

# Vermeintlich unpolitisch

## Streiks in China folgen anderen Regeln als in nördlichen Industrieländern

---

Ein Jahr hat Yuequan Guo in Industriebetrieben zweier Provinzen im Osten Chinas verbracht, um zu verstehen, wie Streiks unter den strengen Augen von Geschäftsführung und Regierung funktionieren. Die Formen sind andere als in den gut erforschten Industrieländern des Globalen Nordens, es unterscheiden sich Forderungen und Ergebnisse. Es wäre aber voreilig anzunehmen, Streiks schwacher Organisationen im starken Staat seien unpolitisch.

*Yuequan Guo*

Im Mai 2018 traf ich gerade zu einem Forschungsaufenthalt in der chinesischen Industriegegend Guangdong ein, als dort die Arbeiterinnen und Arbeiter eines Autozulieferers streikten. Sie wollten eine Petition an die lokale Regierung richten, und Sicherheitskräfte durchsuchten Busse, um sie zu stoppen. Die Regierung in China ist autoritär, und so denken viele, dass es in dem Land nur wenige Streiks gibt. Tatsächlich sind Streiks in China jedoch an der Tagesordnung: Zwischen 2010 und Mitte 2017 kam es zu mindestens 136.330 kollektiven Aktionen, von denen stattliche 29 Prozent auf nicht gezahlte Löhne zurückzuführen waren. Zwischen 2018 und 2019 dokumentierte die Hongkonger Gewerkschaftsorganisation „China Labour Bulletin“ 3.089 Streiks. Die tatsächliche Zahl dürfte allerdings mindestens um ein Zehnfaches höher liegen.

Wissenschaftler\*innen, die sich mit Streiks in Industrieländern befassen, konzentrieren sich auf die wirtschaftlichen Bedingungen, organisierte Arbeiterinnen und Arbeiter, Gewerkschaften und den rechtlichen Rahmen der Beziehung zwischen Kapital und Arbeit. Sie argumentieren meistens, dass die Arbeitsmärkte

die Grundlage für Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern bilden und dass diese Verhandlungen durch die Macht der Gewerkschaften und das Arbeitsrecht beeinflusst werden. Diese Sichtweise gilt jedoch weniger für China, wo die Ursachen und die Formen von Streiks ganz anders sind als in den häufig untersuchten Fällen in Europa, Lateinamerika oder den Vereinigten Staaten. Ich wollte die Streiks in China verstehen und verbrachte dafür über ein Jahr in Gewerkschaftsgruppen und in Werkshallen in den chinesischen Provinzen Guangdong und Jiangxi. Jetzt kann ich die wichtigsten Merkmale von Arbeiterstreiks in China beschreiben, die sie von Streiks in anderen Ländern unterscheiden: Es geht darum, wer streikt, warum gestreikt wird, welche Organisationen und Gruppen beteiligt sind und welche Rolle die Regierung spielt.

Arbeiterstreiks im heutigen China haben ihren Ursprung in der Regel nicht in der organisierten Arbeiterschaft, sondern bei Wanderarbeiterinnen und -arbeitern, die vom Land in die Stadt ziehen. Die Unterscheidung zwischen Stadt und Land hat ihre Wurzeln in dem Sys-

tem der Registrierung von Haushalten, „Hukou“. Dieses System führte die chinesische Regierung in den 1950er-Jahren ein, um die Bevölkerungsbewegungen zu kontrollieren und um Ressourcen vom Land in die Stadt zu leiten. Hukou verlangte von jeder Person, sich an einem Wohnort zu registrieren, und unterschied zwischen landwirtschaftlichen und nicht landwirtschaftlichen Kontexten. Personen mit nicht landwirtschaftlichem Hukou hatten in der Zeit der Planwirtschaft Anspruch auf mehr Waren und Dienstleistungen. Als die Regierung in den 1980er-Jahren die Hukou-Regelung lockerte, wanderten viele Menschen vom Land in die Städte ab. Im Jahr 2019 erreichte die Zahl der Wanderarbeiter\*innen 291 Millionen, was etwa einem Fünftel der chinesischen Bevölkerung entspricht.

