength. The Workers' Movement in China 2009–2011. – CLB Research Reports, Oktober 2011. http://www.clb.org.hk/en/files/share/File/research_reports/unity_is_strength_web.pdf (28. 12. 2011).

Elfstrom, Manfred (2008): China's New Arbitration Law. International Labor Rights Forum, May 2008. http://laborrightsblog.typepad.com/international_labor_right/2008/05/chinas-new-arbi.html (18. 12. 2011).

Focus Money (2011), http://p4.focus.de/img/gen/g/A/HBgAX7af_Pxgen_r_1100xA.jpg (24. 12. 2011).

Heberer, Thomas (Hg.) (2008): Entwicklungspolitik in China: Herausforderungen, Lösungsstrategien und deutsch-chinesische Entwicklungszusammenarbeit. Duisburger Arbeitspapiere Ostasienwissenschaften, No. 75/2008, Duisburg. <http://www.uni-due.de/in-east/fileadmin/publications/gruen/paper75.pdf> (18. 12. 2011).

ILO (International Labour Organization) (1976): C144 Convention concerning Tripartite Consultations to Promote the Implementation of International Labour Standards. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C144> (10. 12. 2011).

Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (ISSA) (2007): Neues Beschäftigungsförderungs-gesetz tritt 2008 in Kraft. <http://www.issa.int/ger/Observatory/Country-Profiles/Regions/Asia-and-the-Pacific/China-The-People-s-Republic/Reforms/New-Employment-Promotion-Law-takes-effect-in-2008> (18. 12. 2011).

Kleinert, Uwe (2008): Im Interesse staatlicher Legitimation und gesellschaftlicher Harmonie: Die Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen in China. – Fachartikel der Werkstatt Ökonomie e. V. & Asienstiftung, August 2008. http://eu-china.net/web/cms/upload/pdf/materialien/kleinert_2008_verrechtlichung_der_arbeitsbeziehungen_in_china_08-08-14.pdf (18. 12. 2011).

Lee, Chang Hee (2009): Industrial relations and collective bargaining in China. – International Labour Office Working Paper No. 7.

Lum, Thomas (2006): Social Unrest in China. – Congressional Research Service Reports and Issue Briefs, Paper 19, S. 6 f. <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1018&context=crs> (7. 1. 2012).

Pun, Ngai und Lee, Ching Kwan (2010): Aufbruch der zweiten Generation. Wanderarbeit, Gender und Klassenzusammensetzung in China. – Assoziation A, Berlin, S. 225–257.

Qiao, Jian und Applebaum, Lauren D. (2011): Tripartite Consultation in China. – UCLA Institute for Research on Labor and Employment Research and Policy Brief 9, Mai 2011. <http://www.irle.ucla.edu/publications/documents/ResearchBrief9.pdf> (12. 12. 2011).

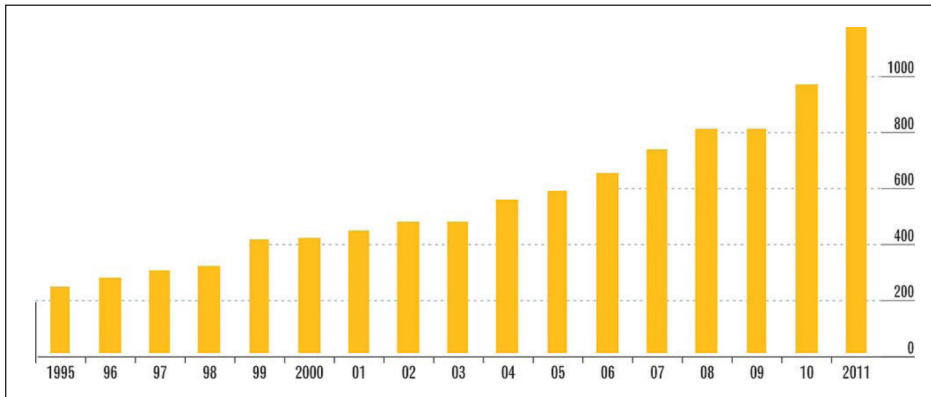
Sijun, Shao; Nyland, Chris und Jihua Zhu, Cherrie (2011): Tripartite Consultation: an emergent form of governance shaping employment relations in China. In: *Industrial Relations Journal* 42, S. 4.

Traub-Merz, Rudolf (2011): Lohnstreiks und Gewerkschaften in China – Ende der Niedriglohnpolitik? – Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/08233.pdf> (15. 10. 2011).

Yanling, Lin und Wenhui, Ju (2011): Collective Actions Push Trade Union Reform in China. In: Serrano, Melisa; Xhafa, Edlira und Fichter, Michael (International Labour Organization): *Trade Unions and the Global Crisis – Labour's Visions, Strategies and Responses*, S. 147–160.

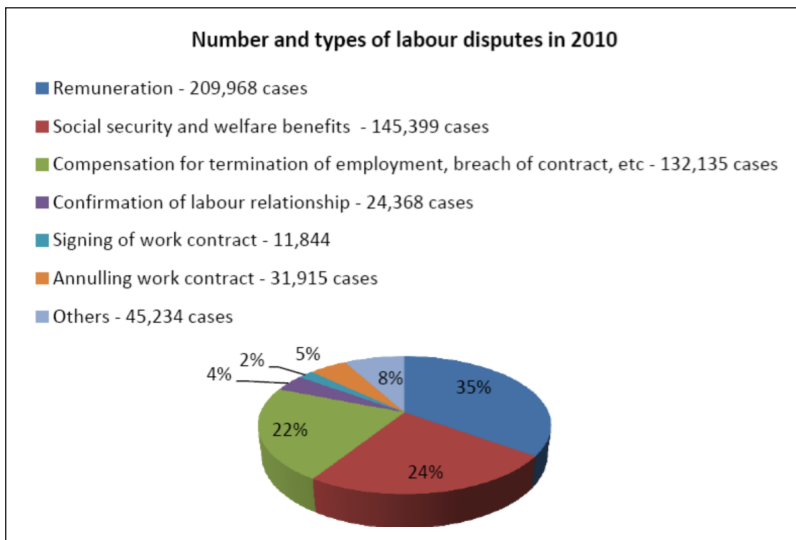
Appendix

Abb. 1: Entwicklung des nationalen Mindestlohns in China (1995–2011) (in Yuan pro Monat)



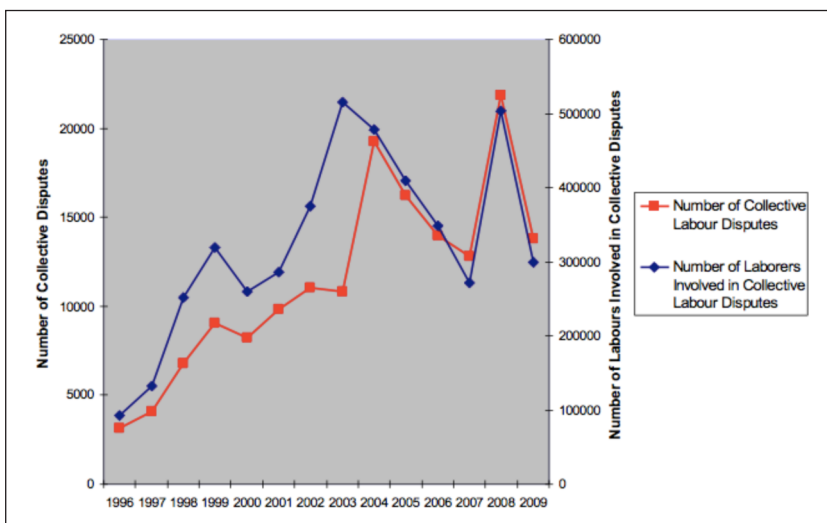
Quelle: Focus Money 2011, http://p4.focus.de/img/gen/g/A/HBgAX7af_Pxgen_r_1100xA.jpg (24.12.2011).

Abb. 2: Anzahl und Typen der Arbeitskonflikte 2010



Quelle: China Labor Bulletin 2011: 47.

Abb. 3: Entwicklung der kollektiven Arbeitskonflikte



Quelle: National Bureau of Statistics of China.

(III) Möglichkeiten der Reform und Demokratisierung der Chinesischen Gewerkschaften

Christian Bock, Eliza Mandieva, Christoph Reiprich, Daniel Sommer

1 Einleitung

Die Streiks in ganz China in den letzten Jahren haben zum Vorschein gebracht, dass die Volksrepublik China ein doppeltes Legitimationsproblem hat. Zum einen gibt es ein Legitimationsproblem der Kommunistischen Partei, die ihre Legitimität fast ausschließlich aus der erfolgreichen wirtschaftlichen Performanz der Volksrepublik zieht. Von den wirtschaftlichen Erfolgen auf der Makro-Ebene kann die große Anzahl der Arbeiterschaft jedoch nicht profitieren und erlebt eine wirtschaftliche Stagnation. Das geht zu Lasten der Idee der „harmonischen Gesellschaft“ und untergräbt gleichzeitig langfristig auch die Legitimität der Herrschaft der KPCh (vgl. China Labour Bulletin 2011). Zum anderen besteht ein Legitimationsproblem des chinesischen Gewerkschaftsdachverbandes (ACGB), der vielmehr ein Transmissionsriemen zwischen Staat und ArbeitnehmerInnen ist und eher die Interessen der Partei im Sinne der Herstellung und Sicherung des sozialen Friedens verfolgt, als Interessen der ArbeitnehmerInnen zum Beispiel bei Lohnverhandlungen zu vertreten (Howell 2008; Traub-Merz 2011). Vor allem die enge Verbindung zwischen Gewerkschaft und Partei, die mangelnde Wahrnehmung gewerkschaftlicher Tätigkeiten und die Tatsache, dass die Gewerkschaft eher ein Kontrollorgan als ein Repräsentationsorgan ist, machen Reformen in einem China, das zunehmend durch ungleiche Verteilungen geprägt ist,¹ im Sinne des Ziels der „harmonischen Gesellschaft“ mehr als notwendig.

Erste Reformschritte wurden in den letzten Jahren auch von der chinesischen Regierung eingeleitet, die aber noch nicht zu einer fundamentalen Verbesserung der Situation führen konnten. Prinzipiell lässt sich bei der Reformierung der chinesischen Gewerkschaften auf betrieblicher Ebene zwischen zwei verschiedenen Herangehensweisen unterscheiden – zum einen gibt es „top-down“-Ansätze, bei denen Reformen vom Management oder von Akteuren außerhalb des Unternehmens (ACGB, NGOs) an die Arbeiterschaft herangetragen werden, und zum anderen lässt sich auch die Selbstorganisation der ArbeiterInnen feststellen, die aus ihrer eigenen Dynamik heraus nach Reformen streben. Vor allem der Ansatz der „bottom-up“-Reformen verlangt nach einer weiteren Analyse, da im Zuge der weiterhin aufkommenden Arbeitsstreiks die Bedeutung von „grassroots“-ArbeiterInnenbewegungen weiter steigen könnte.

Ähnlich wie es im Falle der Landreformen in China Ende der 1970er Jahre bis in die 1980er Jahre war (Heberer 2008: 37 ff.), könnten aus den Legitimationskrisen hinsichtlich der Arbeiterschaft und der Umverteilung des Wachstums begrenzte Regelverletzungen entstehen, die anpassende Maßnahmen des ACGB und der Partei nach sich ziehen und so durch eine Handlungsspirale eine schrittweise Demokratisierung der Gewerkschaften von unten erreichen.² Die These lautet von daher auch: *Aufgrund des doppelten Legitimationsproblems steigt der interne Druck auf die chinesischen Gewerkschaften, die bereits einen schrittweisen Reformprozess durchlaufen. Der Reformprozess der Gewerkschaften hin zu einem Organ der ArbeitnehmerInneninteressenvertretung ist am erfolgreichsten, wenn er dezentral und „von unten“ angestoßen wird und anpassende Maßnahmen ganz im Sinne der Handlungsspirale nach sich zieht.*

Die anschließende Analyse untersucht den Reformansatz und die Ergebnisse von Reformen anhand jeweils zweier Beispiele für „top-down“- und „bottom-up“-Ansätze. Die Beispiele von Reebok und Walmart zeigen zwei mehrheitlich „top-down“-Reformversuche, während die Reformen bei Honda und die Reform des Yiwu-Modells zwei von der Arbeiterschaft getragene Modelle darstellen. Die unter-

1 Seit 2006 überschreitet der Gini-Koeffizient die 0,4-Schwelle, die von der UN als „tipping point“ für das Aufkeimen sozialer Unruhen angesehen wird.

2 Das Beispiel der Landreformen zeigt, wie dezentral auf ländlicher Ebene Schritte unternommen wurden, die auf zentraler Ebene eigentlich verboten waren. Aber nach und nach stellten die Bauernbetriebe mehr MitarbeiterInnen ein und transformierten damit auch den ländlichen Sektor erfolgreich, was der KPCh im Endeffekt nur die Option ließ, auch schrittweise nachzuziehen. So entstand eine Aufwärtsspirale, in der sich die Bauernschaft mehr Rechte erkämpfte (vgl. Heberer 2008: 37 ff.).

schiedlichen Herangehensweisen zeigen, dass noch kein Königsweg gefunden wurde, aber verschiedene Optionen, auch durch eine offene Interpretation der Gesetzestexte, möglich sind. Aus den sich ergebenden „lessons learned“ lassen sich Handlungsempfehlungen für eine Verbesserung der Situation ableiten, die sich sowohl an zivilgesellschaftliche als auch an staatliche Akteure richten.

2 Reformbedarf³

Der Reformbedarf bei der ACGB und den assoziierten Gewerkschaften ist gemessen an westlichen funktionierenden Gewerkschaften riesig, wobei aber beachtet werden muss, dass eine westliche Gewerkschaftslandschaft hinsichtlich chinesischer politischer, traditionalistischer und kultureller Eigenheiten nicht wahrscheinlich ist. Trotzdem muss festgehalten werden, dass die Gewerkschaften vor allem hinsichtlich der Interessenartikulation der ArbeitnehmerInnen gegenüber dem Management in Betrieben Defizite aufweisen und Reformen vor allem an diesem Punkt ansetzen müssen.⁴ Die wachsende Unzufriedenheit der ArbeitnehmerInnen, die sich durch eine Vielzahl von Streiks in den letzten beiden Jahren manifestiert hat (vgl. China Labour Bulletin 2011), zeigt vor allem folgende Probleme auf, an denen Reformen ansetzen müssten: Dazu zählen erstens die Unwissenheit der Belegschaft über Tätigkeit und Funktion von Gewerkschaften, zweitens die Methodik der Ernennung bzw. Wahl von Gewerkschaftsvertretern auf Betriebsebene, drittens die mangelnde Trennung von Management und Gewerkschaftsvertretern⁵ und viertens die fehlende Unterstützung der ArbeiterInnen bei arbeitsrechtlichen Konflikten oder Lohnkonflikten. Erfolgreiche Reformansätze müssen an diesen Punkten ansetzen und langfristige und nachhaltige Lösungen finden.

3 Reformversuche

Die vier folgenden Reformversuche sind exemplarisch zu sehen für „top-down“- und „bottom-up“-Herangehensweisen an Reformen. Es gibt sowohl staatliche Änderungsversuche als auch Interventionsversuche von MNUs, aber auch lokale Bewegungen, die auf Veränderungen gedrängt haben.

3.1 Top-down-Reformansätze

3.1.1 Reebok

Wegen der Kritik von Konsumenten und Gewerkschaften der westlichen Länder und den „Anti-Sweatshop“-Bewegungen⁶ der internationalen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) standen multinationale Unternehmen (MNEs) zunehmend unter Druck und führten nach und nach Verhaltenskodizes (Codes of Conduct) ein (vgl. Chan 2009: 294). Reebok war eines der ersten MNEs, das für ein umfangreiches Umdenken eintrat und sozial verantwortliche Politik bis in die Zulieferkette hinaus einführte. Da die Verhaltenskodizes von den Lieferanten immer wieder ignoriert wurden (falsche Evaluierungsdaten, gefälschte Schecks und Manipulation von Stundenzählergeräten etc.), setzte sich Reebok für die Gründung von Grassroot Trade Unions (GrTUs) bei seinen Lieferanten ein (vgl. ebd.: 294 f.)⁷. Ziel war es, durch aktive und aufgeklärte Gewerkschaften in den Zulieferbetrieben auch die betriebseigenen Verhaltenskodizes durchzusetzen (Cheng et al. 2011: 15). Die ersten demokratischen Wahlen fanden

3 Das Kapitel bezieht sich auf Reformbedarf der Gewerkschaften auf betrieblicher Ebene. Dies ergibt sich auch aus der „bottom-up“-Fokussierung der These.

4 Die empirische Untersuchung von Nichols/Zhao (2010) bei drei verschiedenen staatlichen Betrieben (state-owned enterprises – SOEs) hat ergeben, dass die Gewerkschaften bei dem Umgang mit ungerechter Behandlung oder schlechten Arbeitsbedingungen und auch bei Weiterbildungsmaßnahmen nicht an erster Stelle stehen, sondern jeder prinzipiell erst einmal auf sich selber gestellt ist und nur in wenigen Fällen die Gewerkschaften wirklich erster Ansprechpartner sind.

5 Dies geht einher mit einer fehlenden finanziellen Unabhängigkeit von Gewerkschaftsvertretern, die durch die Unternehmen bezahlt werden.

6 Die „Anti-Sweatshop“-Bewegung stellt eine multinationale Gruppe von InteressenvertreterInnen dar, die als Reaktion auf die globale Umstrukturierung der Bekleidungsindustrie entstand und vor allem eine Sorgfalts- und Rechenschaftspflicht von Herstellern gegenüber ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen fordert.

7 Dies kann auch als direkte Reaktion auf die Novellierung des Gewerkschaftsgesetzes von 2001 verstanden werden, die vorsah, dass es in jedem Unternehmen mit mindestens 25 MitarbeiterInnen eine Betriebsgewerkschaft geben müsste (vgl. Heuer/Kleinert 2005: 14).

2001 statt, scheiterten aber letztendlich an der Realität, da vor allem Mitglieder des Managements oder deren Verwandte zu GewerkschaftsvertreterInnen gewählt wurden und damit eine Doppelrolle einnahmen (ebd.: 13). Zusätzlich wurde die Nachhaltigkeit der Wahlen nicht gesichert, da Reebok nach den Wahlakten die gewählten VertreterInnen nicht weiter durch Wissenstransfers unterstützte, beziehungsweise auch daran gehindert wurde (vgl. Chan 2009: 309). Damit wurde der positive Ansatz (eines direkt-demokratischen Wahlprozesses) zunichte gemacht. Der „top-down“-Charakter des Prozesses zeigt sich durch die Intervention von Reebok auf die Arbeitsbeziehungen in den Zulieferbetrieben. Vor allem aus zwei Gründen konnte nicht das gewünschte Resultat erzielt werden: zum einen bestand der Kontakt in die Arbeiterschaft der Zulieferbetriebe nicht (vgl. ebd.: 310), und zum anderen wird externe Einflussnahme in China meist sehr kritisch gesehen.

Der ACGB reagierte darauf und verbat den ManagerInnen der Unternehmen und deren Verwandten die Teilnahme an den direkten Wahlen für die GrTUs (vgl. Trade Union Law 2001; Cheng et al. 2011: 14). Das Beispiel zeigt einen guten Reformansatz, indem es an verschiedenen Stellen des Reformbedarfs von Gewerkschaften ansetzt und damit einen umfassenden Prozess verfolgt, der letztlich aber durch den fehlenden langen Atem und damit verbunden fehlender Nachhaltigkeit und der Ablehnung externer Einmischung durch die KPCh und den ACGB⁸ scheitert. Im Nachhinein wurde der direkt-demokratische Wahlakt, der in den beiden Zulieferbetrieben durchgeführt wurde, als vorbildlich vom ACGB beschrieben und an anderen Stellen übertragen (vgl. Chan 2009: 311).

3.1.2 Walmart

Die Gründung von GrTUs waren nicht bei allen MNEs willkommen, wie das Beispiel Walmart zeigt (vgl. Cheng et al. 2011: 9). Walmart ist seit 1996 in der chinesischen Stadt Shenzhen präsent. Bis 2003 versuchte sich der ACGB mit den ManagerInnen der Walmart-Unternehmen über die Einführung von GrTUs zu einigen (vgl. He/Xie 2011: 7). Die Wahl dieser Unternehmen zur Reformierung seitens ACGB hing mit der wichtigen Rolle von Walmart zusammen, da sie dachten, dass andere MNEs der Walmart-Gewerkschaftspolitik folgen würden. Im Jahre 2003 haben die Walmart-ManagerInnen öffentlich angekündigt, dass es keine GrTUs in ihren Betrieben geben wird, da es keine Verletzung der Rechte der MitarbeiterInnen gäbe und keine Nachfrage seitens der MitarbeiterInnen bestünde (vgl. ebd.). Darüber hinaus musste der ACGB von der traditionellen Arbeitsweise abweichen (Kooperation mit ManagerInnen und „top-down“-Ansatz) und wählte die Kooperation mit den ArbeitnehmerInnen bzw. einen „bottom-up“-Ansatz: der ACGB mobilisierte die ArbeitnehmerInnen von Walmart für direkte Wahlen und forcierte so die Gründung einer GrTU. Daraufhin erklärte Walmart sich für eine Kooperation bereit, und die ersten direkten Wahlen fanden 2006 statt (ebd.: 8 f.; Cheng et. al 2011).

Nach den Wahlen hat sich der ACGB wieder zurückgezogen und nicht zu einer nachhaltigen Verbesserung der Arbeitsbedingungen geführt. Ziel war es, Fuß in einem MNE zu fassen und der Beschreibung als Transmissionsriemen zwischen Arbeiterschaft und Partei gerecht zu werden (vgl. Howell 2008; He/Xie 2011: 10). Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der ACGB und Walmart einen „tacit consensus“ erreicht haben, indem Walmart zumindest formal dem chinesischen Arbeitsrecht folgt und die Gründung von betrieblichen Gewerkschaften zulässt, während der ACGB dadurch an Legitimität bei der Arbeiterschaft gewinnt. Der ACGB prüft dabei nicht, inwiefern die gegründeten Gewerkschaften tatsächlich aktiv sind oder die Interessen der ArbeiterInnen vertreten. Beide Parteien (Walmart und ACGB) haben sich darauf geeinigt, das Empowerment von GrTUs zu verhindern, um die Existenz der bestehenden Wirtschaftsordnung nicht zu gefährden (vgl. He/Xie 2011: 10). Das Beispiel zeigt, wie eine Mobilisierung der Arbeiterschaft gelingen kann und demokratische Wahlen zumindest stattfinden können. Das Verhalten des ACGB zeigt jedoch, dass es nicht wirklich um eine nachhaltige Verbesserung der Lage der ArbeiterInnen ging, sondern vor allem der ACGB als Kontrollorgan bei Walmart etabliert werden sollte. Der Prozess stellt sich als beides, „top-down“ und „bottom-up“ dar, da er vom ACGB initiiert wird und dann durch eine Mobilisierung der Arbeiterschaft realisiert wird (vgl. Zhu 2009: 18 f.). Dennoch ist der Anstoß für den Reformprozess aus dem ACGB gekommen und damit eher „top-down“-induziert.

