

INVESTITIONSPOLITIK CHINA

KONSEQUENZEN FÜR ARBEITNEHMER



 **Syndex**
Knowledge for action

 **SYNDICAT
EUROPÉEN
TRADE UNION**

Investitionspolitik China: **KONSEQUENZEN FÜR ARBEITNEHMER**

MARIE MEIXNER, FABRICE WARNECK, PHILIPPE MORVANNOU
& ALAIN MESTRE

JANUAR 2016

With the support of the European Commission



Vorwort

Nach acht Diskussionsrunden im Jahr 2015 beschlossen die Europäische Union (EU) und die Volksrepublik China (VRC), Anfang 2016 „inhaltliche Verhandlungen“ über eine Investitionsvereinbarung EU-China auf Grundlage eines gemeinsamen Textentwurfs zu beginnen.

Das ist ein günstiger Zeitpunkt für die Veröffentlichung der Syndex-Studie, die dazu beitragen wird, europäische Gewerkschaften über den Sachstand in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen zwei der großen Akteure der Welt zu informieren und Grundlagen für ihre Diskussionen über die Erarbeitung einer EGB-Politik zu diesen Themen zu liefern.

Diese Diskussionen finden in einem spezifischen geopolitischen Kontext statt. Die Vereinigten Staaten haben erst kürzlich mit elf anderen Pazifikanrainern eine Transpazifische Partnerschaft (TPP) ins Leben gerufen, die, nach Ratifizierung durch alle Partner, eine signifikante Herausforderung für die VRC darstellen wird, die davon ausgeschlossen ist. Zugleich werden die Verhandlungen zwischen der EU und den USA über eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) fortgesetzt – ihr Abschluss ist fein abgestimmt, insbesondere angesichts der Präsidentschaftswahlen in den USA.

Dieser Kontext kann Berichte erklären, wonach die VRC das Verhandlungstempo mit der EU erhöhen will und wonach einige europäische Politiker denken, Grund zur Annahme zu haben, dass China zu höheren Konzessionen als erwartet bereit wäre.

Der EGB warnt nachdrücklich vor einem irrigen Wunschenken, das auf dem heutigen Eindruck einer chinesischen Schwäche basiert. Wie die Studie zeigt, ist Chinas Expansionspolitik Teil einer langfristigen Strategie. Der „Chinesische Traum“, eine Initiative des Präsidenten Xi Jinping, betrifft beispielsweise ein breites Spektrum von politischen Bereichen, darunter auch Handel und Investitionen, und situiert sich in einem Rahmen bis 2049. Die chinesischen Initiativen eines „Seidenstraßen-Wirtschaftsgürtels“ (One Belt, One Road) und einer „maritimen Seidenstraße des 21. Jh.“ beweisen eine Sichtweise, die über den Handel hinausgeht und auch politische und sicherheitspolitische Überlegungen mit einschließt. Chi-

nesische Investitionsentscheidungen sind stark reguliert, koordiniert und zentral gesteuert. All das steht in schrillum Kontrast zum kurzfristigen merkantilistischen Ansatz der EU und ihrer Mitgliedsstaaten, die eher konkurrieren als koordinieren und die Entscheidung, wo und wie zu investieren, einzelnen Unternehmen überlassen und diese dabei unterstützen.

Der EGB steht der Ausdehnung des Marktwirtschaftsstatus (MES) auf China ablehnend gegenüber. Es wäre ein schwerer Fehler der EU, dem Druck nachzugeben und das jetzt im Gegenzug für Konzessionen im Kontext der Verhandlungen zum Bilateralen Investitionsvertrag (BIT) zu tun, was sich auf jeden Fall als illusorisch herausstellen könnte, während ungefähr drei Millionen Arbeitsplätze in hoch importsensiblen Industrien in Europa in Gefahr gebracht werden. Es ist klar, dass China die MES-Kriterien der EU nicht erfüllt – und diese Kriterien sind schon schwach, verglichen mit jenen, die die USA anwendet und die – im Gegensatz zu jenen der EU – insbesondere freie Überlegungen zu Kollektivverhandlungen umfassen. Auch das aktuelle Dumping chinesischer Produkte auf dem europäischen Markt muss dringend behandelt werden.