Obwohl die Hukou-Kontrolle etwas gelockert wurde, ist sie nach wie vor streng. Bis zur Jahrtausendwende mussten Wanderarbeiter innerhalb von drei Tagen nach ihrer Ankunft in der Gaststadt eine befristete Aufenthaltsgenehmigung bei der chinesischen Behörde für öffentliche Sicherheit beantragen. Diese Regelung wurde in den 2000er-Jahren gelockert, aber Wanderarbeiter\*innen benötigten weiterhin eine Genehmigung, um an der

### „Der Gewerkschaftsbund hat mit seiner doppelten Identität als Regierungsbehörde und als Arbeitnehmerorganisation zu kämpfen“

staatlichen Sozialversicherung teilzuhaben oder ihre Kinder in die Schule zu schicken. Selbst wenn die Wanderarbeiter die Vorschriften erfüllten, mussten sie mit langen Arbeitszeiten, schlechten Arbeits- und Lebensbedingungen und arbeitsrechtlichen Missständen wie verspäteten Zahlungen und nachlässigen Sicherheitsmaßnahmen zu-rechtkommen. Das hat Wanderarbeiter wiederholt zu Streiks motiviert. Ihre Beschwerden beziehen sich zwar wie anderswo auch auf Praktiken der Unternehmen und Zustände auf dem Arbeitsmarkt, sie sind aber auch inhärent politisch. Letztlich geht es um die Zwänge, die eine autoritäre Regierung mit er-



**Yuequan Guo** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Institutionen und politische Ungleichheit. Er untersucht kollektives Handeln und staatliche Repression in Autokratien.  
[yuequan.guo@wzb.eu](mailto:yuequan.guo@wzb.eu)

Foto: © WZB/Martina Sander, alle Rechte vorbehalten.

drückender Machtfülle der Beziehung zwischen Kapital und Arbeit auferlegt.

Wanderarbeiter\*innen haben sich um Macht und um Vertretung durch Gewerkschaften bemüht – oft ohne Erfolg. Der Gesamtchinesische Gewerkschaftsbund (GCGB) vertritt offiziell die Arbeitnehmer\*innen in China. Aufgrund seines offiziellen Status verfügt er über große Mobilisierungsressourcen. Allerdings hat der GCGB mit seiner doppelten Identität als Regierungsbehörde und als Arbeitnehmerorganisation zu kämpfen. Zwar kann er für eine arbeitnehmerfreundliche Gesetzgebung eintreten, aber oft nimmt er gegenüber einer Vertretung der Basis von unten eine reaktionäre Haltung ein.

Aus diesem Grund wenden sich Wanderarbeiter in China oft an nicht offizielle Gewerkschaftsgruppen, um Hilfe zu erhalten. Viele dieser Gruppen haben sich auf die Betreuung von Wanderarbeitern und ihrer Kinder oder die Unterstützung einzelner Arbeiter bei Rechtsfällen spezialisiert. Einige wenige Gruppen konzentrieren sich auf die Mobilisierung der Arbeiter und das Eintreten für ihre kollektiven Rechte. Trotz ihrer begrenzten Kapazitäten haben diese Gruppen die öffentliche Aufmerksamkeit erfolgreich auf Arbeitsfragen gelenkt. Sie ziehen jedoch auch das Augenmerk der Arbeitgeber und der Regierung auf sich; in den späten 2010er-Jahren gab es etliche Razzien. Wir sehen also eine Aufspaltung: Die eine Arbeitnehmervertretung ist stärker institutionalisiert, aber auch eher durch Regierungsnähe kompromittiert, die

andere ist weniger institutionalisiert, dafür aber stärker Repressionen ausgesetzt.