8 Die Argumentation ist, dass ausländische Unternehmen Wahlen unterstützen, um China zu destabilisieren (Howell 2009).

3.2 Bottom-up-Reformansätze

3.2.1 Honda

Honda ist einer der größten Autohersteller der Welt und besitzt insgesamt vier Fabriken in China, unter anderem die Honda Auto Parts Manufacturing Co. Ltd. (CHAM) in Foshan, Provinz Guangdong. CHAM hat 1800 Mitarbeiter und besteht aus ordentlichen MitarbeiterInnen (etwa 20 %) und Auszubildenden (etwa 80 %). Obwohl die Arbeitsintensität für beide Gruppen gleich ist, bietet diese Zwei-Klassen-Arbeitsstruktur („two-tier labor structure“) stabile Arbeitsbedingungen und bessere soziale Leistungen für ordentliche MitarbeiterInnen, während die übrigen Beschäftigten prekären Arbeitsverhältnissen ausgesetzt sind (vgl. Hui 2011: 136 f.). Die Streiks im Jahre 2010 sind Ergebnis dieser Verhältnisse sowie nicht steigender Löhne. Während der Streiks hat die Arbeiterschaft festgestellt, dass sie von den Gewerkschaften keine Unterstützung bekommt, da u. a. der Präsident der betrieblichen Gewerkschaft Hondas gleichzeitig eine Management-Position innehat und die Arbeiterschaft zur Kooperation mit dem Management aufforderte (vgl. ebd.: 137). Der Mangel an Unterstützung von gewerkschaftlicher Seite zeigte den ArbeitnehmerInnen die Bedeutung demokratisch gewählter Gewerkschaften. Daher forderten die CHAM-MitarbeiterInnen nicht nur Erhöhung der Löhne und bessere Arbeitsbedingungen, sondern auch die Reform der Gewerkschaften innerhalb des Unternehmens (vgl. ebd.).

Die Reform der Gewerkschaften galt als kollektives Interesse der Arbeiterschaft, nicht nur individuelle materiellen Interessen wie Lohnerhöhung oder bessere Arbeitsbedingungen. Zudem kann der CHAM-Streik als Trigger für weitere Streiks in der gesamten Automobilindustrie auch außerhalb von Guangdong gesehen werden, z. B. mehrerer Streiks in der Provinz Jiangsu (vgl. ebd.: 145).

Im Vergleich zu anderen Streiks wurde bei Honda anfangs nicht sofort unterdrückt, sondern das Aufbegehren teilweise toleriert (ebd.: 144). Die Streiks erreichten jedoch eine zumindest lokale/regionale Reform der Gewerkschaften. CHAM bekam demokratisch gewählte betriebliche Gewerkschaften, und in Guangdong wurde ein Gesetzentwurf „Ergänzung des Gesetzes zum demokratischen Management in Unternehmen in Guangdong“ auf den Weg gebracht, der die Gewerkschaften hinsichtlich der Vertretung der ArbeitnehmerInnen stärken sollte und Passagen zu kollektiven Lohnverhandlungen und Konflikt-schlichtung enthielt. Des Weiteren legte der Gesetzesentwurf demokratische Wahlen für Delegierte als Handlungsempfehlungen den betrieblichen Gewerkschaften nahe, wurde aber schlussendlich auf Druck von „Hong Kong Business Federations“ wieder zurückgezogen (China Labour Bulletin 2011; Yanlin/Wenhui 2010).

Neuere Geschehnisse in Guangdong zum Beispiel zeigen vermehrt einen zivilen Ungehorsam der Arbeiterschaft mit begrenzter Regelverletzung, die in Ansätzen auch schon institutionelle Reformen nach sich zogen,⁹ entscheidend ist dabei, dass die Bewegung bei der gebildeten Arbeiterschaft¹⁰ auf Betriebsebene ihren Anfang nimmt und weder vom ACGB oder einem MNE angestoßen wurde und damit wirklichen „Grassroots“-Charakter hat.

3.2.2 Das Yiwu-Modell

Die ArbeitsmigrantInnen leisten einen großen Beitrag zur nationalen Entwicklung und zum Export, aber sie sind von vielen Arten von Diskriminierung betroffen, wie zum Beispiel dem Mangel an Bildung für ihre Kinder, Nichtzahlung oder verzögerte Auszahlung ihrer Löhne, Verletzungen ihrer Rechte ohne angemessene Entschädigung. Diese Diskriminierungen führten nicht nur zu Unzufriedenheit unter den WanderarbeiterInnen, sondern auch zur Gründung von Vereinigungen von WanderarbeiterInnen mit ähnlichem geographischem Hintergrund, der zunehmend eine Gefahr für die „harmonische Gesellschaft“ werden könnte (vgl. Zhu 2011: 21). Um dieses Problem zu lösen, wurde in Yiwu in der Provinz Zhejiang auf Initiative von lokalen Gewerkschaften zusammen mit der lokalen Regierung das sogenannte „Yiwu-Modell“ entwickelt, in dem die „Selfdefence“-Gruppen „reorganisiert“ und in die lokalen Gewerkschaften integriert werden sollen (vgl. ebd.: 22). Unter einer formalen gewerkschaftlichen

9 Eine klare Kausalität von den CHAM-Streiks auf den Gesetzesentwurf lässt sich zwar nicht nachweisen, aber dass der Gesetzesentwurf ein Ergebnis der vermehrten Streiks im Jahre 2010 war, würde wohl niemand bestreiten.

10 Gebildet im Vergleich zu der Arbeiterschaft vor einer oder zwei Generationen (Chan 2010).

Vertretung sollten diese WanderarbeiterInnen nicht nur organisiert/kontrolliert, sondern auch von den lokalen Gewerkschaften betreut und geschützt werden. Dafür wurde das WanderarbeiterInnen-Service-Center geschaffen, wo sie qualitative Betreuung bekommen können (vgl. ebd.). Dieses Beispiel zeigt, wie aus begrenzter Regelverletzung durch die Gründung von Interessenvertretungen Veränderungen und Reformen dezentral und auf lokaler Ebene aussehen können. Durch die Neugründung von diesen Vereinen fühlt sich die staatliche Autorität herausgefordert und wird dementsprechend auch zu Reaktionen gezwungen, die in diesem Fall durchaus auch als positiv zu bewerten sind, da sie, zumindest auf dem Papier, eine Interessenvertretung der WanderarbeiterInnen durch die Gewerkschaften versprechen. Dies ist natürlich keine umfangreiche Reform und weit weg von dem, was als Reform wünschenswert wäre, könnte aber auch ein wichtiger Schritt in einer Handlungsspirale sein.

4 Institutionelle Anpassungen des ACGB in den letzten Jahren

Die oben beschriebenen Fälle sind beispielhaft zu verstehen für dezentralen Veränderungsdruck in China, der zwar nicht neu ist, aber in den vergangenen Jahren eine neue Qualität erreicht hat (beispielhaft die Zahl der Arbeitsstreitigkeiten und der involvierten ArbeiterInnen, siehe Chahoud 2008: 3; Heuer/Kleinert 2005: 10). Vor allem soziale Unruhen, Streiks und Unzufriedenheit unter der Arbeiterschaft, aber auch makroökonomische Veränderungen wie die Auflösung eines großen Teils von „State-owned Enterprises“ (SOEs) und Chinas Beitritt zur WTO haben institutionelle Veränderungen hervorgebracht (Chan 2010). Erste Schritte der Reformierung sind dementsprechend eingeleitet worden und äußern sich in den verschiedenen Gesetzen, die es zu den Themen gibt. Angefangen bei dem Gewerkschaftsgesetz (1992) und dem Arbeitsgesetz (1994) bis hin zu den drei Erweiterungen des Arbeitsgesetzes 2007–2008 durch das Arbeitsvertragsgesetz (AVG), das Arbeitsförderungsgesetz (AFG), das Arbeitskonfliktgesetz (AFK) und neueren Gesetzesentwürfen wie der „Ergänzung des Gesetzes zum demokratischen Management in Unternehmen in Guangdong“ (2010). All diese Gesetze stärken die Rolle der ArbeitnehmerInnen und räumen den Gewerkschaften neue Spielräume ein, die sie vor den Streiks als Transmissionsriemen der Partei in dieser Form nicht besaßen.

Seit 2010 gibt es auch ein Pilotprojekt für betriebliche Gewerkschaften in zehn Provinzen und Städten, in denen der ACGB etwa 10 Mio. Yuan investiert hat, um eine unabhängige Finanzierung von gewerkschaftlichen VertreterInnen von den jeweils höheren Ebenen zu gewährleisten.¹¹ Das Pilotprogramm läuft noch bis zum Jahr 2012 und soll danach landesweit eingeführt werden, wenn es sich als erfolgreich erweist (vgl. China Labour Bulletin 2011). Die begrenzten Regelverstöße auf der Ebene der lokalen Gewerkschaften setzen die chinesische Regierung und den ACGB unter Anpassungsdruck. Das spiegelt sich in den Novellierungen verschiedener Gesetzestexte wider. Die genannten Beispiele stehen exemplarisch dafür, dass Demokratisierungsansätze auf lokaler Ebene bei der chinesischen Regierung nicht unerhört bleiben. Allerdings stehen die Regelverstöße auf Lokalebene nur bedingt in einem kausalen Zusammenhang zu den Gesetzesänderungen.

Proteste und Streiks der Arbeiterschaft erhöhen den Druck zur Demokratisierung der Gewerkschaften. Diese werden aufgrund der Notwendigkeit, auf die Streiks zu reagieren, zu einer wahren ArbeitnehmerInneninteressenvertretung. Das spiegelt sich auch im Gewerkschaftsgesetz von 2001 wider. Hier wurde die Vertretung von ArbeitnehmerInneninteressen zumindest formell zu einer offiziellen Aufgabe der Gewerkschaften deklariert (Grassi 2008).

Vergleicht man die Gewerkschaftsgesetze von 1992 und 2001, dann kann von einer Demokratisierung der Arbeitsbeziehungen gesprochen werden. Neu ist, dass Gewerkschaften die ArbeitnehmerInnen in demokratische Entscheidungsprozesse einbinden sollen und dass die Arbeiterschaft die lokalen Gewerkschaften selbst demokratisch kontrollieren kann (Gewerkschaftsgesetz 2001, Art. 6). Obwohl das Gewerkschaftsgesetz von 2001 einen wichtigen Schritt für die Identitätsstiftung von Gewerkschaften hätte sein können, blieb der ACGB vor allem ein ausführendes Organ der Partei und hat nicht aktiv die gesetzlich gegebenen Freiheiten durchgesetzt. Auch das Arbeitsvertragsgesetz (AVG) von 2007, an dessen

¹¹ Bisher werden gewerkschaftliche Vertreter von den Unternehmen finanziert.

Ausarbeitung der ACGB beteiligt gewesen ist, stärkt die Stellung der Arbeitnehmerschaft. Konnten in der Vergangenheit ArbeitgeberInnen die Verträge ihrer ArbeitnehmerInnen ohne Angabe von Gründen kündigen oder die Verträge einfach auslaufen lassen, ohne eine Abfindung zu zahlen, ist dies aufgrund der Art. 42 und 46 des AVG nicht mehr möglich (Grossi 2008). Insgesamt wurde das Mitspracherecht der Gewerkschaften durch das AVG gestärkt, da Unternehmensregeln und Verträge nur noch mit einer Arbeitnehmervertretung oder der Gewerkschaft ausgehandelt werden können (AVG, Art 4, 5, 6).

5 Fazit

Abschließend kann gesagt werden, dass die zunehmende Anzahl an Streiks, aber auch der Wunsch nach Reformen auf lokaler bzw. betrieblicher Ebene die Tendenz zu begrenzten Regelverletzungen zeigen, während die institutionellen und gesetzlichen Anpassungen der letzten Jahre (mit immer weiter verkürzten Zeitabständen zwischen neuen Gesetzesentwürfen) verdeutlichen, dass die Volksrepublik China in Sachen Gewerkschaftsreform vor allem von der Arbeiterschaft auf dezentraler Ebene getrieben wird¹² (vgl. auch Kapitel zu *Tarifverhandlungen in China*).

Festzuhalten ist, dass in den letzten Jahren einige Reformen hinsichtlich gewerkschaftlicher Tätigkeiten stattgefunden haben. Wie oben beschrieben, gab es unterschiedliche Herangehensweisen auf lokaler und betrieblicher Ebene, um Reformen herbeizuführen. Die oben beschriebenen Reformansätze bei Reebok, Walmart, Honda und dem Yiwu-Modell haben sicherlich nicht die Gewerkschaftsstruktur auf den Kopf gestellt, aber können exemplarisch als Reformversuche verstanden werden, die Ausdruck der Legitimationskrisen der Partei und der Gewerkschaft sind und möglicherweise auch schrittweise Veränderungen der Gewerkschaften hervorrufen. Alle vier Modelle zeigen, dass Veränderungen der Arbeitsbeziehungen in China möglich sind. Der Erfolg dieser Reformprozesse variiert jedoch stark hinsichtlich der verschiedenen Herangehensweisen der jeweiligen Akteure. Während die als „top-down“ klassifizierten Modelle (Reebok und Walmart) vor allem Schwierigkeiten bei der Aufrechterhaltung der Gewerkschaftstätigkeiten zeigen, ziehen die „bottom-up“-Modelle (Honda und Yiwu) Reformanstöße mit tiefgehenden Veränderungen nach sich. Beim Reebok-Modell zeigt sich dies deutlich. Die Unterstützung der GrTU in den Zulieferbetrieben durch Reebok geht sehr schnell zurück, so dass sie „nicht stark genug sind, auf ihren eigenen Füßen zu stehen“ (Chan 2009: 309). Ob Reebok wirklich starke Gewerkschaften möchte, ist hinsichtlich der damit in Verbindung stehenden steigenden Kosten fragwürdig. Dennoch zeigt dieses Modell, dass dieser Reformanstoß zu einer Reaktion durch den ACGB geführt hat, indem es ManagerInnen verboten wurde, für die Gewerkschaftswahlen zu kandidieren.

Auch beim Walmart-Modell zeigt der reformanstoßende Akteur (ACGB) keinen langen Atem bei der Unterstützung der ArbeitnehmerInnen. Die Etablierung des ACGB in dem MNE und besonders bei Walmart, die prinzipiell sehr gewerkschaftsfeindlich eingestellt sind, war die Intention der angestoßenen Reformen, die aber genau dadurch nicht zu einem nachhaltigen Reformprozess oder Veränderungen führten.

Die bei den „bottom-up“-Modellen aufkommende Selbstinitiative scheint in dieser Hinsicht nachhaltiger zu sein, da die Motivation bei den ArbeitnehmerInnen, ihre Interessen zu vertreten, höher ist. So lassen sich bei diesen Modellen (Honda und Yiwu) deutlichere Gemeinsamkeiten beim Vergleich mit der Handlungsspirale erkennen. Das Yiwu-Modell zeigt, dass durch die Vereinigung der WanderarbeiterInnen und die gemeinsame Interessenartikulation Reaktionen bei den lokalen Gewerkschaften hervorgerufen wurden.

Vor allem das Honda-Modell ist positiv zu bewerten und kommt der Vermutung, geringe Regelverletzungen führen zu Veränderungen auf institutioneller Ebene, am nächsten. Die selbständige Mobilisierung der ArbeitnehmerInnen und die Forderung nach einer Reform der Gewerkschaften zeigt die hohe Motivation der ArbeitnehmerInnen, langfristig etwas zu verändern und diese Veränderungen notfalls auch aus eigenem Antrieb zu forcieren. Schon in dieser Forderung zeigt sich ein kollektives Interesse,

¹² Trotzdem ist es wichtig zu erwähnen, dass gesetzliche Änderungen in China immer auch eine Interpretationssache sind und nicht unmittelbar überall gleichzeitig durchgesetzt werden, sondern die Regelbefolgung oftmals im Ermessen der Zuständigen liegt.

für das die ArbeitnehmerInnen gemeinsam einstehen. Der Reformansatz, der bei Honda verfolgt wurde, und die erzielten Ergebnisse sind ein guter Schritt in die richtige Richtung, nämlich wahre Interessenvertretung.

Der Erfolg von Reformprozessen hängt im Wesentlichen von der Intention und Performance des dahinterstehenden Akteurs ab. So erreichen die „bottom-up“-Modelle weitaus positivere Veränderungen für die ArbeitnehmerInnen. Wichtig ist aber auch die Qualität und Nachhaltigkeit von Reformen, denn diese kann langfristig auch zu institutionellen Veränderungen führen. Howell (2008: 19) führt das Beispiel der direkten Wahlen von GewerkschaftsvertreterInnen an (im Sinne eines „bottom-up“-Prozesses), der auch langfristig zu einer Veränderung der Funktionsweise der Gewerkschaft führen kann, indem die Responsivität erhöht wird und die Interessen der Arbeiterschaft direkt einbezogen werden. Die Funktionsweise würde dann über die eines Kontrollorgans oder einer Wohltätigkeitsorganisation hinausgehen und tatsächlich Lohnverhandlungsprozesse und die Vertretung arbeitsrechtlicher Belange einbeziehen. Die zugrunde gelegte These kann insofern als bestätigt gelten, dass bei den analysierten Beispielen die „bottom-up“-Modelle erfolgreichere Reformen angestoßen haben, die auch nachhaltig zu Veränderungen geführt haben und im Sinne der Handlungsspirale Veränderungen auf institutioneller Ebene erreichen.

Vor allem das Potenzial von ArbeitnehmerInnen, sich selbst zu organisieren, bleibt unterschätzt. Sie bilden die Massen in China und können von ACGB und Partei nicht unbeachtet bleiben. Dies zeigt sich sehr positiv bei den Beispielen Honda und Yiwu-Modell. Sie zeigen Regelverletzungen, die anschließend zu Veränderungen bei den lokalen Gewerkschaften geführt haben.

So sehen unsere Handlungsempfehlungen wie folgt aus: Trainings über gewerkschaftliche Tätigkeit bzw. Infobroschüren für ArbeiterInnen und Trainings für gewählte GewerkschaftsvertreterInnen. Das Ziel muss sein, bessere Information über Gewerkschaftstätigkeit im Allgemeinen, aber auch Verhandlungsstrategien oder Zugang zu Rechtsmitteln zu vermitteln. Vielen ArbeiterInnen ist nicht klar, was eine Gewerkschaft macht oder ob es überhaupt eine gibt. Dies ist in China schwer umsetzbar, daher sind die bisherigen Reformversuche auch nicht als rein negativ einzustufen, sondern als erste Versuche zu verstehen, die Gewerkschaftsstrukturen und -tätigkeiten zu verändern.

Literatur

Chan, Anita (2009): Challenges and Possibilities for Democratic Grassroots Union Elections in China. A Case Study of Two Factory-Level Elections and Their Aftermath. In: *Labour Studies Journal* 34 (3), S. 293–317.

Chahoud, Tatjana (2008): Soziale Unternehmensverantwortung (CSR) und Arbeitnehmerrechte in der VR China. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Cheng, Joseph Yu-Shek; Ngok, King-Iun und Huang, Yan (2011): Multinational Corporations, Global Civil Society and Chinese Labour: Workers' Solidarity in China in the Era of Globalization. In: *Economic and Industrial Democracy*, 25. 7. 2011. DOI: 10.1177/0143831X11411325, <http://eid.sagepub.com/content/33/3/379.full.pdf+html>.

China Labour Bulletin (2011): Unity is Strength. The Workers' Movement in China 2009–2011. http://www.clb.org.hk/en/files/share/File/research_reports/unity_is_strength_web.pdf (zuletzt geprüft am 5. 12. 2011).

Grassi, Sergio (2008): Die neuen Aufgaben der chinesischen Gewerkschaften. In: *China aktuell – Journal of Current Chinese Affairs*, 1, S. 139–160.

He, Baogang und Xie, Yuhua (2011): Wal-Mart's Trade Union in China, in: *Economic and Industrial Democracy*, Online veröffentlicht am 25. 7. 2011. DOI: 10.1177/0143831X11411327, <http://eid.sagepub.com/content/33/3/421.full.pdf+html>.

Heberer, Thomas (2008): Das politische System der VR China im Prozess des Wandels. In: Claudia Derichs und Thomas Heberer (Hg.): Einführung in die politischen Systeme Ostasiens. VR China, Hongkong, Japan, Nordkorea, Südkorea, Taiwan. Wiesbaden: VS – Verlag für Sozialwissenschaften, S. 21–177.

- Heuer, Caroline und Kleinert, Uwe (2005): Chinas Arbeitsgesetz: Ein wirksames Instrument der Arbeitnehmervertretung? http://www.woek.de/web/cms/upload/pdf/gewerkschaften_in_china/publikationen/heuer_kleinert_2005_china_chinas_arbeitsgesetz.pdf (6. 1. 2012).
- Howell, Jude A. (2008): All-China Federation of Trade Unions beyond Reform? The Slow March of Direct Elections. In: *The China Quarterly* 196, S. 845–863.
- Nichols, Theo und Zhao, Wei (2010): Disaffection with trade unions in China: some evidence from SOEs in the auto industry. In: *Industrial Relations Journal* 41 (1), S. 19–33.
- Hui, Sio Leng (2011): Understanding Labour Activism: The Honda Workers' Strike. In: Scherrer, Christoph (Hg): *China's Labor Question*. München, Mering: Rainer Hampp Verlag, S. 133–151.
- Traub-Merz, Rudolf (2011): Lohnstreiks und Gewerkschaften in China – Ende der Niedriglohnpolitik? Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/08233.pdf>
- Yanlin, Lin und Wenhui, Ju (2010): Die Streikbewegung verschärft den Druck für eine Gewerkschaftsreform in China, 15. 9. 2010. <http://labournet.de/internationales/cn/lingewreformberlin.pdf> (zuletzt geprüft am 17. 11. 2011).
- Zhu, Ying; Feng, Tongqing und Warner, Malcolm (2009): The Recent Transformation of Chinese Trade Unions under the New Political Slogan of 'Creating Social Harmony'. http://chinaanalysis.com/cat1_innovation/media/blogs/blog30/IIRA%20Conference%20Paper%20on%20Trade%20Unions%20in%20China.pdf (zuletzt geprüft am 10. 12. 2011).

(IV) Auswirkungen des demografischen und industriellen Wandels auf den chinesischen Arbeitsmarkt

Lisa-Marie Althaus, Eleonora Hoffmann, Patricia Rinck

1 Einleitung

In der Volksrepublik China vollzog sich innerhalb der letzten 20 Jahre ein einzigartiger demografischer Wandel, der, verglichen mit den meisten entwickelten Staaten, in kürzester Zeit extreme Veränderungen in der Altersstruktur der Gesellschaft bewirkt hat (Cai/D. Wang 2006). Das Einzigartige am demografischen Wandel in China ist zum einen die im internationalen Vergleich besonders hohe Geschwindigkeit der Veränderungen, und zum anderen die Tatsache, dass China das erste Entwicklungsland ist, das eine solche demografische Transformation erlebt. Anders als in Industrieländern mit alternden Bevölkerungen können bestehende soziale Sicherungssysteme in China diese Auswirkungen nicht abfedern. Während das anhaltende Wirtschaftswachstum Chinas die Nachfrage nach Arbeitskräften weiter steigert, lässt der demografische Wandel das Arbeitskräfteangebot sinken. Dies führt dazu, dass es bereits jetzt zu strukturellen – d. h. regionalen, sektoralen und ausbildungsbedingten – Engpässen an Arbeitskräften kommt, die sich in Zukunft noch verstärken werden. Zusätzlich zu diesem demografischen Wandel findet in China ein technologischer Wandel von einer Lowtech- zu einer Hightech-Industrie statt, der die Anforderungen an ArbeiterInnen grundlegend verändern und so insbesondere die ausbildungsbedingte Arbeitskräfteknappheit verschärfen wird (Adecco 2007).¹ Die demografischen Umwälzungen werden somit, im Zusammenspiel mit dem technologischen und wirtschaftlichen Wandel, zum entscheidenden Problem für den chinesischen Arbeitsmarkt sowie für die chinesische Regierung (Bruni/Tabacchi 2011), da sie sich nachteilig auf die wirtschaftliche Entwicklung Chinas auswirken können (Golley/Tyers 2006). Die negativen Folgen des demografischen Wandels können, anders als Banister et al. (2010: 32) annehmen, nicht in ausreichendem Maße von einer zur Verfügung stehenden „chinesischen Reservearmee“ an ArbeiterInnen abgedeckt werden. Wenn jedoch geeignete Anpassungen im Hinblick auf die intersektorale und regionale Flexibilisierung des Arbeitskräfteangebots und die Mobilisierung von einer ausreichend großen Anzahl an adäquat ausgebildeten Arbeitskräften durch Bildungsprogramme für die derzeitigen und nachkommenden Generationen vorgenommen werden, kann China die großen Herausforderungen, die der demografische und der technologische Wandel mit sich bringen, bewältigen.