In seiner EntschlieÙung vom 16. Dezember 2015 zu den Beziehungen zwischen der EU und China verlangte das Europäische Parlament ein vollwertiges Kapitel zur nachhaltigen Entwicklung in jedem BIT, das verbindliche Verpflichtungen in den Bereichen Menschenrechte und ILO-Arbeitsnormen enthält. Wie bei allen derartigen Verträgen bestehen wir darauf, dass Verstöße gegen diese Verpflichtungen wirtschaftliche Folgen nach sich ziehen müssen. Zusätzlich zu den Kernnormen sollte China andere wichtige Konventionen ratifizieren und vollumfänglich implementieren, insbesondere zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und dabei vor allem für Kohlegruben, die eine erschreckende Unfallbilanz aufweisen.

Das Fehlen der Vereinigungsfreiheit in China ist ein großes Problem für den EGB und Fortschritte in den Investitionsgesprächen müssen von sofortigen Veränderungen abhängig gemacht werden, wodurch Arbeitnehmer sich frei und unabhängig organisieren und verhandeln können. Europäische Unternehmen, die in China aktiv sind, soll-

ten hier eine Vorbildrolle übernehmen und freie Wahlen von Arbeitnehmervertretern für Kollektivverhandlungen und Gespräche über Gesundheitsschutz und Sicherheit ermöglichen. Es steht zurzeit außer Frage, sich für die Erfüllung dieser Rolle auf den offiziellen Chinesischen Gewerkschaftsbund (ACFTU) – die einzige „Gewerkschaft“, die in China agieren darf – zu verlassen, da diese Organisation tief verwurzelte Bande mit der Kommunistischen Partei Chinas hat. Der EGB ist besorgt darüber, dass NGOs in China heute den Platz unabhängiger Gewerkschaften einnehmen müssen, da es keine Vereinigungsfreiheit gibt. Sie können aber kein dauernder Ersatz für wirklich unabhängige Gewerkschaften sein. Das aktuelle Durchgreifen gegen Labour-NGOs, denen die Behörden eine „Störung der sozialen Ordnung“ vorwerfen, ist eine weitere Quelle tiefer Besorgnis, genauso wie die stärker werdende Einmischung der Festlandbehörden in Hongkong, was durch den EGB als Beweis dafür verurteilt wurde, dass man sich nicht darauf verlassen könnte, dass die VRC-Behörden ihre Verpflichtungen einhalten würden.

Eine Reihe nationaler EGB-Mitglieder haben in China gearbeitet und ihre Erfahrungen können, zusammen mit jenen der Europäischen Gewerkschaftsverbände und ihren assoziierten weltweiten Gewerkschaftsverbänden und des Büros für Tätigkeiten für Arbeitnehmer der ILO (ACTRAV) sowie des Internationalen Gewerkschaftsbundes, zu unseren weiteren Überlegungen zu den Themen beitragen.

Kein Gespräch über Investitionsabkommen darf dem Thema der Streitbeilegung zwischen Investoren und Staaten – ein Punkt besonderer Besorgnis für den EGB im Rahmen der TTIP-Verhandlungen – aus dem Weg gehen. Im Fall der USA gibt es keine BITs mit großen EU-Ländern (es gibt solche nur mit neun mittel- und osteuropäischen Ländern, die sie bereits vor ihrem EU-Beitritt vereinbart hatten). Aber alle EU-Länder bis auf Irland haben BITs mit China, deren große Mehrheit gewisse Formen von Streitbeilegungsmechanismen für Investoren enthalten.

Die UNCTAD beschreibt einen Fall eines chinesischen Investors: Ping An, gegen ein EU-Land: Belgien. Die Forderung entstand im Rahmen der Finanzkrise von 2008 nach der Rettung von Fortis, in das der Kläger investiert hatte, und dessen nachfolgender Verstaatlichung und Verkauf an einen Dritten. Der Fall wurde zugunsten des Staates entschieden. Fälle von EU-Investoren in China sind nicht bekannt. Wir können festhalten, dass das Europäische Parlament zunehmende Beschwerden europäischer Unternehmen darüber hört, dass sie „Opfer unberechenba-

rer Vorschriften und von Diskriminierung“ sind. Man kann nur darüber spekulieren, warum sie die ihnen zur Verfügung stehenden ISDS-Mechanismen nicht nutzen und ob der Ersatz dieser nationalen Vereinbarungen durch ein EU-Abkommen helfen würde. Der EGB wird das Thema der Streitbeilegung weiter prüfen, auch im Kontext der Vorschläge der Kommission eines Internationalen Gerichtssystems.

