



Soziale Unternehmensverantwortung (CSR) und Arbeitnehmerrechte in der VR China

Im Zuge des rasanten Wirtschaftswachstums der VR China konnte der Lebensstandard der meisten Chinesen verbessert und die Zahl der unter der Armutsgrenze lebenden Chinesen halbiert werden. Dennoch steht die Entwicklung in der VR China vor großen sozialen und ökologischen Herausforderungen, die sich in wachsenden Umweltproblemen und einer Zunahme sozialer Unruhen manifestieren. Dieser Sachverhalt sowie die zunehmenden Anforderungen gegenüber chinesischen Unternehmen im Rahmen globaler Wertschöpfungsketten internationale Standards einhalten zu müssen, haben CSR und die Stärkung der Arbeitnehmerrechte auf die politische Agenda gesetzt. Letztere bilden wichtige Elemente der angestrebten „harmonischen Gesellschaft“.

In diesem Rahmen haben die Initiativen für die Einführung des CSC 9000T-Standard in der Textil- und Bekleidungsindustrie sowie die jüngsten Regierungsinstruktionen für die Einführung von CSR in chinesischen Staatsunternehmen maßgebliche Bedeutung. Hinsichtlich der Stärkung der Arbeitnehmerrechte steht das 2008 in Kraft getretene Arbeitsvertragsgesetz (AVG) im Mittelpunkt. Demzufolge müssen Arbeitsverträge grundsätzlich schriftlich fixiert sein,

darüber hinaus werden befristete Arbeitsverhältnisse deutlich eingeschränkt.

Der reale Beitrag dieser Agenda hängt maßgeblich davon ab, ob bzw. mit welcher Reichweite es der VR China gelingt, die CSR-Initiativen umzusetzen, auf die Ebene der Provinzen auszudehnen, die Zahl der involvierten Unternehmen zu steigern und überzeugende Verifizierungsmechanismen zu etablieren. Die Bedeutung des AVG wird maßgeblich davon abhängen, ob die Durchführungsbestimmungen so ausgestaltet werden, dass ein mögliches Unterlaufen (z. B. durch Teilzeitverträge) verhindert wird. Auch muss das chinesische Arbeitsrecht nicht nur die individuellen Arbeitnehmerrechte stärken, sondern entsprechend den Konventionen der *International Labour Organization* (ILO) Regulierungen für Kollektivstreitigkeiten einführen.

Internationale Organisationen, multinationale Unternehmen, einschließlich deutscher Unternehmen sowie auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) können mit einzelnen Vorhaben und „good practices“ zur Stärkung der Kapazitäten in der VR China auf diesem Gebiet beitragen.

Reformagenda der VR China zur Stärkung von CSR und Arbeitnehmerrechten

Seit Beginn des Transformationsprozesses wächst das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in der VR China jährlich um durchschnittlich 10 %. Mit diesem Aufstieg hat die VR China sich inzwischen zur viertgrößten Wirtschaftsnation und zur zweitgrößten Handelsmacht der Welt katapultiert. Im Zuge dieses Wirtschaftswachstum hat sich auch der Lebensstandard der meisten Chinesen verbessert und die Zahl der unter der Armutsgrenze lebenden Chinesen deutlich reduziert. UN-Schätzungen zufolge hat sich die Zahl der Armen seit Beginn der Öffnungspolitik im Jahre 1978 um die Hälfte verringert.

Gleichwohl zeigen sich in jüngerer Zeit zunehmend auch vielfältige Schattenseiten dieser Entwicklung. Die Erfolge des Aufschwungs gehen einher mit beträchtlicher Umweltzerstörung und Ressourcenverschwendung, sie sind regional sehr ungleich verteilt und die Einkommensschere nimmt kontinuierlich zu. Auch wenn die Stabilität der VR China bislang als nicht gefährdet gilt, so hat sich der Problemdruck dennoch erkennbar erhöht.