2 Demografischer Wandel, industrielle Umstrukturierung und wirtschaftliche Entwicklung in China – eine kritische Bestandsaufnahme

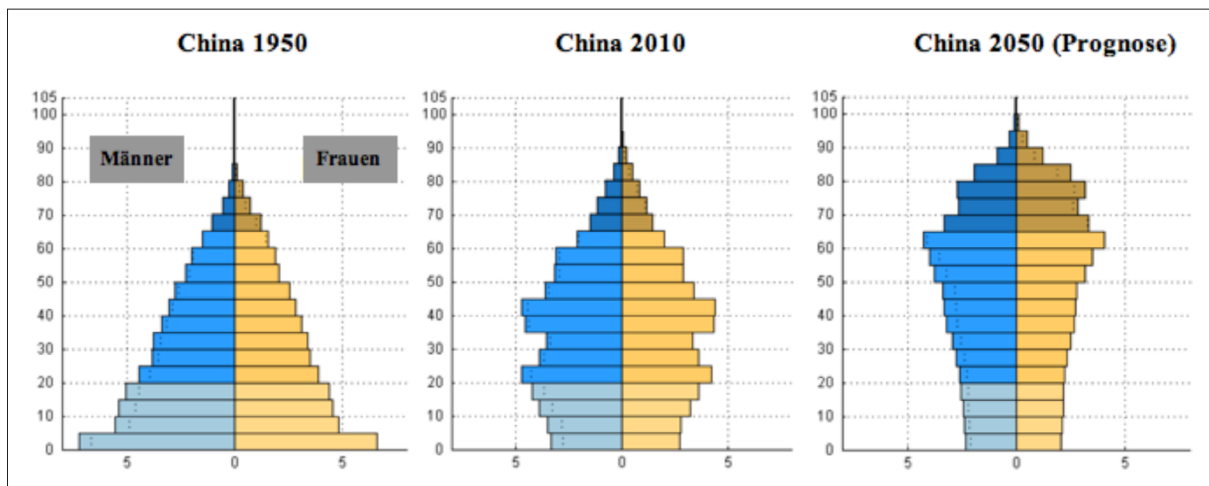
Im Zuge des demografischen Wandels finden parallel zwei Alterungsprozesse statt: eine strukturelle Alterung (von unten) durch die sinkende Geburtenrate sowie eine absolute Alterung (von oben) durch den Rückgang der Sterberate (Wu 2004).² Wie in Abb. 1 ersichtlich, verändert sich die Altersstruktur der chinesischen Bevölkerung deutlich von einer pyramidenförmigen (1950) zu einer prognostizierten kopflastigen Struktur (2050). Das bedeutet, dass sich eine zunehmend alte Bevölkerung auf eine relativ kleine, junge Basis stützen wird (UN DESA Population Division 2011; Banister et al. 2010; Wei/Jinju 2009).³ Bereits 2050 werden 30% der chinesischen Bevölkerung über 60 Jahre alt sein (UN 2011).

1 Der zwölfte Fünfjahresplan der chinesischen Regierung sieht eine Abkehr von reinem wirtschaftlichen Wachstum zu einem „higher quality growth“ auf Basis von Umwelt, Balance, Nachhaltigkeit, sozialen Faktoren und Effizienz vor. Eines der wichtigsten Ziele ist das sogenannte „industrial upgrading“. Dabei geht es um das Voranschreiten Chinas in der Wertschöpfungskette (Biotechnologie, Qualitätsmanufaktur, neue IT-Lösungen etc.) (KPMG China 2011; World Bank Office Beijing 2011). Für eine umfassende Einführung in die bevorstehende wirtschaftliche Umstrukturierung siehe Prasad 2011.

2 In weniger als 50 Jahren sank die Fruchtbarkeitsrate von 6 Kindern (1950) auf 1,6 Kinder pro Frau (2009). Gleichzeitig stieg die Lebenserwartung rasant an, von 43,5 Jahre (1960) auf 73,1 Jahre (2009) (Banister et al. 2010, 4-8; UN 2011; World Bank 2011).

3 Die Implikationen einer solchen Abhängigkeit werden u. a. gravierende Auswirkungen auf die sozialen Absicherungsstrukturen in China haben. Zu dieser Problematik siehe Banister et al. 2010: 12–15.

Abb. 1: Bevölkerung nach Altersgruppe und Geschlecht (in % der Gesamtbevölkerung)



Quelle: UN DESA Population Division 2011.

2.1 Verändertes Arbeitskräfteangebot bedingt durch den demografischen Wandel

Derzeit profitiert China, trotz der bereits sichtbaren demografischen Herausforderungen, noch von einer vergleichsweise vorteilhaften Bevölkerungsstruktur mit einer geringen Bevölkerungsabhängigkeitsquote⁴ und einem Überschuss an Arbeitskraft. Durch eine solche „demografische Dividende“ kann eine Gesellschaft übergangsweise produktiver sein und eine zusätzliche Quelle für wirtschaftliches Wachstum erschließen (Bloom et al. 2002). Jedoch wird sich dieses vorteilhafte demografische Fenster bis in die 2020er Jahre geschlossen haben (Peng/Mai 2008: 2, 20). Der prozentuale Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter (15–64 Jahre)⁵ an der Gesamtbevölkerung wird 2015⁶ seinen Höhepunkt erreichen. Danach wird der Anteil der Erwerbsfähigen, in absoluten Zahlen sowie prozentual, fortwährend abnehmen (Bruni/Tabacchi 2011: 49; Cai/M. Wang 2006: 23; Allianz 2011: 1 f.). Somit führen die demografischen Umwälzungen zu einem Ansteigen des Altersabhängigkeitsquotienten⁷, wodurch es sowohl zu einer Belastung der Gesellschaft durch zunehmende Unterstützung von Nicht-Erwerbstätigen als auch insgesamt zu einer Senkung der Produktivität einer Volkswirtschaft kommen kann⁸ (Golley/Tyers 2006; Cai/D. Wang 2006: 14).

Durch den demografischen Wandel verändern sich sowohl die Quantität als auch die Struktur des Arbeitskräfteangebots auf dem chinesischen Arbeitsmarkt. Das Arbeitskräfteangebot sinkt, denn

- wie in der Bilanz von Ein- und Austritten auf dem Arbeitsmarkt in Tab. 1 sichtbar, wird das Arbeitskräftewachstum in den nächsten Dekaden sehr gering sein, d. h. die Zahl der erwerbsfähigen Personen nimmt ab (Adecco 2007; Bruni/Tabacchi 2011: 49; Statistisches Bundesamt Deutschland 2011),
- durch verbesserte Bildungsmöglichkeiten erhöht sich die Zahl derer zwischen 15–24 Jahren, die sich länger in der Ausbildungsphase befinden, wodurch die Erwerbstätigenquote⁹ weiter abnehmen wird (Bruni/Tabacchi 2011: 53),

4 Die Abhängigkeitsquote im Allgemeinen definiert, wie hoch die Belastung der erwerbstätigen Bevölkerung oder der Volkswirtschaft durch den nicht-produktiven Teil der Bevölkerung aufgrund der Altersstruktur ist (Hoßmann et al. 2009).

5 Das Renteneintrittsalter in China liegt offiziell bei 60 (Männer) bzw. 55 Jahren (Frauen). Diese Grenze wurde festgelegt, als die Lebenserwartung noch 50 Jahre betrug. Eine Anhebung wäre diskutabel, da heutzutage die Lebenserwartung mehr als 20 Jahre darüber liegt (Golley/Tyers 2006, 6).

6 In der Literatur wird meist das Jahr 2015 als Wendepunkt in der chinesischen Bevölkerungsstruktur angenommen (Cai/M. Wang 2006); abweichend wird ebenfalls das Jahr 2013 diskutiert (Allianz 2011).

7 Der Altersabhängigkeitsquotient bezieht sich im Speziellen auf das Verhältnis von abhängigen alten Personen zu 100 Personen im erwerbsfähigen Alter (Hoßmann et al. 2009). Im Jahr 2050 werden 64 Rentner auf 100 Erwerbstätige kommen (Allianz 2011: 2; Statistisches Bundesamt Deutschland 2011; Wei/Jinju 2009: 12–17).

8 Beispielsweise könnten die in China generell sehr hohen Sparraten sinken (Banister et al. 2010: 31).

9 Die Erwerbstätigenquote wird definiert als der Anteil der beschäftigten Personen an der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter (OECD 2003).

Tab. 1: Bilanz von Ein- und Austritten der Erwerbstätigen auf dem chinesischen Arbeitsmarkt (in Mio.)

	Jährlicher Durchschnitt	Eintritt	Austritt	Bilanz
China	2008–13	17,8	13,8	4,0
	2013–18	14,5	18,9	-4,5
	2018–23	13,4	21,6	-8,3
Stadtgebiete	2008–13	7,0	5,8	1,2
	2013–18	5,7	8,1	-2,4
	2018–23	5,3	9,8	-4,5
Ländliche Gebiete	2008–13	10,8	8,0	2,8
	2013–18	8,8	10,8	-2,0
	2018–23	8,1	11,9	-3,8

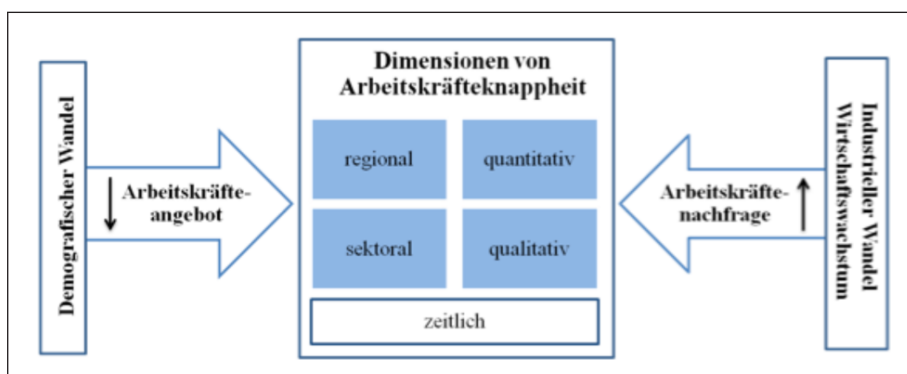
Quelle: Bruni/Tabacchi 2011, 49.

- in naher Zukunft wird ein größerer Anteil der 55–64-jährigen, aufgrund von schlechter Bezahlung oder Schwierigkeiten, eine Arbeit zu finden, den Arbeitsmarkt eher verlassen (Cai/M. Wang 2006: 23 und 2010: 77).

Zudem wird der erwerbsfähige Anteil der Bevölkerung älter und somit weniger produktiv, wenn nicht geeignete Maßnahmen zur gesundheitlichen und sozialen Versorgung gewährleistet werden können (Banister et al. 2010: 11).

2.2 Arbeitskräfteknappheit als Folge des Zusammenspiels von demografischem, industriellem und wirtschaftlichem Wandel

Die durch den demografischen Wandel bedingten Verschiebungen in der Altersstruktur der Bevölkerung lassen das Arbeitskräfteangebot sinken. Gleichzeitig wird jedoch die Arbeitskräftenachfrage durch das anhaltende Wirtschaftswachstum Chinas (World Bank 2011) erhöht, zudem verändern sich durch den industriellen Wandel auch die Anforderungen an die Arbeitskräfte.¹⁰ Eine Folge der Diskrepanz ist Arbeitskräfteknappheit (Abb. 2).

Abb. 2: Einflussfaktoren und Dimensionen von Arbeitskräfteknappheit

Quelle: Eigene Darstellung.

Derzeit sind bereits strukturelle Engpässe, d. h. regionale, sektorale und durch den industriellen Wandel vor allem auch ausbildungsbedingte Arbeitskräfteknappheit, sichtbar (Bruni/Tabacchi 2011).¹¹ In Zukunft könnte es sogar zu einem absoluten Mangel kommen (Cai/M. Wang 2006: 21–27).

¹⁰ Die Arbeitskräftenachfrage wird entscheidend von den veränderten Anforderungsprofilen durch den industriellen Wandel hin zu einer Hightech-Industrie und von zu erwartenden Produktionssteigerungen in der Landwirtschaft mitbestimmt (Europäische Kommission 2010; World Bank Office Beijing 2011; KPMG China 2011).

¹¹ Resultat der aufkommenden Arbeitskräfteknappheit sind dramatische Lohnsteigerungen in urbanen Sektoren (Cai/Wang 2010: 78). Auf Dauer könnte es dazu führen, dass China an internationaler Wettbewerbsfähigkeit in der Manufaktur einbüßt (Cai/M. Wang 2006: 26 f.). Zu den Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum in China siehe Bloom et al. 2011 und Cai/D. Wang 2006.

- Die Arbeitskräfteknappheit zeigt sich, wie Abb. 2 veranschaulicht, in verschiedenen Dimensionen, deren Charakteristika sich im zeitlichen Verlauf verändern werden. Wie genau die Ausprägungen der Dimensionen sich entwickeln, hängt außerdem noch von weiteren Faktoren ab: vom voranschreitenden demografischen Wandel, von der durch die Regierung vorangetriebenen industriellen Transformation, vom wirtschaftlichen Entwicklungsprozess und vom Verhalten der KPCh und anderen Akteuren (Arbeitgeber und -nehmerInnen, etc.) in Bezug auf die Maßnahmen zur Anpassung an die jetzige und zukünftige Lage am Arbeitsmarkt. Die zeitliche Dimension unterliegt allen übrigen Dimensionen und hat somit einen Querschnittscharakter.
- Es gibt regional große Unterschiede des Arbeitskräfteangebots. Fehlten 2010 in der Provinz Shandong ca. 300 000 FacharbeiterInnen, waren es in der Yangtze-Delta-Region mehr als 3 Mio. (iMOVE 2010: 25). Interessant ist hier, dass sich der Arbeitskräftemangel, der bereits 2003 im Pearl River Delta verzeichnet wurde, in den letzten Jahren nicht nur auf andere Boom-Regionen ausgebreitet hat, sondern sogar auf Gegenden, in denen das Angebot an Arbeitsplätzen vorher so gering war, dass von dort ursprünglich die meisten ArbeitsmigrantInnen abgewandert waren (Cai/Wang 2010: 78; Yin 2011).
- Sektoral betrachtet liegt der größte Arbeitskräftemangel derzeit in der verarbeitenden Industrie. Es fehlt an WanderarbeiterInnen im Niedriglohn-Bereich und technischen Fachkräften (Liu 2011). Problematisch ist, dass derzeit noch der größte Teil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft tätig ist, dort aber äußerst unproduktiv eingesetzt wird. Die chinesische Landwirtschaft erwirtschaftet trotz des immer noch höchsten Anteils an Erwerbstätigen (36,7 % im Jahr 2010) nur ca. ein Zehntel des BIP (National Bureau of Statistics of China 2011; World Bank 2011; Peng/Xiao 2007).¹²
- Quantitativ gesehen werden bis 2027 ca. 75 Mio. Arbeitskräfte fehlen (Bruni 2011: 27). Schon ab 2013 wird es mehr Aus- als Eintritte aus dem Arbeitsmarkt geben (Abb. 2; Bruni/Tabacchi 2011: 49). Von geschätzten 60 Mio. benötigten Fachkräften im Jahr 2010 fehlten 18 Mio., davon allein 12,2 Mio. in der Sekundärindustrie (iMOVE 2010: 25).
- Der Arbeitskräftemangel hat zudem eine qualitative Komponente. Von den derzeit verfügbaren technischen Arbeitskräften erreichen nur ca. 15 % das Facharbeiter-Niveau, und nur 1 % sind zertifizierte TechnikerInnen (Ministry of Health, Labour and Welfare Japan 2003). Etwa die Hälfte der technischen Arbeitskräfte sind „HilfsarbeiterInnen“. Bei der Besetzung von Managementpositionen haben Unternehmen schon jetzt besonders große Schwierigkeiten, ausreichend qualifizierte Arbeitskräfte zu finden (iMOVE 2010: 11–12).¹³

Die derzeit schon sichtbaren und sich weiter verschärfenden Engpässe erfordern Anpassungen, damit negative Auswirkungen des demografischen Wandels auf den chinesischen Arbeitsmarkt verhindert werden können.

3 Anpassungsmöglichkeiten und Bewältigungsstrategien

Zur Anpassung an den Wandel und Bewältigung der negativen Konsequenzen ist ein Bündel aus drei Faktoren von entscheidender Bedeutung: Benötigt wird 1) eine höhere intersektorale und regionale Flexibilität und Mobilität einer 2) ausreichend großen Anzahl an 3) adäquat ausgebildeten Arbeitskräften, um den Herausforderungen, die durch den demografischen und industriellen Wandel entstanden sind, begegnen zu können.

12 Zum Vergleich: Der Dienstleistungssektor erwirtschaftet mit 33,2 % der Beschäftigten einen Anteil von 41,8 % des BIP und der Industriesektor mit 27,2 % der chinesischen Arbeitskräfte 47,4 % des BIP. Zwar ist die Anzahl der ArbeiterInnen in der Landwirtschaft aufgrund von Migration und aus dem Arbeitsmarkt ausscheidenden Personen kontinuierlich gesunken (1980: 68,7 %, 2000: 50 %, 2008: 39,6 %), der Anteil ist aber im Vergleich zu anderen Staaten mit vergleichbarem Entwicklungsstand immer noch recht hoch und die Produktivität gering (World Bank 2011; Peng/Xiao 2007: 4).

13 Laut einer von McKinsey (2005) erhobenen Umfrage unter Personalverantwortlichen internationaler Unternehmen kommen weniger als 10 % der Menschen, deren Ausbildung und Berufserfahrung sie eigentlich für Managementpositionen bzw. Assistentenstellen qualifizieren, für die jeweiligen Positionen tatsächlich in Frage. Oft sind mangelhaftes Englisch und fehlende Soft Skills der Ausschlussgrund.

3.1 Intersektorale und regionale Flexibilität und Mobilität der chinesischen Arbeitskräfte – Optimierung der Faktorallokation

Die Allokation des Faktors Arbeit auf dem chinesischen Arbeitsmarkt ist derzeit nicht optimal. Es besteht die Notwendigkeit, vorhandene Arbeitskraft regional und intersektoral flexibel einsetzbar zu machen, sodass die Nachfrage nach geeigneter Arbeitskraft befriedigt werden kann. Das bedeutet, dass Arbeitskraft dort, wo sie benötigt wird, produktiver eingesetzt werden müsste. Produktivitätssteigerungen im Landwirtschaftssektor und eine effizientere Allokation von ArbeiterInnen aus eben diesem Sektor in anderen Sektoren könnten theoretisch, wie Studien von Peng/Mai (2008) ergeben haben, die negativen Effekte des demografischen Wandels auf den Arbeitsmarkt, d. h. wegfallende oder nicht nachkommende Arbeitskraft, ausgleichen. Die Migrationsströme, die der wachsenden chinesischen Wirtschaft in der Vergangenheit zu einem Reservoir an (billig) verfügbaren Arbeitskräften verholfen hatten, gibt es in diesem Ausmaß nicht mehr, wie in Abschnitt 2.2 erläutert wird.

Es lassen sich verschiedene Faktoren herausstellen, die eine Verbesserung der intersektoralen und regionalen Verschiebung und damit eine bessere Faktorallokation möglich machen könnten. So könnte die Regierung:

- die Produktivität derjenigen ArbeiterInnen, die sich in einer Beschäftigung befinden, z. B. durch Bildungsmaßnahmen erhöhen, um die fehlende Arbeitskraft auszugleichen (Bruni 2011: 27);
- die Integration des ländlichen und urbanen Arbeitsmarktes vorantreiben, wodurch die derzeitige systematische Marktverzerrung in Bezug auf Beschäftigungsmöglichkeiten, Gehälter, öffentliche Dienstleistungen und Sozialversicherung abgeschafft werden könnte (Peng/Xiao 2007: 18), und damit
- die Hindernisse der Binnenmigration und die strukturelle Diskriminierung der erwerbstätigen Landbevölkerung beseitigen (Golley/Tyers 2006: 17 f.).¹⁴

Es ist jedoch fraglich, inwiefern Produktivitätssteigerungen sowie eine höhere Flexibilität und Mobilität der Arbeitskräfte ausreichen, um den gesamten Mangel von 75 Mio. Arbeitskräften in den nächsten 15 Jahren zu bewältigen. Die Dimensionen einer solchen Produktivitätssteigerung erscheinen, so Bruni (2011: 27 f.), im geschichtlichen und internationalen Vergleich unrealistisch.

3.2 Mobilisierung der „schlummernden“ Arbeitskraft – Chinas Reservearmee?

Oft wird in der Literatur diskutiert, ob China bereits den sogenannten „Lewisian turning point“, das Ende des Überschusses an Arbeitskräften aus ländlichen Gebieten, erreicht hat oder wann dieser Punkt überschritten wird (Bruni/Tabacchi 2011: 46; Du/Wang 2010; Cai/Wang 2010). Bisher gingen viele Forscher davon aus, dass China weiterhin auf eine fast unerschöpfliche Reserve an billigen Arbeitskräften zurückgreifen kann, um die weiter ansteigende Arbeitskräftenachfrage zu stillen (Banister et al. 2010: 32), wie es bisher durch Massenmigration von den ländlichen in die Boom-Regionen und Städte möglich war (Peng/Xiao 2007: 4). Neuere Studien legen jedoch nahe, dass nur noch ein kleiner Arbeitskräfteüberschuss auf dem Land – sogenannte „disguised unemployed“ – vorhanden ist. Das potenzielle Arbeitskräfteangebot von derzeit „versteckten“ ländlichen Arbeitslosen wird auf unter 40 Mio. im Zeitraum zwischen 2011 und 2016 geschätzt (Bruni/Tabacchi 2011: 8). Schätzungen bezüglich der Reserve an Arbeitskraft sind aufgrund der oft prekären Datenlage natürlich schwierig, die bereits sichtbaren Lohnsteigerungen lassen jedoch darauf schließen, dass es derzeit schon einen Arbeitskräftemangel gibt (Bruni/Tabacchi 2011: 9, 48; Cai/Wang 2010: 79). Sowohl die Anzahl an Arbeitskräften als auch die Erwerbstätigenquote auf dem Land nehmen ab, und derjenige Rest an „versteckten“ Arbeitslosen, der vermutlich noch verfügbar ist, wird zu alt oder nicht ausreichend ausgebildet sein (Du/Wang 2010: 5 f.). Somit stellt das Reservoir an ungenutzter Arbeitskraft lediglich eine notwendige, nicht aber eine hinreichende Bedingung dafür dar, dass das Arbeitskräfteangebot optimal genutzt werden kann. Ob der Überschuss an ArbeiterInnen im Agrarsektor und ländlichen Raum im Allgemeinen die zusätzlich

14 Hierbei müssten zum Beispiel das *hukou*-System sowie Policies gelockert werden (z. B. Regulierungen gegen ländliche ArbeitsmigrantInnen), um die Arbeitskräftemobilität zu erhöhen (Kuijs/Wang 2005: 9; Peng/Xiao 2007: 5). Nur so kann der demografische Bonus in den nächsten Jahren noch vollständig genutzt werden (Peng/Mai 2008: 20).

benötigte Arbeitskraft für die modernen Sektoren bereitstellen kann, wird letztlich von der Altersstruktur, der geografischen Verfügbarkeit und dem Bildungsniveau der Arbeitskräfte sowie den rechtlichen Rahmenbedingungen bestimmt.¹⁵

Es gilt, eine Balance zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage zu finden. Dazu müsste sowohl das Arbeitskräfteangebot gesteigert als auch die Nachfrage durch den Arbeitsmarkt begrenzt werden, ohne das Wirtschaftswachstum zu behindern. Auf Seiten der Angebotssteigerung werden häufig Forderungen nach einer weiteren Lockerung der Ein-Kind-Politik¹⁶ und nach der Anhebung des Renteneintrittsalters¹⁷ geäußert (bspw. von Lamb 2011, Oksanen 2010, aber auch vom State Council Information Office of China (Kolonko 2005)), beides wird aber von der chinesischen Regierung derzeit noch abgelehnt. Nachfragereduktion wäre theoretisch durch Produktivitätssteigerungen denkbar, dies ist aber, wie bereits erwähnt, nicht in ausreichendem Maße möglich. Laut Bruni (2011: 23–28) würden die genannten Maßnahmen zur Reduzierung der Differenz zwischen Angebot an und Nachfrage nach geeigneter Arbeitskraft nur temporäre und marginale Effekte zeigen. Ihre Analyse kommt deshalb zu dem Ergebnis, dass in einer solchen Situation nur internationale Migration die Lücke zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage schließen könne. Dies könnte für die chinesische Regierung unter anderem eine Möglichkeit sein, Arbeitskräfte in geeigneter Quantität und Qualität in die Regionen und Sektoren zu befördern, in denen sie benötigt werden. Fraglich ist hier jedoch, ob China einen pragmatischen Migrationsansatz verfolgen wird, der die Einwanderungsströme und ihre sozialen, ökonomischen und politischen Konsequenzen steuern oder kontrollieren kann.¹⁸

3.3 Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit chinesischer Arbeitskräfte und Schließung der Bildungslücke

Eine bessere Bildung der zukünftigen, vor allem aber auch der derzeitigen ArbeiterInnen ist aufgrund notwendiger Produktivitätssteigerungen zum Ausgleich der abnehmenden Erwerbstätigenquote und des sich verschärfenden Fachkräftemangels¹⁹ geboten (Banister et al. 2010; Golley/Tyers 2006). Obwohl es seit Mitte der 1980er Jahre zahlreiche Reformbemühungen und Verbesserungen im Bildungsbereich gibt, ist das derzeitige Bildungssystem diesen Anforderungen nicht gewachsen. Noch immer gibt es große regionale Ungleichheiten im Bildungssystem, einen gravierenden Unterschied zwischen Stadt und Land generell (71,8 % der Analphabeten kommen aus ländlichen Gebieten) und zwischen den Geschlechtern (74,1 % der Analphabeten sind Frauen) (Bruni 2011: 7).