Die Verhandlungen zwischen der EU und China sind sehr wichtig für Europas Gewerkschaften – eigentlich für alle unsere Bürger. Die Kommission hat sich zwar zu einiger Transparenz verpflichtet, insbesondere in ihrer Mitteilung „Handel für alle“ und in Bezug auf die TTIP-Verhandlungen, bisher wurden aber nur wenige konkrete Informationen über die Gespräche mit der VRC freigegeben. Das ist unerlässlich für mehr Offenheit in diesem Kontext, um Vertrauen und Verständnis zu schaffen. Ein Hinweis auf den Inhalt des „kombinierten Textes“ wäre ein guter Anfang.

2016 wird unbestritten ein entscheidendes Jahr für die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und China. Als Grundlage einer europäischen Gewerkschaftskampagne, um menschenwürdige Arbeitsplätze in Europa zu verteidigen und zu schaffen, fordert der EGB eine informierte Debatte über die vielen Themenbereiche. Die Veröffentlichung dieses Berichts ist ein wichtiger Schritt zur Erreichung dieses Ziels und ich fordere nicht nur unsere Mitglieder, sondern auch Entscheidungsträger auf europäischer und nationaler Ebene auf, diesen aufmerksam zu lesen.



Luca Visentini

Generalsekretär,
Europäischer Gewerkschaftsbund

Inhalt

EINFÜHRUNG	8
KAPITEL 1	
INVESTITIONSTENDENZEN EUROPA-CHINA	11
1. Aktuelle Umkehr der Investitionstendenzen	13
2. Schwerpunkt auf chinesischen FDI in Europa	14
2.1. Historisch sehr niedrige chinesische FDI in Europa steigen seit 2011 rasant	14
2.2. Über neue Tendenzen hinaus konzentrieren Investitionen sich auf die größten und fortschrittlichsten EU-Wirtschaften	16
2.3. Diversifizierung der Zielindustrien	18
3. Schwerpunkt auf FDI der EU in China	20
KAPITEL 2	
PEKINGS INTERNATIONALE ENTWICKLUNGSSTRATEGIE	23
1. Probleme im Inland und Pekings Strategie des „New Normal“	25
1.1. Weniger Wachstum und hohe Schulden	25
1.2. Soziale Ungleichheit	27
1.3. Wachsendes Interesse an neuen qualitativen Dienstleistungen	29
2. Schnelleres „Going Global“: Pekings internationale Strategie	30
2.1. Aufbau internationaler Infrastrukturnetze	30
2.2. Finanzressourcen für internationale Projekte	31
2.3. Öffnung für ausländische Investitionen	31
2.4. FDI-Strategie unterstützt durch Fünfjahresplan	31
2.5. Marktzugang	32
KAPITEL 3	
DIE INTERNATIONALE INVESTITIONSSTRATEGIE DER EU	35
1. Von einer bilateralen zur EU-Ebene	37
2. Die wichtigsten Merkmale der arbeitsbezogenen Ansatzpunkte der Verhandlungen	38
2.1. Internationale Arbeitsnormen	38
2.2. Inländisches Arbeitsrecht	38
2.3. Soziale Verantwortung der Unternehmen	39
2.4. Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner	41
KAPITEL 4	
DIE VERHANDLUNGEN ZUM INVESTITIONSABKOMMEN ZWISCHEN DER EU UND CHINA	45
1. Strategische Partnerschaft zwischen der EU und China	47
2. Die Verhandlungen zum Internationalen Investitionsabkommen	48
2.1. Das Gerüst des Internationalen Investitionsabkommens	49
2.2. Beurteilung der Verhandlungen	49
2.3. Folgenabschätzungen	49
2.4. ISDS und das Recht auf Regulierung	51
2.5. China: Wirtschaft als Marktwirtschaft anerkannt?	53
KAPITEL 5	
BESCHÄFTIGUNGS- UND ARBEITSDYNAMIK AUF SEKTOR- UND UNTERNEHMENSEBENE	55
1. Fallstudien chinesischer Investitionen in Europa	57
1.1. Investieren, um Marktzugang zu erhalten und von zerbrechlichen Arbeitsbeziehungen zu profitieren	57
1.2. Investitionen in qualitative Produktion ... und in Arbeit	66
2. Dynamik der Arbeitsbeziehungen in China: auf dem Weg zu Kollektivverhandlungen?	69
2.1. Zunahme kollektiver Arbeitskonflikte	70
2.2. Entstehende Praxis von Kollektivverhandlungen und Debatte dazu	75
2.3. Eine entscheidende, aber problematische Rolle von NGOs in der Entwicklung von Kollektivverhandlungen	78
SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN	81