Neben diesen internen Herausforderungen hat auch der Anpassungsdruck durch externe globale Akteure kontinuierlich zugenommen. Die gegenüber westlichen TNCs ausgeübte soziale Kontrolle durch Nichtregierungsorganisationen

(NGOs), Medien und Gewerkschaften haben auch die CSR-Anforderungen an chinesische Unternehmen sukzessive gesteigert.

Inzwischen zeichnen sich in der VR China erste Schritte zugunsten eines Paradigmenwechsels vom quantitativen Wachstumsmodell zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologisch nachhaltigen Entwicklung ab. In 2007 wurde diese Neuorientierung auf dem 17. Parteitag der KP Chinas durch die Aufnahme der von Hu Jintao eingeführten Leitmotive des „wissenschaftlichen Entwicklungskonzeptes“ und der „harmonischen Gesellschaft“ in die Satzung der Partei bestätigt. Im Zuge dieser Reformagenda gelangten neue Regulierungsformen wie soziale Unternehmensverantwortung (CSR) und weitere Reformen des Arbeitsrechtes auf die Tagesordnung.

CSR-Verständnis „chinesischer Prägung“

Hatte die VR China CSR bis vor kurzem noch überwiegend als indirekten Protektionismus seitens des Westens abgelehnt, so hat sich diese Position seit 2005 grundlegend verändert. Offiziellen Verlautbarungen lässt sich entnehmen, dass CSR in einem sehr umfassenden Sinne als unternehmensbezogener Beitrag zur Förderung von Sozialismus und harmonischer Gesellschaft zu verstehen ist. In Abgrenzung zum CSR-Konzept der EU, wonach CSR über bloße Gesetzeskonformität hinausgehen muss, ist das CSR-Verständnis „chinesischer Prägung“ als ergänzendes

Instrument zur Umsetzung von Umweltgesetzen und Arbeitnehmerrechten einzustufen. Hintergrund für dieses CSR-Konzept ist die Tatsache, dass in der VR beträchtliche Kontrolldefizite bezüglich der Einhaltung gesetzlicher Vorschriften existieren, die Einführung von CSR soll dazu beitragen, diese Engpässe zu verringern.

Die aktuelle CSR-Politik der chinesischen Regierung zeigt sich insbesondere anhand der jüngsten Instruktionen für die Einführung und Umsetzung von CSR in den staatlichen Unternehmen (*State-Owned Enterprises* – SOE) sowie den Regularien für die Textil- und Bekleidungsindustrie. Im Vordergrund stehen insbesondere:

- die SASAC-Instruktion für CSR in SOEs
- der CSC 9000T-Standard für die Textil- und Bekleidungsindustrie

CSR-Politik gegenüber Staatlichen Unternehmen (SOE)

Im Zentrum steht die im Januar 2008 von SASAC (*State-Owned Assets Supervision and Administration Commission of State Council*) herausgegebene CSR-Leitlinie für SOEs (Ho 2008).

Grundsätzlich haben alle der SASAC unterstehenden SOEs demnach nicht nur die Unternehmensziele im engeren Sinne zu erfüllen, sondern müssen gleichermaßen Verantwortung gegenüber ihren Stakeholdern und der Umwelt tragen. Im Einzelnen gelten folgende CSR-Anforderungen für die SOEs:

- Befolgung von Gesetzen und rechtlichen Regulierungen. Dies schließt insbesondere die Einhaltung moralischer und ethischer Standards, die rechtzeitige Zahlung von Steuern, den Schutz der Rechte der Investoren, der Rechte des geistigen Eigentums, die Einhaltung von Verträgen und die Bekämpfung unfairen Wettbewerbs und Korruption ein.
- Kontinuierliche Verbesserung der nachhaltigen Profitabilität, der Verbesserung der Unternehmensführung (*corporate governance*) und des Managementsystems.
- Verbesserung der Produktqualität und der Dienstleistungen sowie Schutz der Rechte der Konsumenten.
- Sicherung des Umwelt- und Ressourcenschutzes sowie die Förderung von Innovationen und technologischer Entwicklung.
- Sicherung des Arbeitsschutzes und Einführung von Mechanismen zur Verhinderung gravierender Arbeitsunfälle.
- Schutz der Arbeitnehmerrechte, und Abschluss von Arbeitsverträgen sowie Bekämpfung von Diskriminierungen bzgl. *Gender*, ethnischer Minderheiten, Religion und Alter. Einführung und Stärkung von Mechanismen zur Arbeitnehmerrepräsentanz.
- Aktive Partizipation bei sozialen und unternehmerischen Angelegenheiten in den Kommunen sowie bei philanthropischen Aktivitäten.