Auf der ganzen Welt greifen Regierungen gelegentlich in Konflikte zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern ein, die chinesische Regierung jedoch ist immer beteiligt, wenn es solche Konflikte gibt. In China wurde 1994 ein Arbeitsgesetz verabschiedet, mit Novellen 2009

### „Die Arbeitsgesetze setzen hohe Standards für die Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, aber sie regeln die Umsetzung nur mangelhaft“

und 2018. Dieses Gesetz setzte hohe Standards für die Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, aber es regelte die Umsetzung nur mangelhaft. Ab 2007 wurden in China jedoch, teilweise als Reaktion auf die Zunahme von Streiks, eine Reihe wichtiger neuer Arbeitsgesetze verabschiedet und ihre Umsetzung verstärkt.

Diese Gesetze führten nicht nur zu einem sprunghaften Anstieg an Rechtsfällen, sondern boten Wanderarbeitern und Aktivistinnen auch politische Möglichkeiten. Wanderarbeiter nutzten rechtliche Wege, um ihre Rechte und ihre Interessen zu verteidigen, Aktivisten wiederum halfen dabei, Rechtskenntnisse zu fördern. In den wenigen Jahren nach der Verabschiedung dieser Gesetze war zu beobachten, dass die Verhandlungsmacht der Arbeiter\*innen tatsächlich gestärkt wurde.

Dieser Trend erwies sich jedoch als kurzlebig, die politische Öffnung wurde in den späten 2010er-Jahren schnell wieder aufgehoben. Die Regierung schränkte kollektive Ansprüche in Gerichtsverfahren ein, sie gab der Schlichtung den Vorzug vor juristischen Verfahren, sie kriminalisierte die Organisation kollektiver Aktionen und bestrafte – manchmal in Absprache mit Unternehmen – diejenigen, die gegen die Beschränkungen verstießen. Diese Entwicklung zeigt, dass die Arbeitsgesetze in China, anders als in vielen anderen Ländern, eher dazu da sind, die Arbeitnehmer zu reglementieren als sie zu stärken.

Es gibt in China also eine besondere Konstellation: einen starken Staat, eine schwache Arbeitnehmervertretung und ziemlich eingeschränkte Arbeitnehmerrechte. Streiks weisen dort folglich einige besondere Merkmale auf. Erstens kommt es häufig zu Streiks, weil die Arbeitgeber ihren gesetzlichen Verpflichtungen nicht nachkommen oder die Regierung sich weigert, die Arbeitsgesetze durchzusetzen. Das ist in anderen Ländern anders, wo die Arbeitnehmer Druck auf die Arbeitgeber oder die Regierung ausüben, um Rechte und Interessen durchzusetzen, die über die gesetzlichen Bestimmungen hinausgehen. Als beispielsweise die Arbeiter bei Yue Yuen, einer riesigen Schuhfabrik, feststellten, dass das Unternehmen keine ausreichende Sozialversicherung für sie abschloss, obwohl das Gesetz dies vorschreibt, versammelten sie sich in ihrer Fabrik. Das führte zu einer Massenmobilisierung von über 40.000 Menschen, die internationale Aufmerksamkeit auf sich zog.

Zweitens: Anders als in Ländern mit einer starken organisierten Arbeitnehmerschaft finden Streiks in China oft statt, bevor Arbeitnehmer und Arbeitgeber versuchen zu verhandeln. Diese ungewöhnliche Abfolge hat ihre Wurzeln in den oberflächlichen Tarifverhandlungsklauseln des chinesischen Arbeitsrechts und der schwachen Organisationsfähigkeit der Arbeitnehmerorganisationen. Das macht die Beziehung zwischen Arbeit und Kapital weniger vorher-

### „Streiks finden in China oft statt, bevor Arbeitnehmer und Arbeitgeber versuchen zu verhandeln“

sehbar, da Streiks aufgrund der Initiative einiger weniger Arbeiter oder der Stimmung in der Menge ausbrechen können. Außerdem stehen lokale Regierungen bei einem Streik unter hohem Druck, ihn zu beenden und die Ordnung wiederherzustellen. Für die politisch Verantwortlichen ist es in der Situation leichter, mit den Arbeitgebern zu verhandeln und bei den streikenden Arbeitnehmer\*innen auf Kompromisse zu drängen.