Einführung

Am 16. Gipfel zwischen der Europäischen Union (EU) und China am 21. November 2013 wurde der Start von Verhandlungen für eine umfassende Investitionsvereinbarung zwischen der EU und China angekündigt. Diese Verhandlungen sind Teil einer breiteren Strategie der Europäischen Union zur Sicherung der Verankerung der EU auf Wachstumsmärkten. Auf Grundlage des Vertrags von Lissabon aus dem Jahr 2007 hat die Europäische Kommission die exklusive Befugnis über gemeinsame Handels- und Investitionspolitik, nämlich die Verhandlung von Freihandels- und Investitionsabkommen mit den größeren Schwellenmärkten. Nach Ansicht der Kommission würde eine solche Vereinbarung dazu beitragen, von einer Situation mit 26 gesonderten nationalen Investitionsschutzabkommen zu einem einzigen Normenkatalog für die gesamte Union zu gelangen und so den „Wettlauf nach unten“ beenden¹, Maßnahmen, mit denen Mitgliedsstaaten chinesische ausländische Direktinvestitionen (FDI) anziehen wollen.

Zur Verhandlung mit China erklärt die GD Handel: „Das Abkommen wird für die progressive Liberalisierung von Investitionen und die Abschaffung von Beschränkungen für Investoren führen, die auf den Markt des jeweils anderen Partners kommen. Es wird einen einfacheren und sichereren rechtlichen Rahmen für Investoren auf beiden Seiten bieten, indem der vorhersehbare langfristige Zugang zum respektive EU- und chinesischen Markt gesichert wird, und Investoren und ihren Investitionen starken Schutz bieten.“² Die Kommission ist besonders daran interessiert, die aktuelle Situation, wo europäische Investoren gegenüber lokalen Unternehmen in China diskriminiert werden, während chinesische Investoren in Europa wie alle anderen Investoren behandelt werden, wieder in ein Gleichgewicht zu bringen (insbesondere im Kontext der steigenden chinesischen Investitionen in Europa). Die EU will aber nicht über Handelsthemen verhandeln. Diese Verhandlung zielt nur auf ein Abkommen über Investitionen ab.

Ferner könnte ein solches Abkommen eine Gelegenheit sein, zumindest zwei andere Themen anzusprechen, die zur unausgewogenen Beziehung zu China beitragen. Erstens steht die EU dem globalen Akteur China mit seiner wachsenden Wirtschaft mit ihrer eigenen schwachen europäischen industriellen Strategie gegenüber. Wie der Abbau der europäischen Solarpaneelindustrie gezeigt hat, hat sich der Mangel an Antizipation und Koordination europäischer Länder auf Sektorebene gegenüber einer chinesischen Staatsstrategie als ineffizient erwiesen, was zum Verlust vieler Arbeitsplätze in Europa geführt hat.

Dieses Thema ist umso relevanter im Kontext der aktuellen Diskussionen darüber, ob China den Marktwirtschaftsstatus (MES) erhalten sollte oder nicht. Durch den MES könnte China nämlich seine Politik, Überkapazitäten auf dem europäischen Markt abzusetzen, wie das zurzeit für Stahl und Aluminium der Fall ist, sogar noch einfacher fortsetzen, wodurch tausende Arbeitsplätze in Europa gefährdet würden. Das MES-Thema kann im Rahmen der aktuellen Verhandlung über Investitionen als Druckmittel auf die EU verwendet werden.