Um die CSR Aktivitäten stärker zu fördern, fordert die SASAC von den SOEs folgende Maßnahmen zur Umsetzung:

- Training und Ausbildung zur Förderung des Bewusstseins über CSR;

- Verknüpfung von CSR mit dem Unternehmensmanagement;
- Errichtung eigener CSR-Abteilungen in den Unternehmen und Etablierung von Standards und Mechanismen für die Bewertung der eigenen CSR-Performance;
- Einführung von CSR-Reporting-Mechanismen und regelmäßige Veröffentlichung von Nachhaltigkeitsberichten, Förderung des Dialogs mit Stakeholdern;
- Analyse von *best practices* mit CSR aus ausländischen Unternehmen und Mitwirkung bei der Setzung internationaler Standards;
- Stärkung der führenden Rolle der Parteiorganisationen der KP China in den Unternehmen.

Als partielles Signal für die Neuorientierungen kann auch die Tatsache gewertet werden, dass einzelne SOEs bereits seit 2005/6 Berichte über ihre CSR-Performance vorgelegt haben. Aktuellen Daten zufolge haben bis Ende 2007 allerdings lediglich elf SOEs von insgesamt ca. 150 SOEs, die unter SASAC-Aufsicht stehen, einen Nachhaltigkeitsreport vorgelegt. Unter Einbeziehung privater chinesischer Unternehmen steigt die Zahl der veröffentlichten CSR-Nachhaltigkeitsberichte allerdings bislang auch auf nur ca. 40 an.

Der CSR-Code für die chinesische Textil- und Bekleidungsindustrie

In 2005 hat der *China National Textile and Apparel Council* (CNTAC) eine grundlegende Initiative für ein CSR-Rahmenwerk in der Textil- und Bekleidungsindustrie gestartet. Hintergrund dieser Initiative waren einerseits entsprechende Anforderungen multinationaler Unternehmen gegenüber ihren chinesischen Zulieferern, andererseits die extrem schlechten Arbeitsbedingungen in diesem Sektor (ein 12 Stundentag und/oder eine 7-Tage-Woche sind hier weit verbreitet). Letztere haben schließlich auch zu beträchtlichen Qualitätseinbußen in der Produktion geführt.

Der CSC 9000T-Standard ist ein Managementsystem, das sich an den bestehenden Gesetzen und rechtlichen Regulierungen in der VR China sowie internationalen Konventionen, Standards und Praktiken orientiert.

Insgesamt enthält der CSC 9000T-Standard zehn Prinzipien und entsprechende Guidelines. Die Prinzipien umfassen folgende Bereiche:

- Managementsystem
- Arbeitsvertrag
- Verbot von Kinderarbeit
- Zwangsarbeit
- Arbeitszeiten
- Einkommen und soziale Wohlfahrt
- Gewerkschaften und Kollektivverträge
- Diskriminierungen
- Belästigungen und Misshandlungen am Arbeitsplatz
- Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz

Ersten Einschätzungen zufolge hat die Einführung dieses Standards in den jeweiligen Unternehmen die extrem starke Fluktuation der Arbeitskräfte deutlich reduziert und damit auch zu einer Steigerung der Leistungsfähigkeit der Unternehmen geführt (Wang Zhile 2008).