Um die zukünftigen Generationen besser auf die neuartigen Anforderungen des Arbeitsmarktes vorzubereiten, müssen der Zugang zu Bildung und deren Qualität auf allen Ebenen verbessert werden.²⁰ Die Bildungsausgaben sind in den letzten Jahren bereits gestiegen. Laut der chinesischen Regierung stellen sie derzeit bereits den höchsten Posten an den staatlichen Investitionen dar und sollen bis Ende 2012 einen Anteil von 4 % des BIP erreichen (iMOVE 2011).

Seit 2005 ist es eine der Prioritäten der chinesischen Bildungspolitik, die berufliche Ausbildung an den neuartigen Anforderungen des Arbeitsmarktes auszurichten.²¹ Die bisher wenig praxisorientierte Aus-

15 Selbst wenn die Nachfrage nach und das Angebot an Arbeitskräften sich rein quantitativ im Gleichgewicht befänden, wäre in China, aufgrund der oben genannten einschränkenden Faktoren, nachzeitigem Erkenntnisstand keine Vollbeschäftigung möglich.

16 Allerdings würde es lange dauern, bis dies sich in einer wachsenden Anzahl der zur Verfügung stehenden ArbeiterInnen niederschlagen würde (Golley/Tyers 2006, 4f.).

17 Da eine Anhebung des Renteneintrittsalters allerdings die Beschäftigungschancen der Jugend noch weiter verschlechtern könnte, ist dieser Schritt in der Bevölkerung sehr unpopulär (Global Times 2010).

18 Bruni (2011: 30) stellt die Hypothese auf, dass Migrationspolitik ein wichtiges Instrument in Chinas internationaler Politik werden könne. Diese Instrumentalisierung könnte eine Art Tausch von Rohstoffen gegen Rücküberweisungen ins Heimatland durch eingewanderte ArbeiterInnen vorsehen. Hierzu müssten aber, um Aussagen über die Machbarkeit und die Folgen einer solchen Politik für China, die Auswandererländer und die internationale Gemeinschaft treffen zu können, noch genauere Analysen folgen.

19 Der derzeitige Arbeitskräftemangel in den Küstenprovinzen ist vor allem auf die mangelhafte (Aus-)Bildung der zur Verfügung stehenden ArbeiterInnen zurückzuführen (Cai/M. Wang 2006: 28).

20 Hier sei darauf hingewiesen, dass es eine besondere Herausforderung ist, in einem autoritären Staat die geforderte Kreativität der Arbeitskräfte in einem starren Bildungssystem zu „lehren“ bzw. zu schaffen.

21 Im Zeitraum von 2006 bis 2010 sah die Regierung mit ca. 1,3 Milliarden USD eine starke Förderung der berufsbildenden und technischen Schulen vor (Adecco 2007: 34) und führte in der bevölkerungsreichsten Provinz Henan modellhaft ein Projekt zur Förderung der Berufsbildung durch (iMOVE 2010).

bildung an den Berufsschulen will die Regierung unter anderem durch die zunehmende Einstellung von berufserfahrenen „Ausbildern“ verbessern (iMOVE 2010: 26).²² Im Bereich der Universitätsbildung muss die „Arbeitsmarktfähigkeit“ der AbsolventInnen gesteigert werden, denn trotz hoher Nachfrage nach gebildeten Arbeitskräften haben diese Schwierigkeiten, Arbeitsplätze zu finden²³, was oft mit deren mangelnder Qualifikation und fehlender Berufserfahrung begründet wird (Europäische Kommission 2010: 19). Die Sozialkompetenz und Fremdsprachenausbildung der Studierenden müssten gefördert und praxisbetonte Lehrpläne entwickelt werden (Adecco 2007: 22, 33 f.). Problematisch ist zudem, dass ca. zwei Drittel der chinesischen Studierenden im Ausland nach Abschluss des Studiums oder der Promotion nicht nach China zurückkehren (Nowak-Speich 2006: 146 f.). Die Regierung sollte für diese AbsolventInnen entsprechende Anreize schaffen, z. B. durch attraktive Forschungskontexte bzw. angemessene Arbeitsplätze.

Die derzeit größte Herausforderung ist jedoch die kurz- bis mittelfristig notwendige Fortbildung des Teils der Bevölkerung, der sich bereits auf dem Arbeitsmarkt befindet, aber aufgrund seines niedrigen Bildungsniveaus nicht den durch den industriellen Wandel bedingten neuen Anforderungen entspricht (Bruni/Tabacchi 2011: 53 f.; Europäische Kommission 2010). Fortbildungen sind bisher nicht sehr üblich, oft auch weil die Zuständigkeiten unklar sind. Die Regierung sollte hier gezielt Anreize für ArbeitnehmerInnen und Unternehmen setzen, um Fortbildungen zu fördern. Wichtig wäre diesbezüglich, dass auch die im informellen Sektor Beschäftigten Möglichkeiten zur Fortbildung bekommen (Europäische Kommission 2010: 22). Die Dringlichkeit des Themas „Lebenslanges Lernen“ ist der chinesischen Regierung spätestens seit dem 16. Nationalen Kongress der KPCh im Jahr 2002 bewusst, auf dem die Entwicklung hin zu einer „lifelong learning society“ und die Förderung des „people’s comprehensive development“ beschlossen wurden (Du/Wang 2010: 30).

4 Fazit und Ausblick

Der demografische Wandel in China ist ein äußerst vielschichtiges Phänomen, das komplexe Strategien zur Bewältigung der derzeitigen und zukünftigen Herausforderungen erforderlich macht. Die bereits sichtbare Arbeitskräfteknappheit wird sich im Laufe der Zeit weiter verschärfen (Cai/M. Wang 2006). Die Lösungsansätze müssen alle Dimensionen der Arbeitskräfteknappheit berücksichtigen und auf mehr als nur die Steigerung der Zahl der Erwerbstätigen abzielen. Das gesamte Faktorenbündel (Quantität, Qualität, Flexibilität und Mobilität) ist zu berücksichtigen, da die Faktoren stark miteinander verflochten sind. Jene Arbeitskräfte, die die Voraussetzungen erfüllen, um intersektoral und regional flexibel eingesetzt zu werden, benötigen zunächst Fortbildungen, damit sie den qualitativ veränderten Anforderungsstrukturen entsprechen, die der technologische Wandel mit sich bringt.

Der Handlungsbedarf, der sich aus der vorangegangenen Analyse ergibt, lässt sich in einen eher kurz- bis mittelfristigen sowie in einen erst zu einem späteren Zeitpunkt dringlichen Handlungsbedarf unterteilen. Wie gezeigt wurde, wird es erst später zu absoluter Knappheit auf dem chinesischen Arbeitsmarkt kommen. Um aber quantitative Engpässe in der Zukunft reduzieren zu können, sollte die chinesische Regierung sowohl bisher abgelehnte als auch neue Optionen zur Erhöhung der Anzahl Erwerbsfähiger auf Machbarkeit und Wirkung überprüfen (Zwei-Kinder-Politik, Erhöhung des Renteneintrittsalters und internationale Migration). Maßnahmen zur Eindämmung struktureller Arbeitskräfteknappheit, die bereits jetzt sichtbar ist, sind derzeit dringlicher. Zugleich können hier kurzfristig die größten Fortschritte erzielt werden, wenn die Regierung ihre Reformbemühungen bezüglich Schul-, Berufs-, Universitäts- und Weiterbildung weiter verfolgt und intensiviert.

Um dem Problem der Arbeitskräfteknappheit in Zukunft begegnen zu können, muss die chinesische Regierung das Zusammenwirken der demografischen, wirtschaftlichen und industriellen Veränderungsprozesse in ihrer Komplexität berücksichtigen. Dazu ist es nötig, die Arbeitskräfteknappheit in den

22 Möglicherweise könnte das System der dualen Schul- und Berufsbildung in Ausbildungsprogrammen in Deutschland hier ein Beispiel geben (Europäische Kommission 2010: 41).

23 Die Arbeitslosenquote unter Akademikern ist mit derzeit ca. 13 % sehr hoch; zum Vergleich: die derjenigen mit Hauptschulabschluss (nach 9 Jahren) liegt nur bei 7,8 % (Europäische Kommission 2010: 19).

identifizierten fünf Dimensionen genauer zu analysieren. Zu diesem Zweck müssten Regierungs- und Verwaltungsinstitutionen noch stärker im Bereich statistischer Erhebungen und Vorhersagen bezüglich der Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklungen geschult und die Kompetenzen der Arbeitsämter gestärkt werden. Zum Beispiel müsste das National Bureau of Statistics of China eine intensive Untersuchung der Altersstruktur der Bevölkerung vornehmen, um verlässliche Aussagen über das genaue Ausmaß der Arbeitskräfteknappheit in China in den nächsten Jahren treffen zu können (Bruni 2011: 22). Zudem ist eine angemessene und flexiblere Bildungsplanung für die zukünftigen Generationen unabdingbar, um diese auf die sich immer weiter verändernden Anforderungen vorzubereiten und die bestehende Bildungslücke schließen zu können.

Wie Cai/Wang (2010: 80) zu Recht betonen,

[i]t is critical for the Chinese government to precisely understand the changing nature of this development stage and to conform to its logic. This can be a turning point for adjusting policy orientations and resolving long-standing problems in economic development so that China's economic growth can be sustained and the society can remain in harmony.

Die Bandbreite der Versprechen, die Staatspräsident Hu Jintao auf dem 17. Nationalkongress der KPCh 2007 machte – Schaffung neuer Arbeitsplätze und gleicher Beschäftigungschancen für ArbeiterInnen auf dem Land und in der Stadt, Berufsbildung, Verbesserung der Arbeitsrechte, etc. – zeigt, dass sich die Regierung der Komplexität der Situation durchaus bewusst ist (Europäische Kommission 2010: 24).

Das Ziel Chinas muss demnach sein, die eigene Anpassungsfähigkeit und Flexibilität zu erhöhen, um allen potenziellen zukünftigen Wandlungsprozessen gewachsen zu sein. Die aktuelle Lage kann insofern auch als Chance für das Land begriffen werden, als sie ein enormes Potenzial für Veränderungen birgt. Gerade weil die Herausforderungen, die der demografische Wandel in China mit sich bringt, stark von jenen der Industrieländer abweichen, kann China – wenn seine Bewältigungsstrategien erfolgreich sind – zukünftig als Modell für andere Entwicklungsländer dienen.

Literatur

Adecco Institut (2007): Chinas künftiger Arbeitsmarkt und die Folgen der neuen Arbeitsgesetze (globaler Prägung). Adecco Institute White Paper 3.

Allianz (2011): Chinas Ein-Kind-Politik – Erfolgsgeschichte oder Bumerang?. – Allianz Demographic Pulse, Juli 2011.

Banister, Judith; Bloom, David E. und Rosenberg, Larry (2010): Population Aging and Economic Growth in China. – PGDA Working Paper 53: 1–38.

Bloom, David E.; Canning, David und Fink, Günther (2011): Implications of Population Aging for Economic Growth. – PGDA Working Paper 64: 1–36.

Bloom, David E.; Canning, David und Sevilla, Jaypee (2002): The Demographic Dividend: A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change. Santa Monica: RAND.

Bruni, Michele (2011): China's New Demographic Challenge: From Unlimited Supply of Labour to Structural Lack of Labour Supply. Labour Market and Demographic Scenarios: 2008–2048. – CAPPaper Nr. 82. Center for the Analysis of Public Policy.

Bruni, Michele und Tabacchi, Claudio (2011): Present and Future of the Chinese Labour Market. – CAPPaper Nr. 83. Center for the Analysis of Public Policy.

Cai, Fang und Wang, Dewen (2006): Demographic Transition and Economic Growth in China. – International Conference on the Dragon and the Elephant: China and India's Economic Reform, 1.–2. Juli 2006, Shanghai. <http://iple.cass.cn/upload/2012/03/d20120305105846273.pdf> (abgerufen am 30. November 2011).

Cai, Fang und Wang, Meiyang (2006): Challenge Facing China's Economic Growth in Its Aging but not Affluent Era. In: China & World Economy 14 (5): 20–31.

- Cai, Fang und Wang, Meiyang (2010): Growth and Structural Changes in Employment in Transition China. In: *Journal of Comparative Economics* 28: 71–81.
- Du, Yang und Wang, Meiyang (2010): Demographic Ageing and Employment in China. – Employment Working Paper No. 57. Employment Policy Department, International Labour Organization. Genf. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_140841.pdf (abgerufen am 30. November 2011).
- Europäische Kommission (2010): New Skills for New Jobs: China and the EU. Shared Labour Market Experiences to Inform the Harmonious and Sustainable Society of the Future. – DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, und The Institute of Population and Labor Economics, Chinese Academy of Social Sciences. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=894&furtherNews=yes> (abgerufen am 30. November 2011).
- Global Times (2010): China Raising the Retirement Age, Unlikely. In: *Global Times*, 16. September 2010. <http://www.globaltimes.cn/china/society/2010-09/574231.html> (abgerufen am 30. November 2011).
- Golley, Jane und Tyers, Rod (2006): China's Growth to 2030: Demographic Change and the Labour Supply Constraint. College of Business and Economics, Australian National University.
- Hoßmann, Iris; Lettow, Mareike und Münz, Reiner (2009): Glossar. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Glossar/pdf_Glossar_MK.pdf (abgerufen am 30. November 2011).
- iMOVE (2010): Marktstudie China für den Export beruflicher Aus- und Weiterbildung. Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Bonn.
- iMOVE (2011): Investition in die Zukunft – Bildungsausgaben in China. Bundesministerium für Bildung und Forschung, 12. September 2011. http://www.imove-germany.de/cps/rde/xchg/imove_projekt_de/hs.xsl/alle_news.htm?content-url=/cps/rde/xchg/imove_projekt_de/hs.xsl/13038.htm (abgerufen am 24. Januar 2012).
- Kolonko, Petra (2011): Chinas alternde Gesellschaft. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4. Mai 2005. <http://www.faz.net/aktuell/politik/leitartikel-chinas-alternde-gesellschaft-1226261.html> (abgerufen am 5. Dezember 2011).
- KPMG China (2011): China's 12th Five-Year Plan: Overview. – KPMG Insight Series, KPMG Advisory (China) Limited. März 2011. <http://www.kpmg.com/cn/en/issuesandinsights/articlespublications/publicationseries/5-years-plan/pages/default.aspx> (abgerufen am 3. Februar 2012).
- Kuijs, Louis und Wang, Tao (2005): China's Pattern of Growth: Moving to Sustainability and Reducing Inequality. – World Bank Policy Research Working Paper 3767, Washington DC. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/11/08/000016406_20051108154427/Rendered/PDF/wps3767.pdf (abgerufen am 5. Dezember 2011).
- Lamb, Kate (2011): Session Summary. Dealing with Demography. – World Economic Forum, 2011. <http://www.weforum.org/sessions/summary/dealing-demography> (abgerufen am 30. November 2011).
- Liu, Erduo (2011): Zwischen Arbeitskräftemangel und Absolventenüberschuss. In: *www.showchina.org*, 14. Oktober 2011. <http://de.showchina.org/bilder/02/201110/t1026084.htm> (abgerufen am 1. Februar 2012).
- McKinsey & Co. (Hrsg.) (2005): China's looming talent shortage. In: *Mc Kinsey Quarterly*, November 2005. http://mkqpreview1.qdweb.net/Chinas_looming_talent_shortage_1685 (abgerufen am 1. Februar 2012).
- Ministry of Health, Labour and Welfare Japan (2004): China. – Report of the “Symposium on Globalization and the Future of Youth in Asia”, Symposium of the International Labour Office, the United Nations University and the Ministry of Health, Labour and Welfare Japan, 2.–3. Dezember 2004. <http://www.mhlw.go.jp/english/topics/globalization/dl/38-05.pdf> (abgerufen am 15. November 2011).

- National Bureau of Statistics of China (2011): China Statistical Yearbook. Beijing. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2011/indexeh.htm> (abgerufen am 2. Juni 2012).
- Nowak-Speich, Regula (2006): Bildung und Erziehung in der Volksrepublik China – Interdependenzen von Politik, Wirtschaft und Pädagogik. Diss., Universität St. Gallen.
- OECD (2003): Glossary of Statistical Terms. Statistics Portal. Paris. <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=785> (abgerufen am 30. November 2011).
- Oksanen, Heikki (2010): The Chinese Pension System – First Results on Assessing the Reform Options. – Economic Papers 412, Juni 2010. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brüssel.
- Peng, Xiujian und Xiao, Hao (2007): Population Ageing, Labour Market Integration and Economic Growth in China – A Dynamic General Equilibrium Analysis. – International Conference on Migration and Social Protection in China, Beijing, September 2007. <http://www.cmc-china.org/uploads/File/Research/Population%20Ageing,%20Labour%20Market%20Integration%20and%20Economic%20Growth%20in%20China.pdf> (abgerufen am 30. November 2011).
- Peng, Xiujian und Mai, Yinhua (2008): Population Ageing, Labour Market Reform and Economic Growth in China – A Dynamic General Equilibrium Analysis. – CoPS Working Paper No. G-174, Center of Policy Studies, Melbourne. <http://www.monash.edu.au/policy/ftp/workpapr/g-174.pdf> (abgerufen am 30. November 2011).
- Prasad, Eswar S. (2011): China's Approach to Economic Development and Industrial Policy. – Anhörung zu „China's Twelfth Five-Year Plan, Indigenous Innovation and Technology Transfers, and Outsourcing“ der U.S.-China Economic and Security Review Commission, 15. Juni 2011. http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/testimonies/2011/0615_us_china_economy_prasad/0615_testimony_prasad.pdf (abgerufen am 3. Februar 2012).
- Statistisches Bundesamt Deutschland (2011): Länderprofil China 2011. – Länderprofil G20 Industrie- und Schwellenländer. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Internationales/Laenderprofile/China2011.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 30. November 2011).
- United Nations (UN): UN Data. <http://data.un.org/> (abgerufen am 30. November 2011).
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA). Population Division (2011): World Population Prospects, the 2010 Revision. New York. <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm> (abgerufen am 20. Dezember 2011).
- Wei, Chen und Jinju, Liu (2009): Future Population Trends in China: 2005–2050. – CoPS Working Paper No. G-191. Center of Policy Studies, Melbourne. <http://www.monash.edu.au/policy/ftp/workpapr/g-191.pdf> (abgerufen am 30. November 2011).
- World Bank: China. World Bank Data. <http://data.worldbank.org/country/china?display=graph> (abgerufen am 30. November 2011).
- World Bank Office, Beijing (2011): China Quarterly Update – April 2011. Beijing. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/04/29/000356161_20110429003758/Rendered/PDF/614000Replacem1Quarterly1April12011.pdf (abgerufen am 3. Februar 2012).
- Wu, Yuping (2004): Die zukünftige demografische Alterung und das Problem der Altersversorgung in China unter besonderer Berücksichtigung der Metropole Shanghai und der Provinz Gansu. Diss., Philipps-Universität Marburg.
- Yin, Weijun (2011): China – Arbeitskräftemangel greift auf weniger entwickelte Regionen im Binnenland über. In: Allianz China Fokus, März 2011.

(V) Soziale Sicherung von WanderarbeiterInnen in der VR China – eine Bestandsaufnahme

Thomas Adisorn, Elena Beselin, Jan Brinkmann, Nils Ole Haar

1 Einleitung

Der Erfolg der chinesischen Wirtschaftstransformation ist unmittelbar mit der Geschichte der sogenannten *floating population*¹ verknüpft. Hierbei handelt es sich um einen Teil der Bevölkerung, der, zwischen ländlichem und urbanem Raum wechselnd, Nischen des Arbeitsmarktes im ganzen Land besetzt. Diese aktuell über 155 Millionen WanderarbeiterInnen (Cai et al. 2011: 18, zit. nach Chan 2011: 1)² sichern sowohl aufgrund ihrer beruflichen sowie geographischen Flexibilität als auch durch ihre niedrigen Löhne der Exportnation China komparative Kostenvorteile in den arbeitsintensiven Wirtschaftssektoren. Dennoch handelt es sich um eine soziale Gruppe, deren Vulnerabilität und mangelnde soziale Absicherung lange Zeit keine gesonderte Berücksichtigung in der Gesetzgebung fanden und somit oftmals erst in Folge extremer Ereignisse wie z. B. den Suiziden bei Foxconn 2010 thematisiert wurden (Barboza 2010).³

Seit Anfang des 21. Jahrhunderts hat der chinesische Staatsrat zunehmend erkannt, dass das fragmentierte, *hukou*-orientierte Sozialversicherungssystem der durch häufigen Orts- und Arbeitsplatzwechsel geprägten Realität von WanderarbeiterInnen nur unzureichend gerecht wird, und greift diesen Aspekt in seinen Direktiven (Handlungsvorschrift mit bindendem Charakter, aber kein förmliches Gesetz) auf.⁴ Dennoch gestaltet sich die Implementierung dieser Direktiven recht ungleichmäßig, wobei z. B. Regionen wie Shanghai und Beijing erste Anstrengungen hin zu einem inklusiveren Sozialversicherungssystem unternommen haben. Zudem zeigt auch die Regierung mit der Verabschiedung eines nationalen Gesetzes zur Sozialversicherung im Juni 2011, dass eine Aufwertung des Sozialversicherungsstatus von WanderarbeiterInnen nicht ausgeschlossen ist, und kommt so dem Ziel, bis 2020 die Gesamtbevölkerung einzubeziehen, einen Schritt näher (Rulliat/Vendryes 2010: 128).