Drittens nehmen Streiks in China ganz andere Formen an als in anderen Ländern. In Europa, den Vereinigten Staaten oder Lateinamerika

sieht man ein bekanntes Repertoire: Sitzstreiks, Streikposten, Märsche, Kundgebungen und Reden. In China müssen Streikende kreativ sein, da die Regierung Standardtaktiken als Provokation empfinden kann. Arbeitnehmer richten also beispielsweise eine Petition an die

**„In China müssen Streikende kreativ sein, da die Regierung Standardtaktiken als Provokation empfinden kann“**

örtliche Regierung, damit diese die Arbeitgeber anweist, sie pünktlich zu bezahlen. Sie tragen Transparente mit Slogans zur Unterstützung der Kommunistischen Partei Chinas oder sogar Porträts des Vorsitzenden Mao, um zu signalisieren, dass sie nur gegen ihre Arbeitgeber streiken. Manchmal greifen die Beschäftigten zu extremen Maßnahmen: Sie blockieren Hauptstraßen oder drohen, von Gebäuden zu springen, um die Aufmerksamkeit von Öffentlichkeit und Medien auf sich zu ziehen. Diese unüblichen Taktiken können den Arbeitnehmern bei der Durchsetzung ihrer Forderungen helfen, ziehen aber die Regierung direkt in ihre Auseinandersetzungen mit den Arbeitgebern hinein. Das kann Regierungsbeamte dazu veranlassen, mit den Arbeitgebern zu sympathisieren.

Viertens enden Streiks in China oft mit finanziellen Abfindungen und nicht mit rechtlichen oder institutionellen Änderungen. Die begrenzte rechtliche und organisatorische Un-

terstützung macht es für die Arbeitnehmer schwieriger, unabhängige Gewerkschaften oder andere Arbeitsrechte zu fordern. Streiks sind mit Einkommensverlusten verbunden – so wollen Streikende Streitigkeiten mit den Arbeitgebern schnell beilegen, auch wenn sie dafür Kompromisse eingehen müssen. Auch die Arbeitgeber halten sich gern aus Rechtsfragen heraus, die langfristige Folgen für ihr Unternehmen haben können, und konzentrieren sich auf einmalige Verhandlungen über finanzielle Fragen. Auch die Regierung zieht es vor, wenn Arbeitnehmer und Arbeitgeber über Geld verhandeln und nicht über Rechte – das könnte schließlich die soziale Stabilität gefährden. So wirken Streiks in China oft eher unpolitisch.

Diese eher untypischen Merkmale machen Streiks im modernen China zu einem lohnenden Forschungsfeld für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die sich mit Streiks, Protesten oder sozialen Bewegungen im Allgemeinen befassen. Die schwachen, aber allgegenwärtigen Streiks im heutigen China sind wenig erforscht, bieten eine einzigartige Gelegenheit zu untersuchen, wie kollektives Handeln mit begrenzter organisatorischer Unterstützung in einem repressiven Umfeld stattfinden kann und wie die Sprache der Regierung genutzt wird, um der Regierung zu widerstehen. Theorien, die in einem Kontext wie Europa entwickelt wurden, sind aufschlussreich, aber es braucht neue Theorien, um die besonderen Merkmale in China und anderen autoritär regierten Ländern zu beschreiben. Ein besseres Verständnis von Arbeiterstreiks im Globalen Süden kann neue Perspektiven für die theoretische und praktische Arbeit zu kollektiven Aktionen aufzeigen. ●