Zwischenfazit

Die aufgezeigten CSR-Aktivitäten zeigen, dass die VR China erst ab 2005 ihre vormals strikte Ablehnung gegenüber CSR fallengelassen und inzwischen neue strategische Handlungsperspektiven initiiert hat. Durch die jüngste Mitwirkung im Rahmen des Multistakeholder-Dialogs zur Schaffung des ISO 26000-Standards, der sich mit der Entwicklung von Leitlinien für die gesellschaftliche Verantwortung von Organisationen befasst, hat die chinesische Regierung auch auf internationaler Ebene ihre konzeptionelle Neuorientierung unterstrichen.

Gleichwohl bleibt die Umsetzung noch weit hinter den Notwendigkeiten zurück. Die skizzierten SASAC-Instruktionen erfassen lediglich die der Zentralregierung unterstehenden SOEs, während die große Zahl jener, die unter die Verfügung der Provinzregierungen fallen, unberücksichtigt bleibt.

Zum CSR-Code für die chinesische Textil- und Bekleidungsindustrie ist hervorzuheben, dass dessen Verdienst insbesondere darin zu sehen ist, dass hier erstmalig die Einhaltung des chinesischen Arbeitsrechts überprüfbar gemacht wurde. Gleichzeitig zeigen die vorliegenden Daten zum CSC 9000T-Standard, dass die VR China mit nur ca. 300 Unternehmen, die den Standard eingeführt haben, bestenfalls in den Startlöchern steht.

Darüber hinaus ist hervorzuheben, dass CSR-Aktivitäten prinzipiell als „soft law“ einzustufen sind. Ohne nähere Ausführungen, wie die Verifizierung der „freiwilligen Selbstverpflichtungen“ erfolgen soll, bleiben die eingeleiteten Maßnahmen weiterhin hinter den internationalen Standards zurück. Dieser Sachverhalt fällt für die VR China um so schwerwiegender aus, da, anders als in vielen westlichen Ländern, entsprechende zivilgesellschaftliche Organisationen und Medien zur Herstellung einer kritischen Öffentlichkeit kaum existieren.

Neuere Entwicklungen auf dem Gebiet der Arbeitnehmerrechte

Das chinesische Arbeitsrecht orientiert sich im Grundsatz an den ILO-Konventionen. In einigen Bereichen gehen die gesetzlichen Bestimmungen in der VR China über die ILO-Bestimmungen hinaus. Deutliche Verstöße gegen die ILO-Kernarbeitsnormen ergeben sich aus den fehlenden Rechten im Bereich Versammlungsfreiheit/*collective bargaining*.

In 2007 wurde das 1994 eingeführte Arbeitsgesetz (AG) durch drei neue Gesetze ergänzt. Dazu zählen das Arbeitsvertragsgesetz (AVG), das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) und das Arbeitskonfliktgesetz (AKG). Ziel dieser Gesetze, die am 1.1.2008 in Kraft getreten sind, ist eine Stärkung der individuellen Rechte der Arbeitnehmer.

Hintergrund und aktuelle Entwicklungen im chinesischen Arbeitsrecht

Wesentlicher Hintergrund der neuen Gesetzesinitiativen im chinesischen Arbeitsrecht bildeten die prekäre Situation der Wanderarbeiter sowie die hohe Zahl der Arbeitsunfälle, die Einbehaltung fälliger Löhne bzw. der Anstieg von Arbeitsstreitigkeiten (Tabelle 1).

Jahr	Anzahl Fälle	Arbeitnehmer
2001	155.000	467.000
2002	184.000	610.000
2003	226.000	801.000
2004	260.000	765.000
2005	314.000	740.000

Quelle: PRC Ministry of Labor and Social Security (MLSS)

Als äußerer Anlass für das AVG galten Medienberichte über sklavenartige Misshandlungen von Arbeitern in Ziegeleien in der Provinz Shanxi sowie die um sich greifende Missachtung von Regelungen zu Mindestlöhnen und Arbeitszeiten zahlreicher Unternehmen.