Vor dem Hintergrund dieses hochgesteckten Ziels erscheint es daher angebracht, sich mit den bisherigen Reformbestrebungen zur besseren Inklusion von WanderarbeiterInnen zu beschäftigen und die Weiterentwicklung der Reformansätze von der lokalen auf die nationale Ebene näher zu beleuchten. Dadurch soll ein repräsentativer Eindruck der sozialen Absicherung von WanderarbeiterInnen und der nach der Verabschiedung des nationalen Sozialversicherungsgesetzes fortbestehenden Probleme vermittelt werden. Daher erfolgt zunächst eine Darstellung der Bedeutung und Lebensrealität chinesischer WanderarbeiterInnen, an die sich eine Beschreibung ausgewählter lokalstaatlicher Versuche, deren Bedürfnisse zu berücksichtigen, anschließt. Abschließend wird auf den Inhalt und die Relevanz des neuen Gesetzes für ArbeitsmigrantInnen im Hinblick auf das Potenzial eines inklusiven sozialen Sicherungssystems eingegangen. Da das Gesetz allerdings erst vor kurzem verabschiedet wurde, kann bislang nur auf den Inhalt des Gesetzes eingegangen, nicht aber seine Umsetzung reflektiert werden.

1 Der Begriff fungiert als Oberkategorie für den in China inhaltlich schwer zu fassenden Begriff der WanderarbeiterInnen. Das *hukou*-System unterscheidet zwischen ArbeitsmigrantInnen mit lokalem Aufenthaltsrecht (*bendi hukou*), deren Haushaltsregistrierung einen gleichwertigen Zugang zu Sozialleistungen gewährt, sowie WanderarbeiterInnen ohne *hukou*-Rechte (*renkou liudong*) (Chan 2011: 2).

2 Bedingt durch das Haushaltsregistrierungssystem und einen Mangel an offiziellen Statistiken variieren die Angaben zur Anzahl erheblich; beispielsweise zwischen 94 Millionen (Deutsche Botschaft Peking 2011) und ca. 150 Millionen (Chan 2010: 660) für 2009. Inzwischen werden auch WanderarbeiterInnen ohne lokale *hukou*-Rechte statistisch erfasst, die sich länger als sechs Monate von ihrer Heimatregion „entfernt“ haben (Taylor 2011: 11).

3 Das taiwanische Unternehmen Foxconn, welches sich auf die Produktion von Elektronikkomponenten für Hightech- und Lifestyleprodukte spezialisiert hat, wird seit 2006 mit dem Vorwurf unmenschlicher und ausbeuterischer Arbeitsbedingungen konfrontiert. Insbesondere die Häufung von Selbstmordfällen innerhalb der Belegschaft im Jahr 2010 fand intensive mediale Aufmerksamkeit (BBC 2010; The Economist 2010; Watts 2010).

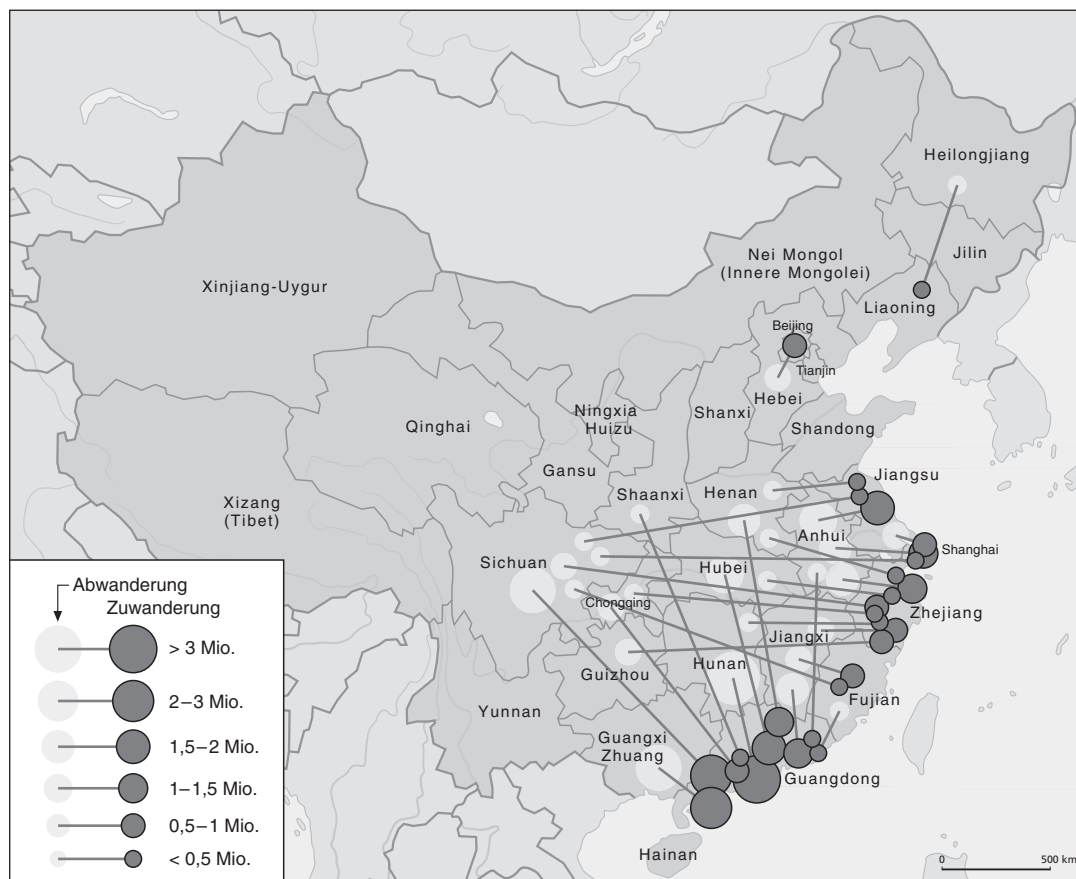
4 Gleichwohl räumt die Verfassung „Bürger[innen] [...] das Recht auf materielle Unterstützung von Seiten des Staates und der Gesellschaft im Alter, in Krankheitsfällen oder bei Arbeitsunfähigkeit [ein]“ (Constitution of the People’s Republic of China 1982, Art. 45). Dieses Gebot gilt seit 2004 explizit auch für die ländliche Bevölkerung (Braun 2011: 96).

2 WanderarbeiterInnen – VerliererInnen des Sozialsystems?

Seit Beginn der marktwirtschaftlichen Reformen Anfang der 1970er Jahre hat sich die Anzahl der *floating population* rapide vervielfacht: von 11 Millionen 1982 auf 30 Millionen Anfang der 1990er Jahre bis hin zu 75 Millionen 1995. Die 100-Millionen-Schwelle wurde um die Jahrtausendwende erreicht; aktuelle Schätzungen sprechen von 155 Millionen WanderarbeiterInnen (Chan 2011: 9; Cai et al. 2011: 18, zit. nach Chan 2011: 1; Taylor 2011: 18). Laut der Zensusinformationen von 2005 war der Anteil von Frauen bzw. Männern mit 49,5 % bzw. 50,5 % etwa gleich groß. WanderarbeiterInnen finden sich in allen Altersgruppen, wobei ein erheblicher Teil zwischen 20 und 34 Jahren alt ist (Taylor 2011: 32).

Die 2000 und 2005 durchgeführten Mikrozensus erlauben Rückschlüsse auf die räumlichen Verteilungsmuster der ArbeitsmigrantInnen. Ein Großteil der MigrantInnen hat die industrialisierte Küstenregion im Osten des Landes zum Ziel.⁵ Allein auf die Region Guangdong entfielen 32,6 % der Wanderbewegungen. Die bei einer solchen Wanderung durchschnittlich zurückgelegte Distanz ist aufgrund verbesserter Transportmöglichkeiten seit 1995 von 330 km auf 840 km im Jahr 2005 gestiegen (Taylor 2011: 28).

Abb. 1: Die 28 größten interprovinziellen Migrationströmungen in 2005



Quelle: eigene Darstellung (nach Taylor 2011: 26; zur besseren Darstellung leicht modifiziert)⁶

Im Zuge ihrer provinzübergreifenden Wanderungen ergeben sich für die WanderarbeiterInnen bislang hohe Zugangshürden zum Sozialversicherungssystem⁷ (Renten-, Kranken-, Arbeitslosen-, Unfall- bzw.

5 2000 ließen sich 75,9 % aller erfassten ArbeitsmigrantInnen in den östlichen Provinzen nieder, 2005 waren es 85,4 %. Die restlichen Ströme verteilen sich auf die Zentralregion (2000: 10,9 %; 2005: 6,9 %) bzw. den Westen des Landes (2000: 13,3 %; 2005: 7,8 %) (Taylor 2011: 23).

6 Bedingt durch zeitliche Verzögerungen bei der Freigabe von Daten sowie Übersetzungen muss im Folgenden auf den Zensus von 2005 statt von 2010 zurückgegriffen werden. Dadurch bleiben mögliche Auswirkungen der verstärkten Industrialisierung im Landesinneren auf die Wanderbewegungen unberücksichtigt.

7 Das Sozialversicherungssystem ist dabei abzugrenzen von der Sozialhilfe, welche aus Steuermitteln finanziert wird und eine soziale Grundsicherung auf dem lokalen Minimumlebensstandard (*dibao*) beinhaltet (Tao 2009: 76 ff.). Für eine umfassende Darstellung siehe u. a. Leung (2003) und Social Security Administration (2010).

Invaliden- und Mutterschaftsversicherung), da die administrative Verantwortung bei den lokalen Regierungen liegt und das System somit je nach Provinz unterschiedlich ausgestaltet wird. Die Sozialversicherungen sind zum größten Teil so organisiert, dass es zwei lokale Fonds gibt, in die eingezahlt wird: Einen individuellen Fonds für die jeweiligen MitarbeiterInnen, in den sowohl ArbeitgeberInnen als auch ArbeitnehmerInnen einzahlen, und einen Sozialfonds, in den nur ArbeitgeberInnen einzahlen. Im Falle der Rentenversicherung führt dies u. a. dazu, dass aus dem Sozialfonds – zusätzlich zur individuellen Absicherung – die Sozialleistungen für alle älteren ArbeitnehmerInnen der Region finanziert werden, welche selbst nie in das Sozialversicherungssystem eingezahlt haben. Dadurch ist dieser Fonds hoch defizitär (Watson 2009: 96 ff.).

Durch die lokale Organisation der Sozialversicherungssysteme konnten die Beiträge bisher jedoch nicht ohne weiteres von einer Region in die nächste überführt werden. So scheiden WanderarbeiterInnen bei einem Provinzwechsel aus dem lokalen System aus; in der Provinz Guangdong sind dies z. B. etwa 95 % der WanderarbeiterInnen (Tao 2009: 79). Zwar lässt sich ein Teil der gezahlten Beiträge auszahlen, jedoch gilt dies nur für den individuellen Fonds. Die Beiträge des Sozialfonds gehen verloren. Im Falle der Rentenversicherung kommt hinzu, dass erst eine kontinuierliche Beitragszahlung von 15 Jahren zum Anspruch auf eine Rente berechtigt (Watson 2009: 99).⁸ Des Weiteren zweckentfremden zahlreiche lokale Regierungen die lokalen Beiträge von WanderarbeiterInnen für andere Bereiche des Haushalts, sobald diese abwandern (Watson 2009: 103).⁹ Zugleich haben lokale Regierungen ärmerer Regionen die Möglichkeit entdeckt, sich ihrer sozialen Verpflichtungen zu entledigen, indem sie Abwanderungen explizit fördern (Chan 2011: 6).¹⁰

Häufig haben weder ArbeitgeberInnen noch ArbeitnehmerInnen ein Interesse daran, in dieses System einzuzahlen, und halten das Beschäftigungsverhältnis informell. Die ArbeitgeberInnen beklagen vor allem eine zu hohe Abgabenbelastung. Die WanderarbeiterInnen wiederum haben meist einen sehr geringen Verdienst, der häufig nicht einmal die Hälfte des Lohnes der ArbeiterInnen mit städtischem *hukou* beträgt, und müssen davon noch ihre Familien auf dem Land mitversorgen (Watson 2009: 101). Insgesamt müssen WanderarbeiterInnen somit bis dato eher als VerliererInnen des Sozialsystems bezeichnet werden.

3 Reform des Sozialversicherungssystems

Der Reformprozess des chinesischen Sozialversicherungssystems ist als ein langwieriger Prozess zu sehen, der zu Beginn des 21. Jahrhunderts – angestoßen durch diverse Direktiven der Zentralregierung in Peking – zuerst auf lokaler Ebene stattfand und seinen vorläufigen Abschluss auf gesamtstaatlicher Ebene in dem nationalen Sozialversicherungsgesetz von 2011 fand, dessen vollständige Umsetzung auf lokaler Ebene jedoch noch aussteht. In einer ersten Phase (2000 bis 2006), wurden auf lokalstaatlicher Ebene diverse Ansätze getestet, um die WanderarbeiterInnen zumindest teilweise in die sozialen Sicherungssysteme zu integrieren. Dies führte zu einem von Provinz zu Provinz unterschiedlichen Grad an Absicherung und unterschiedlichen Finanzierungsmodellen, die von einer alleinigen ArbeitgeberInnenfinanzierung über Mischformen bis zu einer komplett geteilten ArbeitnehmerInnen-ArbeitgeberInnenfinanzierung reichten. Typischerweise wurde den WanderarbeiterInnen nun ein zumindest rudimentärer Versicherungsschutz in den Bereichen Kranken-, Renten- sowie Unfallversicherung auf lokalstaatlicher Ebene ermöglicht.¹¹ Die anderen beiden Säulen hingegen, die Arbeitslosenversicherung und der Mutterschutz, wurden weiterhin kaum abgedeckt. Alte Probleme wie die mangelnde Transferierbarkeit bei Arbeitsplatz- und Wohnortwechsel oder die mangelnden Anreizstrukturen blieben jedoch größtenteils bestehen.

8 Das Renteneintrittsalter für Männer beträgt 60 Jahre, während gewerbliche Arbeitnehmerinnen ab 50 Jahren und weibliche, höhere Angestellte erst ab 55 Jahren bezugsberechtigt sind (OECD 2011: 1).

9 Zusätzlich haben Fälle von Korruption in Milliardenhöhe wie etwa in Shanghai 2006 dazu beigetragen, das Vertrauen in die Sozialversicherung zu brechen (Barboza 2008).

10 So organisieren z. B. einige lokale Regierungen den Transfer von WanderarbeiterInnen (Taylor 2011: 28).

11 Siehe dazu die Fallstudien von Braun (2010: 117 ff.).

In einer zweiten Phase ab 2006 intensivierten sich die Reformbemühungen, so dass schließlich im Juni 2011 ein nationales Sozialversicherungsgesetz in Kraft trat, das sämtliche ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen der Volksrepublik China verpflichtend in das Sozialversicherungssystem integriert. Zudem bietet es für WanderarbeiterInnen die Neuerung eines alle fünf Säulen abdeckenden Systems, bei dem regionale Transfers von Versicherungsleistungen nun ebenfalls ermöglicht werden. Im Folgenden werden der Verlauf des Reformprozesses, Details einzelner lokaler Reformansätze und des nationalen Sozialversicherungsgesetzes analysiert sowie weiterhin bestehende Probleme aufgezeigt.

3.1 Reformprozesse 2000–2006

Seit Anfang des 21. Jahrhunderts lassen sich rhetorische Bemühungen von Seiten der Zentralregierung in Beijing erkennen, WanderarbeiterInnen in das chinesische Sozialversicherungssystem einzubeziehen. Bei diesen Reformvorschlägen handelt es sich um Direktiven, für deren Implementierung keine zusätzlichen finanziellen Mittel für die lokalen Regierungen vorgesehen sind (Davies/Ramia 2008: 148 f.).¹² Die Umsetzung dieser Reformen befindet sich zudem im Aufgabenbereich lokaler Regierungen, so dass Veränderungen vor allem auf lokaler Ebene notwendig erscheinen, um eine einheitliche Regulierung – wie es das neue Sozialversicherungsgesetz anstrebt – zu schaffen.

Obwohl sich die Zentralregierung der diskriminierenden Wirkung des *hukou*-Systems bewusst ist, wurde dieses bislang nicht abgeschafft, sondern mittels Politikmaßnahmen zur Förderung der Bewegungsfreiheit und Bezugsrechte von WanderarbeiterInnen reformiert (Davies/Ramia 2008: 142). Dadurch kann die Regierung weiterhin die Bevölkerungsverteilung kontrollieren und gleichzeitig einen flexibleren Arbeitsmarkt fördern. Als zentrale Richtlinie hierfür gilt die Direktive Nr. 1¹³, welche im Januar 2003 vom Staatsrat verabschiedet wurde und sechs Schritte hin zur Abschaffung diskriminierender Regeln für WanderarbeiterInnen aufzeigt. Diese sind:

1. die Abschaffung von Arbeitsbeschränkungen für WanderarbeiterInnen in urbanen Gebieten;
2. die Abschaffung von zusätzlichen Gebühren, die WanderarbeiterInnen für bestimmte Dienstleistungen an die lokalen Regierungen zahlen müssen;
3. die Einführung von verpflichtenden Arbeitsverträgen für WanderarbeiterInnen sowie Strafmaßnahmen für Unternehmen bei unregelmäßigen Lohnzahlungen;
4. die Einführung von Arbeitssicherheitsmaßnahmen von lokalen Regierungen sowie die Zahlung angemessener Kompensationsleistungen bei Arbeitsunfällen und Todesfällen;
5. Informationskampagnen für WanderarbeiterInnen im Bereich der Gesundheitsvorsorge sowie
6. die Einführung verpflichtender Bildungsmöglichkeiten für Kinder von WanderarbeiterInnen (Davies/Grant 2008: 34 f.).

Diese Schritte wurden 2004 in der Direktive Nr. 92¹⁴ vom Staatsrat sowie in der Direktive Nr. 1405¹⁵ von der Staatlichen Kommission für Entwicklung und Reform (NDRC) ausgebaut (Davies/Ramia 2008: 142 f.). Direktive Nr. 92 weist lokale Regierungen an, das Verfahren bei der Arbeitssuche von WanderarbeiterInnen zu vereinfachen, und verpflichtet ArbeitgeberInnen dazu, WanderarbeiterInnen bei Berufsunfällen Kompensationsleistungen zu zahlen. Direktive Nr. 1405 unterstreicht die Punkte von Direktive Nr. 92 und hebt die Bedeutung von Weiterbildungsmaßnahmen für WanderarbeiterInnen hervor, welche durch die lokale Regierung, ArbeitnehmerInnen sowie ArbeitgeberInnen finanziert werden sollen.¹⁶

12 Für weitere Informationen zu Implementierungsproblemen siehe u. a. Deng/Smyth (2000) und Zhao (2004).

13 *Circular on good management and provision of services for rural migrant workers.*

14 *Circular on further improving the working conditions of rural migrant workers.*

15 *Circular on further clearing up and abolishing discriminatory regulations and unreasonable charges imposed on inter-provincial rural migrant workers.*

16 Eine weitere Politikmaßnahme stellt die Direktive Nr. 18 vom Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit (MOLSS) von 2005 dar, welche die Direktiven Nr. 458 (*Provisional regulations on inter-provincial employment for the rural labor forces*) von 1994, Nr. 59 (*Circular on the prohibition of the improper issuing of mobile and employment permits or cards*) von 1995, Nr. 99 (*Circular on issuing employment registration cards for workers employed outside their own localities*) von 1996 sowie Nr. 3 (*Circular to improve the employment of redundant rural labor*) von 2000 abschaffte (Davies/Ramia 2008: 143).

Die Umsetzung dieser sozialstaatlichen Vorgaben auf lokaler Ebene erfolgt angesichts des Richtliniencharakters und der unterschiedlichen Kapazitäten der einzelnen Regionen sehr heterogen (Davies et al. 2008: 66). Liu hat diesbezüglich drei Idealtypen einer Implementierung identifiziert: Provinzen, (1) die eigene Sozialversicherungssysteme für WanderarbeiterInnen etabliert haben; (2) in denen die urbane Versicherung auch MigrantInnen offen steht sowie (3) in denen eine Inkorporation in das jeweilige ländliche Sozialsystem vorgesehen ist (Liu 2006, zit. nach Wang 2008: 60). Im Folgenden werden exemplarisch wesentliche Charakteristika der Modelle (1) – am Beispiel Shanghais – und (2) – am Beispiel Beijings – herausgearbeitet.¹⁷

Shanghai, eines der Hauptzielgebiete chinesischer Wanderbewegungen, betrat 2002 Neuland bei der Ausgestaltung des Versicherungsschutzes für WanderarbeiterInnen. In Kooperation mit privaten Versicherungsunternehmen wurde per Dekret erstmals ein vollständig separates, bedürfnisorientiertes Sozialsystem geschaffen¹⁸, das eine Teilnahmepflicht aller nicht im städtischen *hukou*-System erfassten Arbeitskräfte vorsieht (Chen 2004).¹⁹ In Shanghai existiert somit eine Universalversicherung (*zonghe baoxian*), deren Alleinstellungsmerkmal die ausschließliche Finanzierung durch ArbeitgeberInnen, die einen Anteil von 12,5 % des jeweiligen Basislohnes abzuführen haben, darstellt (Dekret Nr. 123, Art. 9).²⁰ Hierbei handelt es sich explizit um eine Pflicht für alle ArbeitgeberInnen, bei deren Missachtung eine Strafzahlung von 2 % der noch zu zahlenden Beiträge sowie die gerichtliche Pfändung ausstehender Zahlungen vorgesehen sind (Dekret Nr. 123, Art. 19–21). Während Shanghai somit ein eigenes Sozialsystem für WanderarbeiterInnen etablierte, wurden in Beijing ab 1999 in mehreren Schritten Regelungen erlassen, die es jenen ermöglichen, Teil der urbanen Sozialversicherung zu werden (EU-China 2004: 13). Anhand der fünf Säulen des Sozialversicherungssystems werden die Funktionsweisen und Besonderheiten der beiden Modelle im Folgenden vergleichend beleuchtet.²¹

3.1.1 Krankenversicherung

Das Shanghaier Modell bietet nur einen Mindestschutz für Krankenhausaufenthalte, der zudem einen Eigenkostenanteil von 20 % der Versicherten vorsieht. Die restlichen Kosten werden durch die Arbeitgeberbeiträge gedeckt. Von diesen 12,5 % fließen zwischen 3 und 4 % in die Krankenversicherungssäule (Trieu 2009: 12). Alle drei Monate steigt dabei die Erstattungshöhe bei gleichbleibender Beitragszahlung. Nach zwölf Monaten werden Leistungen, die dem vierfachen Durchschnittslohn des Vorjahres aller Arbeiter des Bezirks entsprechen, gezahlt (Dekret Nr. 123, Art. 15). Die Leistungen gelten nur für die Dauer eines gültigen Beschäftigungsverhältnisses und schließen „selbstverschuldete Krankheiten“ wie etwa durch Infektionskrankheiten, Verkehrsunfälle oder physische Erkrankungen aus (Braun 2011: 131). Aus Sicht der WanderarbeiterInnen ist der Aspekt der Eigenverschuldung im Krankheitsfall eher irrelevant, der fehlende Versicherungsschutz kann hingegen lebensgefährdend sein.

In Beijing sind WanderarbeiterInnen gegen „Krankenhausbehandlungen und die ambulante Behandlung einiger festgelegter schwerer Krankheiten“ versichert (Braun 2011: 126 f.). Wie in Shanghai werden die Versicherungskosten dafür komplett vom Arbeitgeber getragen. Dabei dienen 60 % des durchschnittlichen Vorjahreslohnes als Berechnungsgrundlage (EU-China 2004: 15). 2 % von diesem bzw. 36,10 Yuan waren 2007 von den ArbeitgeberInnen in die Krankenversicherung zu zahlen. Sobald der Arbeitsvertrag aufgelöst wird, endet allerdings auch der Krankenversicherungsschutz.

Beide Systeme, in Beijing und in Shanghai, bieten nur rudimentäre Krankenversicherungsleistungen. Das Interesse, an diesem Versicherungszweig zu partizipieren, erscheint auf den ersten Blick höher für WanderarbeiterInnen aus Shanghai, da ArbeitgeberInnen für diese Beiträge vollständig aufkommen. Da

17 Als weiteres Beispiel für das erste Modell kann die Provinz Chengdu gelten, das zweite Modell wird u. a. auch in Guangdong angewendet. Das dritte, hier nicht weiter behandelte Modell kommt z. B. in der Provinz Jiangsu zur Anwendung (Nielsen/Smyth 2008).

18 Die *Interim Procedures of Shanghai Municipality on the Comprehensive Insurance for Out-of-town Employees* wurden erstmals am 22. Juli 2002 verkündet und am 30. August 2004 erweitert.

19 Das Dekret sieht aber Ausnahmen für das Haushaltspersonal und Agrararbeiter vor (Dekret Nr. 123, Art. 3).

20 Der Basislohn entspricht 60 % des lokalen durchschnittlichen Lohnes des Vorjahres (Dekret Nr. 123, Art. 9). Für Unternehmen der Baubranche gilt ein reduzierter Beitragssatz von 5,5 % des Basislohnes, wobei die Versicherung in diesem Fall keine Rentenkomponente enthält (Dekret Nr. 123, Art 9, Ziffer 2).

21 Für eine detaillierte Aufstellung der Rechtsentwicklung siehe Braun (2011: 216) sowie EU-China (2004: 13 bzw. 21 ff.).

hier allerdings auch ein Eigenkostenanteil bei Inanspruchnahme von Leistungen vorgesehen ist, könnte der Anreiz, sich tatsächlich behandeln zu lassen, geringer sein als in Beijing.

3.1.2 Rentenversicherung

Nach jeweils zwölf geleisteten Beitragsmonaten erhalten WanderarbeiterInnen in Shanghai ein Zertifikat über ihren Anspruch auf Rente, der auf 5 % des aktuellen Lohnes festgesetzt ist (Dekret Nr. 123, Art. 16). Von 12,5 % der durch den Arbeitgeber finanzierten Versicherungsabgaben entfallen alleine ca. 7 % auf die Altersvorsorge (Trieu 2009: 12). Sofern ArbeitnehmerInnen drei Zertifikate nachweisen können, erwerben sie Rentenanwartschaften, die bei Erreichen des Rentenalters ausgezahlt werden (Dekret Nr. 123, Art. 16). Die sich daraus ergebenden Rentenansprüche sind sehr niedrig und erlauben selbst bei langjähriger Einzahlung kaum eine ausreichende Altersversorgung (2007: ca. 1240 Yuan pro Jahr). Wenn ArbeitsmigrantInnen vorher abwandern, besteht die Möglichkeit, sich die bereits erlangten Rentenansprüche auszahlen zu lassen (Chen 2004). Allerdings schwächen die niedrigen Rentenzahlungen, die mangelnde Verzinsung und der so entstehende inflationsbedingte Wertverlust die Wirkung der Altersvorsorge erheblich ab (Braun 2011: 131).

In Beijing wird hinsichtlich des Rentenversicherungsschutzes der lokale Mindestlohn als Beitragsbasis angesehen (Braun 2011: 127). ArbeitgeberInnen zahlen 20 % (2007: 128 Yuan), ArbeitnehmerInnen 8 % (2007: 51,20 Yuan) des lokalen Mindestlohns. Für WanderarbeiterInnen besteht zudem die Möglichkeit, ein auf dem Land bereits etabliertes Konto ruhen zu lassen oder es in das städtische System zu übertragen. Sobald ArbeitsmigrantInnen das Rentenalter erreicht haben, können Rentenleistungen auch in ländlichen Gebieten ausgezahlt werden. Negativ zu vermerken bleibt, dass es keine Möglichkeit gibt, ArbeitgeberInnenbeiträge an einen neuen Arbeitsort zu transferieren (EU-China 2004: 17).

Während Beijing den WanderarbeiterInnen somit zumindest rudimentäre Rentenleistungen und eine begrenzte Mobilität ermöglicht, liegt der Vorteil des Shanghaier Ansatzes besonders in der alleinigen Arbeitgeberfinanzierung der Rentenversicherung, welche zu einem erhöhten Partizipationsanreiz für das Modell der Universalversicherung insgesamt führen kann.

3.1.3 Arbeitsunfallversicherung

Die Universalversicherung in Shanghai umfasst des Weiteren auch einen Schutz gegen Arbeitsunfälle. Sofern die zuständige staatliche Behörde bestätigt, dass die Verletzungen infolge der Berufsausübung entstanden sind, wird eine einmalige Entschädigungszahlung, die nach den erlittenen Schäden sowie des Alters der Betroffenen gestaffelt ist, ausgezahlt (Dekret Nr. 123, Art. 14; Braun 2011: 131).

In Beijing existieren hingegen keine speziellen Regeln für WanderarbeiterInnen bei Arbeitsunfällen. Statt dessen ist die Teilnahme im regulären System vorgesehen (Braun 2011: 129). Die ArbeitgeberInnen sind verpflichtet, einen je nach Unfallrisiko gestaffelten Beitragssatz zum Versicherungsschutz abzuführen, der durchschnittlich ca. 2,6 % der Gesamtlöhne der beschäftigten MigrantInnen ausmacht (Tao 2009: 81).

In dem Bereich der Arbeitsunfallversicherung gehen beide Systeme auf die geringen Verdienstmöglichkeiten von WanderarbeiterInnen ein, da die Beiträge ausschließlich arbeitgeberInnenfinanziert sind.

3.1.4 Arbeitslosenversicherung

Die Versicherung für Arbeitnehmer ohne Haushaltsregistrierung in Shanghai sieht keine gesonderten Regelungen für Arbeitslose vor. Mangels urbanem *hukou* sind diese Versicherungszweige für WanderarbeiterInnen verschlossen (Dekret Nr. 123, Art. 13; Braun 2011: 131).

In Beijing dagegen existiert eine Arbeitslosenversicherung für WanderarbeiterInnen. Deren Konditionen sind, verglichen mit denen für ArbeiterInnen mit urbanem *hukou*, wesentlich vergünstigt. Als Beitragsbemessungsgrundlage gilt in diesem Fall der Mindestlohn (Braun 2011: 130). Daher zahlten ArbeitgeberInnen 2007 statt 36,10 Yuan lediglich 12,80 Yuan. Bei Arbeitslosigkeit erfolgt die Sicherung in Form einer Einmalzahlung, sobald WanderarbeiterInnen in zwölf aufeinanderfolgenden Monaten Beiträge gezahlt haben. Im Zuge der Weltwirtschaftskrise von 2008 wurden die ArbeitgeberInnenbeiträge für die Arbeitslosenversicherung von 1,5 % auf 0,5 % gesenkt (China Daily 2008). Damit werden Unternehmen zunächst nicht dazu gezwungen, unter widrigen Wirtschaftsbedingungen die Löhne zu senken.

Die Bedingung für WanderarbeiterInnen, in Beijing in zwölf aufeinanderfolgenden Monaten in die Arbeitslosenversicherung einzuzahlen, bleibt „problematisch“ (Braun 2011: 130). Die Leistungen, die in Form einer Einmalzahlung erfolgen, können allerdings aus Sicht der MigrantInnen positiv gesehen werden. Dadurch haben sie die Möglichkeit, entweder in ihre ursprüngliche Heimat zurückzukehren oder aber sich zeitnah Arbeit in einer anderen Provinz zu suchen. Somit geht Beijing im Gegensatz zu Shanghai zumindest teilweise auf die Mobilitätsansprüche von WanderarbeiterInnen ein.

3.1.5 Mutterschutz

Der Mutterschutz fand auf regionaler Ebene bis zur Verabschiedung des nationalen Sozialversicherungsgesetzes weder in Shanghai noch in Beijing Beachtung (Braun 2011: 130; Jiasi 2009).

3.2 Reformprozesse ab 2006

Im Januar 2006 erließ der Staatsrat weitere Empfehlungen, welche als Wendepunkt in der Reformpolitik bezeichnet werden können, da sie die Notwendigkeit von sozialer Sicherheit für WanderarbeiterInnen hervorheben (Cai/Hua 2008, 184f.). „Den Empfehlungen [...] zufolge ist beim Aufbau der sozialen Sicherung für die Wanderarbeiter[Innen] deren hohe Mobilität zu berücksichtigen, d. h. die Versicherungsverhältnisse und die Leistungen sollen überregional transferierbar sein, sodass der Rechtsschutz trotz der Migration ungefährdet bleibt“ (Cai/Hua 2008: 184).

Infolge zahlreicher Überarbeitungsprozesse seit 2008 wurde im Oktober 2010 das landesweite Gesetz zur einheitlichen sozialen Sicherung (*Social Insurance Law*) in Anlehnung an die Direktive Nr. 1 von 2003 verabschiedet (Social Security Agency 2011: 4f.; Jiang/Li 2011). Dieses trat im Juli 2011 in Kraft und schafft zumindest theoretisch einen bis dato unerreichten vereinheitlichten Versicherungsschutz, der auch WanderarbeiterInnen miteinschließt (Art. 95). So wird durch die Kapitel zwei bis sechs des Gesetzes erstmals auf nationaler Ebene ein allgemeines, alle fünf Säulen der Sozialversicherung umfassendes System geschaffen. Hierdurch wird das bisherige Fehlen landesweit gültiger Regelungen im Bereich der Kranken- und Rentenversicherung sowie des Mutterschutzes adressiert (Jiang/Li 2011).

Das Gesetz verpflichtet alle ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen zur Teilnahme am Sozialversicherungssystem (Art. 4). Der Gesetzgeber schreibt vor, dass Unternehmen sich binnen 30 Tagen nach ihrer Gründung bei den Sozialversicherungsbehörden zu melden (Art. 57) sowie angestellte ArbeitnehmerInnen zu registrieren haben (Art. 58). Auf dieser Grundlage erfolgt die standardisierte Erfassung aller relevanten Daten zu TeilnehmerInnen und Sozialbeiträgen, was den Transfer langfristig fördern soll (Art. 74). Allerdings bedeutet dies keine einheitliche Implementierung, da z. B. die Beitragshöhe für die einzelnen Versicherungssäulen weiterhin von den lokalen Regierungen festgeschrieben wird (Villing 2011).

3.2.1 Krankenversicherung

ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen sind beide verpflichtet, Beiträge in die Krankenversicherung einzuzahlen (Art. 23). Eine erhebliche Neuerung stellt die Möglichkeit dar, bereits erworbene Versicherungsansprüche bei einer Abwanderung in eine andere Region zu transferieren (Art. 32), wodurch es WanderarbeiterInnen erleichtert wird, einen Anspruch auf kostenlose Gesundheitsversorgung im Rentenalter zu erwerben (Art. 27).

3.2.2 Rentenversicherung

Ebenfalls auf Basis geteilter Beitragslasten erfolgt die Absicherung von WanderarbeiterInnen im Bereich der Rentenversicherung (Art. 10). Auch das Prinzip der Übertragbarkeit von Anwartschaften bei intraprovinziellen Wechseln soll nun für die ArbeitnehmerInnen gelten, wodurch es zukünftig erheblich einfacher wird, die für den Rentenbezug notwendigen 15 Beitragsjahre zu erreichen (Art. 19). Das Gesetz beendet des Weiteren die bis dato verbreitete Praxis lokaler Regierungen, bereits geleistete Arbeitnehmerbeiträge im Falle eines Ortwechsels auszahlen zu lassen. Statt dessen sollen die Beiträge nach einem standardisierten Verfahren zu einem bei Banken üblichen Satz verzinst werden (Art. 14), wodurch ein inflationsbedingter Wertverlust teilweise kompensiert werden kann.

3.2.3 Arbeitsunfallversicherung

Die Beiträge für die Arbeitsunfallversicherung sollen von „Arbeitgeber[Innen] anstatt von Arbeitnehmer[Innen] getragen werden“ (Art. 33). Falls Leistungen aus diesem Fonds in Anspruch genommen werden müssen, ohne dass ArbeitgeberInnen Beiträge eingezahlt haben, so haben die Sozialversicherungsbehörden zunächst die Kosten zu übernehmen (Art. 41), wodurch der Staat Versorgungslücken ausschließen soll und zunehmend Verantwortung übernimmt.

3.2.4 Arbeitslosenversicherung

Hinsichtlich der Arbeitslosenversicherung soll eine einheitliche Regelung geschaffen werden, welche vorsieht, dass ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen Beiträge einzahlen, wobei Ansprüche nur geltend gemacht werden können, wenn in zwölf aufeinanderfolgenden Monaten Beitragszahlungen erfolgt sind (Art. 46). Mit wachsender Anzahl der Beitragsjahre steigt dabei die mögliche Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes. Ebenfalls findet das Prinzip der Übertragbarkeit in andere Regionen beim Wechsel des Arbeitsplatzes Anwendung (Art. 46). Hervorzuheben ist außerdem, dass für die Zeit des Leistungsbezugs automatisch die Mitgliedschaft in der Krankenversicherung weiterläuft (Art. 48).

3.2.5 Mutterschutz

Das Gesetz schließt ferner eine Lücke, indem WanderarbeiterInnen erstmals einen national einheitlichen Anspruch auf Versicherungsschutz während und nach einer Schwangerschaft erhalten (Art. 53), indem u. a. die Kosten für die Geburt übernommen werden (Art. 55). Dieser Schutz wird auch auf die Ehepartnerinnen von Wanderarbeitern ausgeweitet, sofern diese arbeitslos sind (Art. 54).

3.2.6 Staatliche Kontrolle und Rechtsmittel

Das neue Gesetz legt ferner fest, dass der Staat die Sozialversicherungsfonds streng überwacht (Art. 6). Dies kann als eine vertrauensschaffende Maßnahme angesehen werden, welche Anreize zur Partizipation im Sozialversicherungssystem schafft. Denn u. a. durch die Zweckentfremdung von Sozialversicherungsbeiträgen blieb die Deckungsrate unter WanderarbeiterInnen vergleichsweise gering (Watson 2009: 103). Aus diesem Grund sieht das Gesetz vor, dass Beiträge ausschließlich zur Finanzierung von Versicherungsleistungen verwendet (Art. 64) und explizit nicht zur Deckung anderer Sozialversicherungsfonds genutzt werden dürfen (Art. 65, 66, bes. 69). Eine weitere Neuerung besteht in diesem Zusammenhang in der Schaffung einer rechtlichen Grundlage für einen Beschwerdemechanismus, durch den BürgerInnen Verletzungen der Sozialversicherungsbestimmungen melden können (Art. 82). Zudem sollen auch administrative Entscheidungen der für das Sozialversicherungswesen zuständigen Behörde über die Beitrags-, Zahlungs- und Registrierungsfragen durch Verwaltungsgerichte überprüfbar sein (Art. 83).

4 Fazit und Ausblick

Trotz der stetig zunehmenden Anzahl von WanderarbeiterInnen fanden ernsthafte politische Bemühungen, diese soziale Gruppe in das Sozialversicherungssystem bzw. in die Sozialversicherungssysteme einzubeziehen, erst Anfang des 21. Jahrhunderts statt. Die exemplarische Analyse der regionalen Sozialversicherungsmodelle in Shanghai und in Beijing legt den Schluss nahe, dass die beiden lokalen Regierungen bei der Schaffung ihrer jeweiligen Systeme die Beitragslasten für WanderarbeiterInnen als potenzielles Partizipationshindernis identifiziert und durch eine entsprechende Ausgestaltung adressiert haben. Während Shanghai den Weg der kompletten Beitragsbefreiung für WanderarbeiterInnen wählte, verfolgte Beijing den Ansatz einer wesentlichen Kostenreduktion, um Teilnahmebarrieren abzubauen. Durch diese Finanzierungsmodelle müssen WanderarbeiterInnen keine bzw. nur geringe Abschläge ihrer ohnehin niedrigen Löhne hinnehmen, was in anderen Regionen die Bereitschaft zur Partizipation am Sozialversicherungsprogramm negativ beeinflusst.²² Auch das Problem der Transferierbarkeit bereits erworbener Rentenansprüche wird in beiden Fällen zumindest teilweise angegangen, allerdings nicht in

²² Vgl. hierzu beispielsweise die Untersuchung von Li (2008: 112) in Tianjin.

einem Maße, das den Ansprüchen der WanderarbeiterInnen nach Mobilität und langfristiger Vorsorge gerecht wird.

Aus Sicht der ArbeitgeberInnen bietet es aufgrund der geringeren Sozialversicherungsbeiträge weiterhin finanzielle Vorteile, WanderarbeiterInnen statt ArbeiterInnen mit urbanem *hukou* zu beschäftigen. Zudem bleibt allgemein zu bemängeln, dass die Absicherung bestenfalls rudimentär und mit vielen Einschränkungen versehen ist. So tritt die Krankenversicherung z. B. nur bei schweren Erkrankungen in Kraft, ist der Krankenversicherungsschutz an ein Arbeitsverhältnis gekoppelt und sind die Rentenniveaus sehr gering.

Daher liegt nun die Hoffnung auf dem neuen, im Juni 2011 in Kraft getretenen nationalen Sozialversicherungsgesetz, das erstmals landesweit einheitliche Regelungen für WanderarbeiterInnen ebenso wie für andere ArbeiterInnen schafft. Dieses Gesetz erscheint, insbesondere gemessen an den vorherigen Bestimmungen, als ein deutlicher Fortschritt im Bereich der sozialen Absicherung. Sowohl die Transferierbarkeit von Leistungen als auch der explizite Einbezug von WanderarbeiterInnen in alle fünf Säulen der Sozialversicherung bergen das Potenzial einer erheblichen Verbesserung der Lebensqualität. Dennoch sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass wesentliche Bestimmungen zur konkreten Umsetzung durch spätere Gesetze und Durchführungsbestimmungen des Staatsrates erfolgen sollen.²³

Zudem lässt das neue Gesetz bis dato viel Spielraum für lokale Regierungen und lässt finanzielle Regulierungsmechanismen außen vor (Social Security Agency 2011: 4 f.). Aufschluss über die tatsächlichen Auswirkungen der neuen nationalen Gesetzgebung auf die Realität sozialer Absicherung von WanderarbeiterInnen können daher nur die zukünftigen Entwicklungen, insbesondere die konkrete Ausführung des nationalen Gesetzes, auch auf lokaler Ebene, bieten. So zeigte sich bereits bei der Umsetzung der einzelnen nationalen Direktiven zur sozialen Sicherung eine deutliche Implementierungsproblematik auf der regionalen und lokalen Ebene, die nicht zuletzt auf die deutlichen Interessengegensätze zwischen der nationalen Regierung und den lokalen Regierungen zurückzuführen ist. Zwar macht das neue nationale Gesetz den lokalen Regierungen genauere Vorgaben, ist aber bezüglich der Durchführung noch nicht konkret genug, um eine einheitliche Implementierung sicherzustellen. Weitere Probleme können sich hierbei auch durch die enorme Komplexität einer umfassenden neuen Sozialgesetzgebung ergeben, die zumindest einen recht langen Implementierungszeitraum vermuten lässt.²⁴

Auch darf nicht übersehen werden, dass das Gesetz als allgemeine Gesetzgebung für alle chinesischen ArbeiterInnen konzipiert wurde und somit nicht die expliziten Bedürfnisse der WanderarbeiterInnen aufgreift. So hätte z. B. eine alleinige ArbeitgeberInnenfinanzierung der Sozialversicherung den Partizipationsanreiz für die extrem schlecht bezahlten WanderarbeiterInnen deutlich verbessern können. Darauf wurde jedoch zugunsten eines anteilig von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen finanzierten – dafür jedoch für alle vereinheitlichten – Systems verzichtet. Es stellt sich hier die Frage, inwiefern diese Regelung den Anreiz für WanderarbeiterInnen, weiterhin häufig informelle Beschäftigungsverhältnisse einzugehen, verringern kann. Ebenso ist es fraglich, inwieweit die WanderarbeiterInnen überhaupt über Möglichkeiten verfügen, die ihnen formal gewährten Rechte auch wirklich einzufordern. Ob das neue nationale Gesetz die soziale Situation der WanderarbeiterInnen also nicht nur de jure, sondern auch de facto zu verbessern vermag, bleibt abzuwarten.

Literatur

Barboza, David (2010): After Suicides, Scrutiny of China's Grim Factories. In: The New York Times, 6. Juni 2010. http://www.nytimes.com/2010/06/07/business/global/07suicide.html?_r=1&pagewanted=all (letzter Zugriff 6. 12. 2011).

23 Dies betrifft etwa die Ausgestaltung der Erhebung der Sozialversicherungsbeiträge (Art. 59) oder die Transferierbarkeit von Rentenansprüchen (Art. 19).

24 So weist u. a. Bao Danru, stellvertretender Direktor des Shanghai Human Resources and Social Security Bureaus, auf die Notwendigkeit mehrjähriger Übergangslösungen für Unternehmen und ArbeitnehmerInnen hin (Information Office of Shanghai Municipality 2011).

- Barboza, David (2008): Former Party Boss in China Gets 18 Years. In: *The New York Times*, 12. April 2008. <http://www.nytimes.com/2008/04/12/world/asia/12shanghai.html?em&ex=1208145600&en=372ecf974b73d985&ei=5087%0A> (letzter Zugriff: 7. 1. 2012).
- BBC (2010): Foxconn suicides: 'Workers feel quite lonely'. In: *BBC News*, 28. Mai 2010. <http://www.bbc.co.uk/news/10182824> (letzter Zugriff 7. 2. 2012).
- Braun, Anne J. (2011): *Das Ende der billigen Arbeit in China. Arbeitsrechte, Sozialschutz und Unternehmensförderung für informell Beschäftigte*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Cai, Fang; Du, Yang und Wang, Dewen (Hrsg.) (2011): *Zhongguo renkou yu laodong wenti baogao No. 12* (Report on China's Population and Labour). Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe.
- Cai, Heping und Hua, Yingfang (2008): Sozialversicherung für Wanderarbeiter in der Volksrepublik China. Social Insurance of Rural Migrants in the People's Republic of China. In: *China aktuell*, 37 (1): 181–203.
- Chan, Kam Wing (2011): China, Internal Migration. <http://faculty.washington.edu/kwchan/Chan-migration.pdf> (letzter Zugriff 6. 12. 2011).
- Chan, Kam Wing (2010): The Household Registration System and Migrant Labor in China: Notes on a Debate. In: *Population and Development Review*, 36 (2): 352–364.
- Chen, Michelle (2004): Shanghai insurance scheme adds insult to injury. In: *Asia Times Online*, 10. Juni 2004. <http://www.atimes.com/atimes/China/FF10Ad08.html> (letzter Zugriff 18. 12. 2011).
- China Daily (2008): Social insurance rates slashed in Beijing. http://www.china.org.cn/business/2008-12/25/content_17004822.htm (letzter Zugriff 18. 12. 2011).
- Davies, Gloria und Grant, Scott (2008): Righting Wrongs: The Language of Policy Reform and China's Migrant Workers. In: Nielsen, Ingrid and Smyth, Russel (Hrsg.): *Migration and Social Protection in China*. Series on Contemporary China, Vol. 14. Singapore: World Scientific: 31–48.
- Davies, Gloria; Nielsen, Ingrid und Smyth, Russell (2008): Correct Ideas and Social Security Reform in China: The Case of Shanghai's Township Insurance. In: Nielsen, Ingrid and Smyth, Russell (Hrsg.): *Migration and Social Protection in China*. Series on Contemporary China, Vol. 14. Singapore: World Scientific: 65–91.
- Davies, Gloria und Ramia, Gaby (2008): Governance Reform towards "Serving Migrant Workers": The Local Implementation of Central Government Regulations. In: *The China Quarterly*, 193: 140–149.
- Deng, Xin und Smyth, Russell (2000): Non-tax levies in China: Sources, Problems and Suggestions for Reform. In: *Development Policy Review*, 18 (4): 391–411.
- Deutsche Botschaft Peking (2011): Basisinformationen zur chinesischen Landwirtschaft. <http://www.china.diplo.de/Vertretung/china/de/03-wi/la/111230-basisinformationen-s.html> (letzter Zugriff 6. 12. 2011).
- EU-China (2004): EU-China Social Security Reform Co-operation Project for the People's Republic of China. Appraising the Current Patterns of Social Security for Migrant Workers in China. http://www.eucss.org.cn/fileadmin/research_papers/policy/social_security_for_migrant_workers/AppraisingMigrationSocialSecurityChina.pdf (letzter Zugriff 10. 2. 2012).
- Information Office of Shanghai Municipality (2011): New Social Insurance Policy. <http://en.shio.gov.cn/presscon/2011/07/01/1151587.html> (letzter Zugriff 12. 2. 2012).
- Jiang, Junlu und Li, Xiaojuan (2011): The Social Insurance Law: A Milestone in Chinese Legislation. February 2011. <http://www.kingandwood.com/Bulletin/ChinaBulletinContent.aspx?id=965a52f0-f255-43a1-b79e-dd040a3e6329> (letzter Zugriff 6. 12. 2011).
- Jiasi, Lin (2009): Pregnant women have poor access to maternity insurance. In: *Global Times*, 28. August 2009. <http://www.globaltimes.cn/china/society/2009-08/461955.html> (letzter Zugriff 7. 1. 2012).
- Leung, Joe C. B. (2003): Social security reforms in China: issues and prospects. In: *International Journal of Social Welfare*, 12: 73–85.