Nach Veröffentlichung des Entwurfs über das AVG gab es ca. 190 000 Eingaben zu dieser Vorlage, ein Großteil stammte aus den Reihen chinesischer Gewerkschaften, andere von in- und ausländischen Wirtschaftsunternehmen. Da der Gesetzentwurf deutliche Einschränkungen des extrem deregulierten Arbeitsmarktes vorsah und stattdessen eine gewisse „Hausordnung“ für die „factory of the world“ (Müller 2007) enthielt, gab es auf Gewerkschaftsseite eine eher positive Resonanz, während zahlreiche westliche Wirtschaftsunternehmen und -verbände, aber auch chinesische Unternehmen den Investitionsstandort China als erheblich bedroht sahen und teilweise lautstarken Protest einlegten. Mancher Orts erblickte man in diesem Gesetzentwurf gar die Renaissance von Planwirtschaft und Wiedereinführung der „eisernen Reisschale“.

Wesentliche Elemente des neuen chinesischen Arbeitsrechts

Folgende Elemente zählen zu den wichtigsten Neuerungen des AVG:

- Ein Arbeitsverhältnis muss schriftlich fixiert werden (§ 10 und § 11). Die Einhaltung der Schriftform ist ausnahmsweise dann nicht notwendig, wenn der Arbeitnehmer Teilzeitarbeit verrichtet.
- Befristete Arbeitsverhältnisse werden eingeschränkt (§ 14).
- Eine Probezeit darf vom Arbeitgeber mit einem Beschäftigten nur einmal vereinbart werden (§ 19).
- Bei Personalabbau von mehr als 20 Personen müssen die Gewerkschaften 30 Tage vorher informiert und konsultiert werden (Julius 2008).

Zwischenfazit

Anhand der skizzierten Elemente wird erkennbar, dass das Schutzniveau zugunsten der Arbeitnehmer von Rechts wegen erheblich verbessert wird. Dieser Sachverhalt wird schlaglichtartig deutlich, wenn man bedenkt, dass bislang ca. 60 % der Unternehmen nur befristete Arbeitsverträge mit einer Dauer bis zu einem Jahr abgeschlossen hat und selbst diese auch nur selten schriftlich fixiert wurden. Die ursprünglich vorgebrachten Kritikpunkte, wonach das

Gesetz als Rückfall in die Planwirtschaft zu betrachten ist, entbehren allerdings jeglicher Grundlage. Tatsächlich belastet das AVG die Unternehmen keineswegs mit Verpflichtungen, die europäischen Unternehmen nicht schon aus dem europäischen Arbeitsrecht bekannt sind.

Insgesamt lassen die neuen Bestimmungen im chinesischen Arbeitsrecht erkennen, dass es der chinesischen Zentralregierung prioritär darum geht, die individualrechtliche Position der Arbeitnehmer zu verbessern. Ähnlich wie bei den staatlichen Instruktionen und Initiativen zur Stärkung von CSR geht es auch beim neuen Arbeitsrecht allem voran um die Frage, ob und wie diese Bestimmungen in der Praxis umgesetzt werden. Dabei kommt den noch zu erstellenden Ausführungsbestimmungen eine zentrale Bedeutung zu. Erst wenn die Richtlinien zur Umsetzung der Gesetze angemessen ausgestaltet sind, kann verhindert werden, dass die umfassenden Bestimmungen des AVG nicht ausgehebelt werden und im Sande verlaufen (z. B. durch zahlreiche Teilzeitarbeitsverträge).

Aus der Perspektive der Arbeitnehmer bleibt die bestehende Ausklammerung der Regelung von Kollektivstreitigkeiten bzw. Streikrecht weiterhin ein zentrales Manko des neuen chinesischen Arbeitsrechts.