- Li, Bingqin (2008): Why Do Migrant Workers Not Participate in Urban Social Security Schemes? The Case of the Construction and Service Sectors in Tianjin. In: Nielsen, Ingrid and Smyth, Russell (Hrsg.): Migration and Social Protection in China. Series on Contemporary China, Vol. 14. Singapore: World Scientific: 92–117.
- Liu, Wenhai (2006): A Study on Local Pilot Experiments on the Provision of Social Insurances for Rural Migrant Workers. In: State Council Research Team (Hrsg.): Chinese Migrant Workers' Research Report, Beijing: China Publishing House: 53–69.
- Nielsen, Ingrid und Smyth, Russell (2008): The Rhetoric and The Reality of Social Protection for China's Migrant Workers. In: Nielsen, Ingrid and Smyth, Russell (Hrsg.): Migration and Social Protection in China. Series on Contemporary China, Vol. 14. Singapore: World Scientific: 3–13.
- OECD (2011): Pensions at a Glance: Retirement-Income Systems in OECD Countries. – Online Country Profiles, including personal income tax and social security contributions – China. <http://www.oecd.org/dataoecd/33/37/47272319.pdf> (letzter Zugriff 7. 1. 2012).
- Rulliat, Anne und Vendryes, Thomas (2010): Social Security law in for further horse-trading – “Grey income”: hidden face of inequalities. In: *China Perspectives*, 4: 128–130.
- Social Security Administration (2010): Social Security Programs throughout the World: Asia and the Pacific. <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2010-2011/asia/ssptw10asia.pdf> (letzter Zugriff 6. 12. 2011).
- Social Security Agency (2011): International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions. August 2011. http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/2011-08/2011-08.pdf (letzter Zugriff 6. 12. 2011).
- Tao, Ran (2009): Hukou Reforms and social security for migrant workers in China. In: Murphy, Rachel (Hrsg.): Labour Migration and Social Development in Contemporary China, London & New York: Routledge: 73–95.
- Taylor, Guy (2011): China's Floating Migrants: Updates from the 2005 1 % Population Sample Survey. Migrations Studies Unit Working Papers No. 2011/07. http://www.lse.ac.uk/government/research/res-groups/MSU/documents/workingPapers/WP_2011_07.pdf (letzter Zugriff 6. 12. 2011).
- The Economist (2010): Suicides at Foxconn. Light and death. A series of deaths expose a big computer-maker to unaccustomed scrutiny. In: The Economist, 27. Mai 2010. <http://www.economist.com/node/16231588> (letzter Zugriff 7. 2. 2012).
- Trieu, Huong (2009): On Designing Urban Medical Insurance for the Poor: A Study of Chinese Migrant Workers' Access to Urban Health Care. <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1272506514747/Trieu.pdf> (letzter Zugriff 18. 12. 2011).
- Villing, Renate (2011): Das neue Sozialversicherungsgesetz der VR China. Blickpunkt Asia Pacific, Newsletter 05/2011. http://www.dapg.de/Content/news/2011-05_villing_sozialversicherung_china.html (letzter Zugriff 10. 2. 2011).
- Wang, Dewen (2008): The Design of a Social Security System for Rural Migrant Workers in China. In: Nielsen, Ingrid and Smyth, Russell (Hrsg.): Migration and Social Protection in China. Series on Contemporary China, Vol. 14. Singapore: World Scientific: 51–64.
- Watson, Andrew (2009): Social Security for China's Migrant Workers – Providing for Old Age. In: *Journal of Current Chinese Affairs*, 38 (4): 85–115.
- Watts, Jonathan (2010): Foxconn offers pay rises and suicide nets as fears grow over wave of deaths. In: The Guardian, 28. Mai 2010. <http://www.guardian.co.uk/world/2010/may/28/foxconn-plant-china-deaths-suicides> (letzter Zugriff 7. 2. 2012).
- Zhao, Zhong (2004): Migration, Labor Market Flexibility and Wage Determination. In: *The Developing Economies*, 43 (2): 4–22.

Gesetze, Verordnungen

Constitution of the People's Republic of China (Adopted on December 4, 1982). <http://english.people.com.cn/constitution/constitution.html> (letzter Zugriff 3. 1. 2012).

Decision of Shanghai Municipal People's Government on the Revision of the "Interim Procedures of Shanghai Municipality on the Comprehensive Insurance for Out-of-town Employees" (Promulgated on August 30, 2004 by Decree No. 34 of the Shanghai Municipal People's Government). <http://www.shanghailaw.gov.cn/fzbEnglish/page/governmentalrules1708.htm> (letzter Zugriff 18. 12. 2011).

Interim Procedures of Shanghai Municipality on the Comprehensive Insurance for Out-of-town Employees (Promulgated on July 22, 2002 by Decree No. 123 of the Shanghai Municipal People's Government). <http://www.asianlii.org/cn/legis/sh/laws/iposmotcifo986/> (letzter Zugriff 18. 12. 2011).

(VI) Die weibliche Dimension der Migration in China

David Heck, Robert Ewers, Sarah Redeligx

1 Einleitung

In den gegenwärtig stattfindenden Transformationsprozessen der chinesischen Arbeitswelt stehen Arbeitsmigrantinnen vor besonderen Hürden. Die Grundprobleme können wie folgt zusammengefasst werden: der globale, unregulierte Kapitalismus, der zur Verelendung auf dem Land beiträgt und Frauen in prekäre und zunehmend informelle Arbeitsverhältnisse in den Städten treibt; das *hukou*-System, das den Migrantinnen (auch Migranten) eine städtische BürgerInnenschaft und somit soziale Absicherung verweigert; und das Bestehen traditioneller, patriarchaler Strukturen und Denkweisen, das zu Unterdrückung, Zwangsverheiratungen und generellen Benachteiligungen führt (Ngai 2005).

Nachdem die Kulturrevolution unter Mao noch zu einer Geschlechtergleichstellung und Entsexualisierung führen sollte, leben Geschlechter- und Einkommensungleichheiten nach der Öffnung der Märkte verstärkt wieder auf. Wiederum sind die Wanderarbeiterinnen die am meisten betroffene Gruppe, da sie überwiegend unter heiklen Bedingungen in der arbeitsintensiven Exportindustrie tätig sind.¹

Im Folgenden wird die These untersucht, dass sich aufgrund der schlechten Arbeitsbedingungen und der generellen Diskriminierung ein neues Bewusstsein und Solidarität unter den Wanderarbeiterinnen herausbilden, ein Prozess, der von einigen WissenschaftlerInnen bereits als Beginn einer „neuen Proletarisierung“ bezeichnet wird. Der Begriff der *dagongmei*, der „arbeitenden kleinen Schwester“, steht im Zentrum dieser Überlegungen. Weiterhin wird untersucht, ob dieses neue Klassenbewusstsein das Organisationspotenzial der Arbeiterinnen stärkt und somit eine Erklärung für die steigende Anzahl an kollektiven Aktionen und Protesten in den Fabriken und Produktionszonen darstellt.²

2 Die Arbeitsbedingungen der Wanderarbeiterinnen

Während männliche Wanderarbeiter überwiegend in Bauprojekten eine kurzzeitige Anstellung finden, arbeiten die meisten jungen, unverheirateten Wanderarbeiterinnen in Fabriken, im Handel, Handarbeitsgeschäften oder im informellen Haushalts- und Dienstleistungssektor. Zu beachten ist dabei, dass verheiratete Wanderarbeiterinnen, die tendenziell auch älter und weniger gebildet sind, nur selten eine Anstellung in Fabriken finden. Statt dessen sind diese vermehrt im Handel und Hausarbeit tätig, öfter selbstständig und arbeiten in vielen Fällen mit ihren Ehemännern zusammen (Roberts 2002: 497 ff.). 80% der zweiten Generation der Wanderarbeiterinnen sind unverheiratet (ACGB 2010). Der Unterschied von verheirateten und unverheirateten Wanderarbeiterinnen hängt direkt mit dem System chinesischer Fabriken zusammen. Gerade in den Sonderwirtschaftszonen machen Frauen durchschnittlich zwei Drittel der Beschäftigten aus (Wick 2005: 5). In den arbeitsintensiven Fabriken wird dabei bevorzugt auf junge, unverheiratete Wanderarbeiterinnen gesetzt, da diese die billigsten Arbeitskräfte und aufgrund des Überangebots jederzeit austauschbar sind. Im Gegensatz zu verheirateten Frauen, die ihre Kinder oft in die Städte mitbringen, müssen so keine Kindertagesstätten organisiert oder Mutterschaftsurlaub bezahlt werden (Roberts 2002: 501).

Wanderarbeiterinnen werden in der Regel in Massenunterkünften untergebracht, die an den Arbeitsplatz angeschlossen sind. Dies erlaubt den ArbeitgeberInnen, die Wanderarbeiterinnen zu kontrollieren. Die Miete wird direkt vom geringen Lohn abgezogen, der in der Regel unterhalb des Mindestlohns liegt. Trotz gesetzlicher Regelungen bleiben die vielen erzwungenen Überstunden häufig un- oder unterbezahlt. Nach dem Gesetz dürfen ArbeiterInnen maximal 40 Stunden in der Woche und 36 Überstunden

1 Die hierzu untersuchten Studien beziehen sich überwiegend auf die Sonderwirtschaftszonen (v. a. in der Provinz Guangdong), in denen durch eine besondere Wirtschaftspolitik hohe Auslandsinvestitionen ermöglicht werden sollen.

2 Aufgrund der geschlossenen Systemformation der chinesischen Wanderarbeiterinnen liegen für die Studie keine quantitativen Daten zu der Theorie des Proletarisierungsprozesses vor. Die angeführten Wissenschaftlerinnen arbeiten auf Basis von qualitativen Befunden in Form von Interviews.

im Monat arbeiten. Überstunden müssen erhöht entlohnt werden. Ein Arbeitsvertrag und eine Unfall- und Krankenversicherung sind ebenso gesetzlich vorgeschrieben (Ngai 2004: 33 ff.).

Einer Studie des *Ministry of Labour and Social Security* zufolge haben allerdings gerade einmal 12,5 % der WanderarbeiterInnen³ einen schriftlichen Vertrag mit ihrem Arbeitgeber (Li 2006: 14). Dies ist von großer Bedeutung, da sich die WanderarbeiterInnen ohne Vertrag nicht auf ihre Rechte berufen können. Über 50 % der Wanderarbeiterinnen waren nach einem Bericht des Frauenverbands von 2006 in informellen Arbeitsverhältnissen beschäftigt, während Wanderarbeiter öfter in formellen Arbeitsverhältnissen waren. Eine Studie in den fünf größten Städten Chinas zeigt, dass Wanderarbeiterinnen im Durchschnitt deutlich weniger als Wanderarbeiter verdienen (3,4 zu 4,8 Yuan pro Stunde) (Cooke 2008b: 29 ff.).

Da die Arbeitsbedingungen zunehmend in das Blickfeld der Öffentlichkeit geraten, stehen ArbeitgeberInnen der Fabriken unter dem Druck, Arbeitsstandards einhalten zu müssen. Eine Studie von Südwind hat aufgezeigt, dass in Zuliefererbetrieben für Adidas und Puma die Frauen täglich bis zu 5 Überstunden arbeiten müssen. Da dies gegen das chinesische Arbeitsrecht verstößt, werden Stechuhren für die Arbeiterinnen betätigt und gefälschte Arbeitszeitlisten erstellt (Wick 2005: 25). Die allgemeinen Lohnerhöhungen in China werden von den Sonderwirtschaftszonen trotz stark steigender Lebenshaltungskosten nicht umgesetzt. Das angestrebte Wirtschaftswachstum steht hier den „sozialistischen Politikzielen von Gleichheit, Frauenrechten und des Wohlstands für alle“ entgegen (Wichterich 2006: 144).

Nach mehreren Jahren intensiver Arbeit tragen die meisten Wanderarbeiterinnen der Fabriken gesundheitliche Schäden davon, für die sie keine Entschädigung bekommen. Neben den fehlenden Arbeitsverträgen besteht auch ein Problem darin, dass viele der Wanderarbeiterinnen nicht über ihre Rechte informiert sind und daher alle Widrigkeiten und Rechtsverstöße hinnehmen. Auch im Fall der Schwangerschaft glauben viele der Wanderarbeiterinnen, kündigen zu müssen. Dabei stünden ihnen 90 Tage Mutterschutz zu (Wick 2005: 24).

Auf der einen Seite macht dieses Ausbeutungssystem, vor allem in den Sonderwirtschaftszonen, Chinas Fabriken so profitabel und ist damit ein bedeutender Eckpfeiler des chinesischen Wirtschaftswachstums (Wichterich 2006: 145). Auf der anderen Seite zeigt sich aber auch, dass die schlechten Lebens- und Arbeitsbedingungen eine gemeinsame Identität als Basis für Widerstand schaffen können.

3 Das neue Selbstverständnis der *dagongmei*

In den letzten Jahren ist deutlich geworden, dass sich mit der Entwicklung vom sozialistischen Armenhaus zur globalen Wirtschaftsmacht eine neue Arbeiterinnenklasse formiert hat, die ihre neuen Ansprüche an ihr Leben und den Arbeitsalltag geltend macht. Im Zentrum der Auseinandersetzungen stehen die *dagongmei*, die geschlechtsbedingte Diskriminierung und untragbare Arbeitsbedingungen auf sich vereinen. Die *dagongmei* grenzen sich deutlich von der Arbeiterinnenschaft zu Zeiten Maos, den *gongren*, ab, die im Sinne des Realsozialismus nicht für den „kapitalistischen Chef“, sondern für den Staat, also für den „sozialistischen Chef“ arbeiteten, was lebenslange Beschäftigung, Unterkunft und Krankenversorgung und auch eine Betreuung der Kinder garantierte (Li/Ngai 2008: 9 f.). Die neuen Arbeitsbeziehungen bedeuten die Auflösung dieses Schutzes, der Wert der Arbeiterinnen wird nun durch den Markt festgesetzt, was aufgrund des großen Angebots ungelernter Kräfte zu den bereits genannten Arbeitsbedingungen führt. Die neue Etikettierung steht jedoch auch für eine individualisiertere und selbstbestimmtere Lebensplanung gegen arrangierte Ehen, despotische Vorgesetzte und Diskriminierung durch lokale Behörden (Jacka 2005).

Die erste Generation der nun nachträglich so benannten *dagongmei* wurde in den 1960er/1970er Jahren geboren und zog in die neuen Industriezonen Südchinas, besonders Shenzhen, um in der Spielzeug- und Elektronikindustrie zu arbeiten. Die zweite Generation, in der chinesischen Reformperiode in den späten 1970er/1980er Jahren geboren, drängte in den späten 1990er bis 2000er Jahren auf die städtischen Arbeitsmärkte. Zwar gibt es keinen tatsächlichen Bruch zwischen erster und zweiter Generation, jedoch haben sich die gesammelten negativen Arbeitserfahrungen der ersten Generation, die ausschließlich zur

3 Eine Aufschlüsselung nach Geschlechtern liegt nicht vor.

Unterstützung der Familie zeitweise zur Arbeit in die Städte zog, in der zweiten Generation akkumuliert und zu einem neuen Selbst- und Klassenverständnis geführt. Die zweite Generation der Wanderarbeiterinnen weist eine neue Form von Widerstand auf, die der ersten Generation fremd ist (Ngai/Huilin 2010: 37).⁴

Klassische Gründe der Migration von Wanderarbeiterinnen sind noch immer weitgehend sozialer beziehungsweise sozio-ökonomischer Natur. Sie migrieren meist entweder um zu heiraten oder zum Zweck der Arbeitsfindung in die Städte. Die Entscheidung, eine Arbeit in der Stadt zu suchen, wird entweder aus persönlichen Gründen (Befreiung aus den patriarchalen Strukturen, Selbstverwirklichung durch Eigenfinanzierung) oder aber aus der Verpflichtung gegenüber der Familie (Finanzierung der Eltern oder der Ausbildung des Bruders) heraus getroffen (Fan 1999: 959 ff.).

Die jungen *dagongmei* weisen ein zunehmendes Bedürfnis nach Individualisierung und eine größere Neigung zur städtischen Konsumkultur (Wohnung, Bildung, medizinische Versorgung, usw.) auf. Die Ambition, die Familie durch die Arbeit in den Städten zu unterstützen⁵, wird gepaart mit einem persönlichen Freiheitswunsch, der noch immer stark patriarchalisch geprägten Familienstruktur zumindest zeitweise zu entfliehen (Wildcat 2007: 28). Die Wanderarbeiterinnen, die ihr Elternhaus oft noch als Teenager verlassen, treffen in Städten jedoch meist auf eine Realität, die massiv von der erhofften Möglichkeit zur Selbstverwirklichung und Individualisierung abweicht und zu einer immensen Frustration über die dort vorgefundene Lebens- und Arbeitssituation führt (Ngai/Huilin 2010: 39).

Die Wanderarbeiterinnen profitieren nur sehr gering vom schnellen ökonomischen Wachstum der vergangenen Jahre. Durch extreme Einkommensungleichheit zwischen Bauern/Bäuerinnen und der städtischen Elite⁶ wurde eine soziostrukturelle Kluft zwischen Land und Stadt geschlagen, die eine Ausgrenzung der *dagongmei* an ihren temporären Arbeitsorten zur Folge hat. Die Hoffnung auf ein dauerhaft städtisches *hukou* und die damit verbundenen Privilegien werden meist zunichtegemacht. Die Zeit in der Stadt bringt bei vielen *dagongmei* eine Unsicherheit über ihre Identität mit sich, die in einer teilweisen Ablehnung der ländlichen Herkunft und einer möglichen urbanen Zugehörigkeit begründet ist (Jacka 2005: 212). Die tagtägliche Konfrontation mit der Realität in den Städten begünstigt das Entstehen eines neuen Klassenbewusstseins, das über die gemeinsame Klassenposition vermittelt wird und der „doppelten Verletzlichkeit“ als (1) Frauen und (2) aus dem ländlichen Raum entgegenwirkt. Zwar spielt die lokale Herkunft bei sozialen Zusammenschlüssen am Arbeitsplatz der Arbeiterinnen noch immer eine wichtige Rolle, zunehmend wichtiger ist jedoch die Identifikation als *dagongmei* und die daraus resultierende Abgrenzung zwischen ihnen (wir) und anderen (die) (Jacka 2005: 215).

Verschiedene WissenschaftlerInnen (Jacka 2005; Li/Ngai 2008; Ngai 2005; Ngai/Huilin 2010) sprechen vom Beginn einer neuen Proletarisierung, die in China atypisch verläuft. Anders als in der Marx'schen Definition von Proletarisierung sind Industrialisierung und Urbanisierung durch die Macht des *hukou*-Systems zwei getrennte Prozesse. Die zunehmende Klassenbildung wird jedoch dadurch nicht zwangsläufig beeinträchtigt. Tatsächlich können besonders zwei daraus folgende Faktoren als förderlich angesehen werden: Erstens birgt die Verweigerung der Städte, die *dagongmei* medizinisch zu versorgen oder ihnen soziale Güter und Dienstleistungen zukommen zu lassen, ein zusätzlich gemeinschaftsstiftendes Gefühl der Ausgrenzung in sich und zweitens können die *dagongmei* aufgrund ihrer geringen Löhne meist nur in Arbeitsunterkünften unterkommen, was ebenfalls einen Austausch fördert (Ngai/Huilin 2010: 42 f.). Die Folge dieser neuen Proletarisierung ist jedoch auch, dass sich die angestrebte

4 Beverly Silver stellt in ihren Untersuchungen fest, dass der in China zu beobachtende Anstieg der informellen Arbeitskämpfe einem generellen Phänomen folgt: Die zweite Arbeiterinnen-Generation, also die Nachfolgerinnen der ersten Generation, die temporär in die Städte zog, führen stets große Wellen von Unruhen an (Li/Ngai 2008: 7). Auch von offizieller Seite durch die chinesischen Gewerkschaften wird festgestellt, dass die ArbeiterInnenschaft zunehmend organisiert und bereit ist, den eigenen Rechten durch kollektive Aktionen Nachdruck zu verleihen (Pomfret/Buckley 2011: 3).

5 Zwar liegen auch hier keine nach Geschlecht aufgesplittete Zahlen vor, jedoch stellte das National Bureau of Statistics of China 2009 fest, dass die jüngeren MigrantInnen 37,2 Prozent ihres Einkommens zur Familie sendeten, während es bei den älteren noch 51,1 Prozent waren (Pomfret/Buckley 2011: 5).

6 Laut Gini-Index, der die Einkommensungleichheit misst (0: absolute Gleichheit; 1: absolute Ungleichheit), musste in den letzten Jahren ein stetiger Zuwachs der Einkommensungleichheit zwischen Stadt und Land in China gemessen werden. 0,29 im Jahr 1990 bis auf 0,42 im Jahr 2007 und 2010 0,47 (Sausmikat 2008: 2; Human Development Index). Ab einem Wert von 0,4 geht man allgemein von einem gefährlichen Wert für die Gesellschaft aus.

Individualisierung der *dagongmei* (bezogen auf das zukünftige Lebenskonzept) und die Proletarisierung nicht, wie im ursprünglichen Verständnis, zwangsläufig ausschließen, sondern aufgrund verschiedener Ausprägungsebenen (Individualisierung der Lebens- und Proletarisierung der Arbeitsverhältnisse), parallel verlaufen können. Neben dem gemeinschafts- und selbstbewusstseinsstiftenden Effekt und einer Stärkung gegenüber ArbeitgeberInnen (Einkommensverbesserung) bedeutet eine Proletarisierung auch einen sozialen Aufstieg (Wichterich 2006: 147). Die *dagongmei* treten aufgrund steter Geldüberweisungen zunehmend als ökonomische Akteurinnen und Ernährerinnen der Familien auf dem Land in Erscheinung (Ngai 1999).

Dennoch sind die derzeitigen Prozesse weit davon entfernt, als vollständige Proletarisierung bezeichnet werden zu können. Vielmehr befinden sich die *dagongmei* erst am Anfang einer ausgeprägten Klassenbildung, die noch viel Potenzial birgt.