Ausgewählte internationale Aktivitäten zur Stärkung von CSR/Arbeitnehmerrechte in der VR China

Zur notwendigen Stärkung der Kapazitäten für die Umsetzung von CSR/Arbeitnehmerrechten tragen diverse UN-Organisationen (Kasten 1), multinationale Unternehmen, NGOs wie auch die deutsche EZ bei.

Kasten 1: CSR-Training-Projekt für Klein- und Mittelbetriebe der chinesischen Textilindustrie, implementiert in Kooperation zwischen ILO, UNIDO und CNTAC

Dieses Vorhaben orientiert sich auf KMU im Textilsektor. Im Rahmen der verschiedenen Module werden Trainings- und Coaching Upgrading-Programme für 25 Unternehmen implementiert. Die Module erstrecken sich auf:

- Ausbildungsmaßnahmen zu Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz,
- Verbesserung von Qualität und Produktivität durch verstärkte Dialoge zwischen Management und Arbeitnehmern,
- Umweltschutz und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen,
- Management von Humanressourcen.

Ein besonderer Schwerpunkt dieses ILO/UNIDO/CNTAC-Vorhabens liegt in dem gemeinsamen Training von Management und Arbeitnehmern zur Verbesserung der Kooperation am Arbeitsplatz bzw. der Umsetzung von „good business practices“.

Die Implementierung des Projektes wird durch ein Advisory Committee in dem Repräsentanten von ILO, UNIDO, CNTAC, MOLSS, CEC, MOFCOM und ACFTU vertreten sind, überwacht.

Quelle: Project Office for ILO/UNIDO, Peking, 2008

Vorliegenden Unternehmensbefragungen zufolge sind z. B. zwei Drittel der deutschen produzierenden Unternehmen in China auf der Grundlage gleicher Umweltstandards wie in Deutschland tätig. Des Weiteren lässt sich diesen Angaben entnehmen, dass knapp 40 % der befragten deutschen Unternehmen die Einbeziehung von CSR in die Zulieferkette als Bestandteil ihrer Unternehmenspolitik betrachtet (Deutsche Handelskammer / Hochschule Bremen 2007).

Auf Seiten der deutschen EZ gibt es ebenfalls vielfältige Maßnahmen zur Förderung der Kapazitäten im Bereich CSR/freiwillige Umwelt- und Sozialstandards. Als beispielhaft ist das jüngste CSR-Vorhaben „Sozial verantwortungsvolle Unternehmensführung/Corporate Social Responsibility (CSR) in Zusammenarbeit mit dem Ministry of Commerce (MOFCOM) hervorzuheben.

Resumée

Die aufgezeigten Aktivitäten zur Stärkung von CSR/Arbeitnehmerrechten lassen eine Neuorientierung der chinesischen Zentralregierung erkennen. Gleichwohl befindet sich dieser neue Trend hinsichtlich der Umsetzung in die Praxis noch sehr in den Anfängen. Externe Akteure, wie UN-Organisationen, multinationale Unternehmen sowie bilaterale EZ können diese Prozesse unterstützen. In diesem Rahmen leistet auch die deutsche EZ ihren Beitrag und unterstreicht, dass es auch weiterhin wichtige Aktionsfelder für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit China gibt.



Dr. Tatjana Chahoud
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
der Abteilung „Weltwirtschaft
und Entwicklungsfinanzierung“

Literatur

Deutsche Handelskammer / Hochschule Bremen (2007): Beyond Everyday Business, Corporate Social Responsibility (CSR), Survey of German Enterprises in China, Peking

Ho, B. (2008): CSR as "No 1" issue for state-owned enterprises in China, in: CSR Asia Weekly 4 (2)

Julius, H. (2008): Aktuelle Entwicklungen im Arbeitsrecht der VR China, Peking: GTZ, mimeo

Müller, W. (2007): Hausordnung für die Fabrik der Welt, in: Freitag 34, 24.08.2007

Wang Zhile (2008): The Third Period of Improvement – Chinese Enterprises Facing the Challenge in Strengthening their Overall Responsibility, Peking, eigene Übersetzung