4 Organisation und Partizipation der Arbeiterinnen

Zur Analyse der Partizipations- und Organisationsmöglichkeiten ist es sinnvoll, diese in formelle (offizielle Institutionen, Streitschlichtungsstellen, Petitionen, Gründung von Vereinigungen/NGOs etc.) und informelle (Streiks, Proteste, gegenseitige Unterstützung und Netzwerke, etc.) Tätigkeiten einzuteilen (Cooke 2008a: 45; Sausmikat 2008). Es wird sich zeigen, dass das neue Klassenbewusstsein vor allem im informellen Bereich eine wichtige Rolle spielt.

Es existieren zwei offizielle Institutionen: Der All-Chinesische Gewerkschaftsbund (ACGB), speziell deren *Women Worker's Department*, und der Frauenverband *All-China Women's Federation*. Beide sind auf allen Ebenen eng mit der Partei verknüpft und werden von dieser überwacht, was eine unabhängige Repräsentation verhindert.⁷ Somit bewegt sich deren Arbeit eher im Bereich der Bereitstellung von Information, Aufklärung sowie sozialer Serviceleistungen, anstatt in der Förderung von Selbstorganisation und unabhängiger Interessenartikulation (Cooke 2008a: 46 f.). Zudem werden beide Organisationen von allen Seiten verstärkt in Anspruch genommen und unter Leistungsdruck gesetzt, während gleichzeitig nur knappe Ressourcen für deren Arbeit zur Verfügung stehen. „In such a climate, women's issues are not a high priority“ (Cooke 2008a: 41). Die grundlegenden Probleme für die Arbeiterinnen werden so nicht angemessen bearbeitet: Das Bestehen von traditionellen Rollenbildern sowie die mangelnden Aufstiegsmöglichkeiten für Frauen, speziell in die Führungsbereiche von Staat und Partei (Cooke 2008a: 47). Hinzu kommt grundlegende Kritik am staatlich verordneten Feminismus: „In removing the agency from women, state-derived feminism has become increasingly unable to resist any backlash against women in the changing circumstances of market reform.“ (Howell 2002: 54)

Die weiteren formellen, offiziellen Spielräume werden zunehmend genutzt (Cooke 2008a: 45). Doch sobald diese verlassen werden, da bestimmte Interessen dort nicht artikuliert werden können bzw. dürfen, bewegen sich die Aktivitäten in die Informalität und damit in einer Grauzone bzw. der Illegalität (Heberer 2008: 84 ff.). Ob sie dann geduldet werden, hängt stark vom Wohlwollen lokaler Autoritäten und somit immer vom spezifischen, informellen Kontext ab. Es lässt sich daher kaum eine allgemeine Aussage bezüglich „verbotener“ und „erlaubter“ Interessen treffen. Unter diesen Bedingungen ist die größte Herausforderung für gesellschaftliche Akteure, informelle Spielregeln und Mechanismen zu beeinflussen und zu nutzen (durch Netzwerkbildung, geschickte Formulierung der Anliegen, Beeinflussung der öffentlichen Meinung, gezielte Kooperation mit staatlichen und Parteistrukturen, etc.) (Cheng/Ngok/Zhuang 2010: 1104 ff.; Zhang 2001: 173 ff.).

Diese Tatsache stellt das zentrale Problem dar, denn gerade die informellen Mechanismen bilden die Grundlage vieler genderspezifischer Probleme. So haben Frauen z. B. nicht dieselben Möglichkeiten wie Männer, wenn es um Aufbau und Pflege von *Guanxi*⁸ geht, da sie aufgrund traditioneller Rol-

7 So wies etwa ein Parteikader eine Mitarbeiterin des Frauenverbandes an, sich nicht stärker für die Rechte von Arbeitsmigrantinnen einzusetzen, da dies die Unternehmen zu stark einschränken würde (Yihong 2001: 128).

8 *Guanxi* beschreibt eine bestimmte Form von sozialen Beziehungen und Netzwerken, die in China traditionell eine wichtige Voraussetzung für politischen und wirtschaftlichen Erfolg darstellen und deren Bedeutung während der Reformen noch zugenommen haben. Sie gründen sich auf Gemeinsamkeiten (Herkunft, gemeinsame Erfahrungen, etc) und gegenseitiger Verpflichtungen. „Die

lenbilder nicht gleichberechtigt mit den Männern an sozialen, gemeinschaftsstiftenden Aktivitäten (Restaurantbesuche, gemeinsamer Alkoholkonsum, etc.) teilnehmen können. Die ländliche Herkunft von Arbeitsmigrantinnen und die damit verbundenen Vorurteile und Ressentiments erschweren dies zusätzlich. Außerdem haben sie meist nicht dieselbe materielle Basis wie die Männer, um in ihre *Guanxi*-Beziehungen zu investieren (Zhang 2011: 3, 12). *Guanxi* kann aber entscheidend sein, etwa um die Gründung oder Duldung einer NGO zu erwirken oder zu erreichen, dass die Artikulation und Organisation von „politisch brisanten“ Interessen und Ideen nicht sofort wieder verhindert wird (Cheng/ Ngok/Zhuang 2010; Heberer 2008: 93). Zwar mangelt es den Arbeiterinnen an *Guanxi*-Beziehungen in den urbanen Raum hinein, untereinander jedoch bilden sich durch das gemeinsame Schicksal und die räumliche Nähe schnell solche Verbindungen, die zunehmend als Grundlage für Proteste und Aktionen genutzt werden (Zhang 2011: 13). Zudem lassen sich durch die verstärkte Gruppenbildung eine Bündelung von Ressourcen sowie erweiterte Kontaktmöglichkeiten und Netzwerke erreichen. Hier spielt das neue Bewusstsein eine entscheidende Rolle.

Im Bereich der formellen Partizipationsformen ist eine steigende Anzahl von gesellschaftlichen Gruppierungen zu beobachten, die sich mit Gender-Themen befassen. Sie informieren, beraten und versuchen, Fraueninteressen in die Politik einzubringen.⁹ Eine größere, umfassendere Organisation, die über lokale, unpolitische Zusammenhänge hinausgeht, wurde bisher jedoch von der Regierung verhindert (Cooke 2008a: 46). Wirklich unabhängige NGO-Arbeit ist schwer zu realisieren. Die Hürden für die offizielle Registrierung sind hoch, registrierte Vereinigungen sind meist stark von der Partei kontrolliert und eng an den Frauenverband angegliedert (der sich manchmal selbst als Chinas größte NGO beschreibt (Zhang 2001: 159)). Nichtregistrierte Organisationen hingegen haben in der Regel nur sehr begrenzte Möglichkeiten und Reichweite. Die Abhängigkeit von häufig ausländischer finanzieller Unterstützung (z. B. durch Stiftungen) ist hoch. Zudem bietet das schwache Rechtssystem Chinas keinen verlässlichen Rahmen und Schutz oder beinhaltet stark restriktive Regelungen. Von einer Zivilgesellschaft im westlichen Sinne kann daher in China noch nicht gesprochen werden (Sausmikat 2008: 3 ff.; Lipinsky 2006: 26; Zhang 2001: 162 ff.).

Zwei Beispiele für NGOs, die sich speziell mit den Problemen weiblicher Arbeitsmigranten beschäftigen, sind das *Chinese Women Workers Network* (CWWN) und das *Cultural Development Center for Rural Women*. Typisch für derartige Organisationen ist jedoch, dass die Initiative zur Gründung nicht von der Zielgruppe selber, sondern aus eher akademischem Umfeld ausging (Lipinsky 2006: 27; Sausmikat 2008: 5). Dies zu ändern ist langfristig das Ziel von Organisationen wie dem CWWN:

„Migrant women workers sharing a collective identity are forming an emerging new force in Chinese society. CWWN envisions crafting a movement from the bottom-up for the millions of migrant workers who form the backbone of its booming export economy, and it does so by training workers and local organizers, and building international labor solidarity.“ (Chan 2006: 25)

Eine wirkliche Organisation der Arbeiterinnen „von unten“ ist demnach noch nicht auf breiter Basis zu beobachten. Die Lage der Migrantinnen hat sich bisher nur geringfügig verbessert (Sausmikat 2008: 9). Dies, kombiniert mit der Frustration durch die mangelnden Partizipationsmöglichkeiten, führt nun dazu, dass die Frauen im Bereich informeller, spontaner Aktionen wie Protesten oder Streiks immer stärker beteiligt sind und vermehrt Führungsrollen übernehmen (Cooke 2008a: 45; Chan 2006: 23): „While the breakdown by statistics by gender is not available, it is reasonable to suggest that a large proportion of the workers involved are female, as they tend to be clustered in low-paid jobs [...]“ (Cooke 2008a: 45). Auch in den Berichten einzelner Arbeiterinnen ist dieser Trend zu erkennen. Ein Klassenbewusstsein entsteht, was für die Zukunft eine weiter erstarkende Arbeiterinnenbewegung vermuten lässt (Chan/

Nutzbarmachung von *Guanxi* erfordert, dass beide Seiten etwas geben können (wie Einfluss, Protektion, Zugang zu knappen Gütern und Dienstleistungen, Aufstiegs- und Gewinnchancen.) Zu einflussreichen Personen, zu denen keine Verbindungen bestehen, werden Beziehungen „geknüpft“ [...]“ (Heberer 2008: 92).

9 Entscheidender Einfluss auf diese Entwicklung ging von der „United Nations Fourth World Conference on Women“ und dem parallel stattfindenden NGO-Forum in China im Jahr 1995 aus. Die „Idee“ einer NGO wurde hier erstmals in China eingeführt, hinterließ großen Eindruck und konnte Fuß fassen (Bohong 2001: 141; Zhang 2001: 170). NGOs in westlichem Sinne jedoch existieren China nicht, obwohl die Arbeit und der Einfluss der Organisationen durchaus vergleichbar sein kann (Zhang 2001).

Ngai 2009: 302). Wie bereits erwähnt, spielen die *dagongmei* der zweiten Generation hier eine wichtige Rolle.

5 Fazit

Das neue Selbstverständnis der zweiten Generation der *dagongmei* spielt eine wichtige Rolle bei der Artikulation und Verbesserung von geschlechtsspezifischen Lebens- und Arbeitsbedingungen. Bereits jetzt lässt sich eine positive Wirkung der noch unvollendeten Proletarisierung auf die Solidarisierung und das Organisationspotenzial der Wanderarbeiterinnen, insbesondere im Bereich informeller Aktivitäten, feststellen. Es besteht Grund zur Annahme, dass dieser Zusammenhang zukünftig an Relevanz gewinnen wird. „Die Wanderarbeiterinnen sind noch [...] davon entfernt, eine einheitliche neue Arbeiterklasse zu sein, auch wenn sich das im Zuge der sozialen Konflikte schnell ändern kann.“ (Wildcat 2007: 19)

Von grundlegender Bedeutung für die Arbeitssituation der Wanderarbeiterinnen ist zum einen das Bewusstsein über ihre Rechte, zum anderen aber auch die Formalität ihrer Arbeitsverhältnisse. Mit der Öffnung der Märkte wurde zwar eine Vielzahl an neuen Arbeitsplätzen für Wanderarbeiterinnen geschaffen. Diese sind aber überwiegend informell, und Wanderarbeiterinnen besitzen meistens keinen Arbeitsvertrag, wodurch sie unter den oben genannten Arbeitsbedingungen leiden müssen. Eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen muss bei der Formalisierung der Arbeitsverhältnisse ansetzen. Dafür ist es nötig, dass Wanderarbeiterinnen über ihre Rechte aufgeklärt werden. Vermehrte kollektive Aktionen und eine zunehmende Proletarisierung der Wanderarbeiterinnen können zur Einhaltung von Standards verhelfen, da die internationale Öffentlichkeit bereits auf die Arbeitsbedingungen aufmerksam geworden ist und Chinas ArbeitgeberInnen unter einem erhöhten Druck stehen.

Auch über die konkreten Arbeitsbedingungen hinaus hat das neue Bewusstsein, auf kollektiver wie individueller Ebene, Auswirkungen auf das Leben der Frauen in China. Die besonderen Schwierigkeiten, mit denen Frauen im Allgemeinen, und weibliche Arbeitsmigrantinnen im Speziellen konfrontiert sind, das Schaffen einer eigenen ökonomischen Basis und das Heraustreten aus traditionellen, ländlichen Strukturen haben auch einen emanzipierenden Effekt (Yu 2007).

Literatur

- Bohong, Liu (2001): The All China Women's Federation and Women's NGOs. In: Chinese Women Organizing: Cadres, Feminists, Muslims, Queers. Edited by Ping-Chun Hsiung, Maria Jaschok and Cecilia N. Milwertz. Oxford, New York: Berg: 141–157.
- Chan, Chris K.-C. und Ngai, Pun (2009): The making of a new working class? A study of collective actions of migrant workers in South China. In: China Quarterly 19, No. 198: 287–303.
- Chan, Jenny W.-L. (2006): Chinese Women Workers Organize in the Export Zone. In: New Labor Forum 15, No. 1: 19–27.
- Cheng, Joseph Y. S., Ngok, Kinglun und Zhuang, Wenjia (2010): The Survival and Development Space for China's Labor NGOs: Informal Politics and Its Uncertainty. In: Asian Survey 50, No. 6: 1082–1106.
- Cooke, Fang L. (2008a): China: Labour organizations representing women. In: Women and Labour Organizing in Asia: Diversity, Autonomy and Activism. Edited by Kaye Broadbent and Michele Ford. London, New York: Routledge: 34–49.
- Cooke, Fang L. (2008b): Labour Market Regulations and Informal Employment in China: To What Extent are Workers Protected? Unpublished manuscript, Paper for the Third China Task Force Annual Meeting, 25–26 June 2008.
- Fan, C. C. (1999): Migration in a Socialist Transitional Economy: Heterogeneity, Socioeconomic and Spatial Characteristics of Migrants in China and Guangdong Province. In: International Migration Review 33, No. 4: 954–987.

- Heberer, Thomas (2008): Das politische System der VR China im Prozess des Wandels. In: Einführung in die politischen Systeme Ostasiens: VR China, Hongkong, Japan, Nordkorea, Südkorea, Taiwan. Edited by Thomas Heberer. 2nd ed., Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften: 21–178.
- Howell, Jude (2002): Women's Political Participation in China: Struggling to Hold Up Half the Sky. In: *Parliamentary Affairs* 55, No. 1: 43–56.
- Jacka, Tamara (2005): *Rural Women in Urban China: Gender, Migration, and Social Change*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, Inc.
- Li, Shi (2008): *Rural Migrant Workers in China: Scenario, Challenges and Public Policy*. ILO Working Paper 89. Geneva.
- Li, Wanwei und Ngai, Pun (2008): *Dagongmei: Arbeiterinnen aus Chinas Weltmarktfabriken erzählen*. Berlin [u. a.]: Assoziation A.
- Lipinsky, Astrid (2006): Frauen-NGO in China: Keine Frauenorganisationen nach westlichem Muster. *Menschenrechte für die Frau*, No. 4: 26–27.
- Ngai, Pun (1999): *Becoming Dagongmei (Working Girls): The Politics of Identity and Difference in Reform China*. In: *The China Journal*, No. 42: 1–18.
- Ngai, Pun (2004): *Women Workers and Precarious Employment in Shenzhen Special Economic Zone, China*. *Gender and Development* 12, No. 2: 29–36.
- Ngai, Pun (2005): *Made in China: Women factory workers in a global workplace*. Durham (NC), Hong Kong: Duke University Press; Hong Kong University Press.
- Ngai, Pun und Huilin, Lu (2010): Unvollendete Proletarisierung: Das Selbst, die Wut und die Klassenaktionen der zweiten Generation von BauernarbeiterInnen im heutigen China. In: *Sozialgeschichte. Online-Zeitschrift für historische Analyse des 20. und 21. Jahrhunderts*, No. 12: 36–69.
- Roberts, Kenneth (2002): *Female Labor Migrants to Shanghai: Temporary "Floaters" or Potential Settlers?* In: *International Migration Review* 36, No. 2: 492–519.
- Wichterich, Christa (2006): Die Wiederfindung von Geschlechterungleichheiten im roten Neoliberalismus. In: *Das Argument* 268, No. 4: 143–150.
- Wick, Ingeborg (2005): *Nähen für den Weltmarkt: Frauenarbeit in freien Exportzonen und der Schattenwirtschaft; Länderbeispiele China, Indonesien und Sri Lanka. – Modemultis auf dem Prüfstand 5*. Siegburg: SÜDWIND e. V.
- Yihong, Jin (2001): *The All China Women's Federation: Challenges and Trends*. In: *Chinese Women Organizing: Cadres, Feminists, Muslims, Queers*. Edited by Ping-Chun Hsiung, Maria Jaschok and Cecilia Milwertz. Oxford, New York: Berg: 123–140.
- Yu, Tseun K. (2007): *An Empowerment Approach to Female Migration: A case study of China's Manufacturing Industry*. Working Paper Series No. 7-79. London: LSE.
- Zhang, Naihua (2001): *Searching for 'Authentic' NGOs: The NGO Discourse and Women's Organization in China*. In: *Chinese Women Organizing: Cadres, Feminists, Muslims, Queers*. Edited by Ping-Chun Hsiung, Maria Jaschok and Cecilia Milwertz. Oxford, New York: Berg: 159–179.
- Zhang, Nana (2011): *The Impact of Guanxi Networks on the Employment Relations of Rural Migrant Women in Contemporary China*. In: *Industrial Relations Journal* 42, No. 6: 580–595 (1–16).

Internetquellen

- ACGB (2010): *Xinshengdai nongmingong wenti de yanjiu baogao (Forschungsbericht zu den Problemen von Migrantinnen und Migranten der neuen Generation)*. <http://www.youngmigrants.org/ew/uploadfile/20100729133352619.pdf>, Seite 5 (2. Februar 2012).
- Human Development Index China. <http://www.nationmaster.com/country/ch-china/eco-economy> (30. Januar 2012).

Pomfret, James und Chris Buckley (2011): China Migrant Unrest Exposes Generational Faultline. <http://ca.reuters.com/article/newsOne/idCATRE75S0PU20110629> (16. Februar 2012).

Sausmikat, Nora (2008): Die Rolle Chinas (GO)NGOs für eine gendergerechte Demokratisierung. <http://www.asienhaus.de/public/archiv/zivilgesell-china08-sausmikat.pdf> (16. Dezember 2011).

Wildcat (2007): Gesichter der Wanderung: Lage und Proteste der „neuen“ Arbeiterklassen. In: Unruhen in China. Special issue, Wildcat, No. 80: 18–28. http://www.gongchao.org/static/pdf/Unruhen%20in%20China_wildcat%2080.pdf (16. Februar 2012).

DUISBURGER ARBEITSPAPIERE OSTASIENWISSENSCHAFTEN
 DUISBURG WORKING PAPERS ON EAST ASIAN STUDIES

Seit Juli 1995 publiziert das Institut für Ostasienwissenschaften eine eigene Reihe von Arbeitspapieren. Sie werden in begrenzter Zahl kostenlos abgegeben und sind zudem über Internet abrufbar.

Since July, 1995, the Institute of East Asian Studies publishes its own series of working papers which are available free of charge and can be called up on the Internet.

Bestelladresse / *procurement address*:

Institut für Ostasienwissenschaften
 Universität Duisburg-Essen
 Campus Duisburg, Forsthausweg
 47057 Duisburg

E-Mail: in-east@uni-due.de

Internet download: <http://www.in-east.de/> → Publications → Green Series

- No. 64 / 2005 Thomas Heberer, Christian Göbel (Hg.):
 Task Force: Zivilgesellschaftliche Entwicklungen in China
- No. 65 / 2006 Werner Pascha und Cornelia Storz (Hg.):
 Workshop Organisation und Ordnung der japanischen Wirtschaft V –
 Themenschwerpunkt: Deutschlandjahr in Japan – Eine Zwischenbilanz
- No. 66 / 2006 Momoyo Hüstebeck:
 Park Geun-hye: Als Präsidententochter zur ersten Staatspräsidentin Südkoreas?
- No. 67 / 2006 Momoyo Hüstebeck:
 Tanaka Makiko: Scharfzüngige Populistin oder populäre Reformerin?
- No. 68 / 2006 Thomas Heberer:
 Institutional Change and Legitimacy via Urban Elections? People's Awareness of
 Elections and Participation in Urban Neighbourhoods (Shequ)
- No. 69 / 2006 Christian Göbel:
 The Peasant's Rescue from the Cadre? An Institutional Analysis of China's Rural Tax
 and Fee Reform
- No. 70 / 2006 Werner Pascha, Cornelia Storz (Hg.):
 Workshop Institutionen in der Entwicklung Ostasiens I – Offenheit und Geschlossen-
 heit asiatischer Wirtschaftssysteme
- No. 71 / 2006 Norifumi Kawai:
 Spatial Determinants of Japanese Manufacturing Firms in the Czech Republic
- No. 72 / 2007 Werner Pascha, Cornelia Storz, Markus Taube (eds.):
 Workshop Series on the Role of Institutions in East Asian Development – Institutional
 Foundations of Innovation and Competitiveness in East Asia
- No. 73 / 2007 Norifumi Kawai, Manja Jonas:
 Ownership Strategies in Post-Financial Crisis South-East Asia: The Case of Japanese
 Firms

- No. 74 / 2008 Markus Taube:
Ökonomische Entwicklung in der VR China – Nachholendes Wachstum
- No. 75 / 2008 Thomas Heberer:
Task Force: Entwicklungspolitik in China: Herausforderungen, Lösungsstrategien und deutsch-chinesische Entwicklungszusammenarbeit
- No. 76 / 2008 YU Keping:
China's Governance Reform from 1978 to 2008
- No. 77 / 2008 Werner Pascha, Uwe Holtschneider (Hg.):
Task Force: Corporate Social Responsibility in Japan und Österreich
- No. 78 / 2008 Werner Pascha, Cornelia Storz:
How are Markets Created? The Case of Japan's Silver Market
- No. 79 / 2009 Thomas Heberer, Anja-D. Senz (Hg.):
Task Force: Entwicklungspolitik und -strategien in Ostasien am Beispiel der chinesischen Umweltpolitik
- No. 80 / 2009 Chan-Mi Strüber:
Germany's Role in the Foreign Direct Investment Configuration of Korean Multi-national Enterprises in Europe
- No. 81 / 2009 Flemming Christiansen, Heather Xiaoquan Zhang:
The Political Economy of Rural Development in China: Reflections on Current Rural Policy
- No. 82 / 2010 Thomas Heberer, Anja-D. Senz (Hg.):
Chinas Rolle in den internationalen Beziehungen – globale Herausforderungen und die chinesische Außenpolitik
- No. 83 / 2010 Sven Horak:
Aspects of Inner-Korean Relations Examined from a German Viewpoint
- No. 84 / 2010 Marcus Conlé, Markus Taube:
Anatomy of Cluster Development in China: The case of health biotech clusters
- No. 85 / 2010 Heather Xiaoquan Zhang:
Migration, Risk and Livelihoods: A Chinese Case
- No. 86 / 2010 Anja Senz, Dieter Reinhardt (eds.):
Green Governance – One Solution for Two Problems? Climate Change and Economic Shocks: Risk Perceptions and Coping Strategies in China, India and Bangladesh
- No. 87 / 2010 Marcus Conlé:
Health Biotechnology in China: National, Regional, and Sectoral Dimensions
- No. 88 / 2011 Peter Thomas in der Heiden:
Chinese Sectoral Industrial Policy Shaping International Trade and Investment Patterns – Evidence from the Iron and Steel Industry
- No. 89 / 2011 Susanne Löhr, René Trappel (Hg.):
Task Force: Nahrungsmittel in China – Food Security- und Food Safety-Problematik in China
- No. 90 / 2012 Thomas Heberer:
Some Reflections on the Current Situation in China
- No. 91 / 2013 Jann Christoph von der Pütten, Christian Göbel (Hg.)
Task Force: Gewerkschaften, Arbeitsmarktregulierung und Migration in China