Überdies könnte die EU die entscheidende Bedeutung von Arbeitsnormen und Menschenrechten betonen, die der Eckpfeiler demokratischer Stabilität, ökonomischer und sozialer Gerechtigkeit sind – Grundsätze, auf denen das europäische Modell basiert – und die in schrillum Kontrast zur aktuellen Situation in China stehen. Peking hat nur vier der acht Kernarbeitsnormen der ILO ratifiziert, während chinesische Gewerkschaften Mitglied der ACFTU sein müssen und alle Bemühungen zur Gründung unabhängiger Gewerkschaften unterdrückt werden³. In Europa haben alarmierende Berichte über Arbeitsbedingungen in China nicht nur Besorgnis über die Arbeitsbedingungen in China geweckt; sie haben auch Befürchtungen der Öffentlichkeit verstärkt, dass chinesische Investoren schlechte Arbeitsbeziehungen nach Europa exportieren würden.

Bisher sind Industriepolitik und Arbeitsrechte anscheinend keine zentralen Themen im aktuellen Verhandlungsprozess. Vor diesem Hintergrund besteht das Risiko mangelnder Konsistenz zwischen den außenpolitischen Zielen der EU und ihrer Investitionspolitik gegenüber China.

Diese Verhandlung kann durch die demokratischen Defizite von China und die Schwäche der industriellen Strategie der EU erschwert werden; die beiden Verhandler halten sich nicht an dieselben Regeln. Werden die EU-Institutionen europäische Werte und Arbeitsrechte zugunsten der Wirtschaft opfern? Wird China einer integrativen Politik in Bezug auf die Rollen von Arbeitnehmervertretern und internationalen Arbeitsnormen offen gegenüberstehen? Wie kann die Gewerkschaftsbewegung diese Verhandlung beeinflussen und sich, falls nötig, einem schlechten Abkommen entgegenstellen?

Der folgende Bericht untersucht die Beziehung zwischen der EU und China in Bezug auf Investitionen, bietet aber auch Einblicke aus der Perspektive der Arbeits- und internationalen Politik. Dadurch will er Einblicke in die ökonomische, soziale und politische Dynamik unter dem Verhandlungsprozess liefern. Schließlich will er dazu beitragen, konkrete Maßnahmen zu treffen, damit Arbeits- und Beschäftigungsthemen in einem Investitionsabkommen volle Beachtung erhalten.

Auf Grundlage der neuesten und verlässlichsten Zahlen, die zurzeit verfügbar sind, beginnt der Bericht mit einer Beurteilung der chinesischen Investitionen in Europa und europäischer Investitionen in China (Kapitel 1). Danach präsentiert er die internationalen Strategien Chinas (Kapitel 2) und Europas (Kapitel 3), bevor Informationen über den laufenden Verhandlungsprozess zu einem Investitionsvertrag EU-China vorgelegt werden (Kapitel 4). Das letzte Kapitel (Kapitel 5) liefert Angaben aus Fallstudien über die Investitions- und Arbeitsdynamik auf Sektor- und Unternehmensebene in Europa und China.

METHODE

Der folgende Bericht beruht auf Material aus Schreibtischstudien und Gesprächen. Zahlen zu Investitionen stammen vorwiegend aus der jüngsten Studie zu diesem Thema (Baker & McKenzie, 2015). Die Präsentation der internationalen und Sozialpolitik Chinas basiert vorwiegend auf Schreibtischstudien, ergänzt durch Gespräche mit europäischen und chinesischen Akademikern. Trotz der Anfragen von Syndex konnten keine Gespräche mit chinesischen Entscheidungsträgern oder Vertretern von Wirtschaft und Gewerkschaften geführt werden. Zum besseren Verständnis des Verhandlungsprozesses wurden auch Gespräche mit der GD Handel und der GD Beschäftigung geführt. Fallstudien basieren auf Schreibtischstudien, die bestehende akademische Forschung und Nachrichtenberichte kombinieren. Gespräche konnten mit einigen Gewerkschaftsvertretern für die Fallstudie zum Bausektor, Hafenarbeitern und mit BusinessEurope und EGB geführt werden. Die Analyse der Dynamik der Arbeitsbeziehungen in China basiert auf bestehender akademischer Forschung und Beobachtungen/Gesprächen mit Gewerkschaftsaktivisten aus verschiedenen „Labour-NGOs“ während eines Praktikums beim China Labour Bulletin im Jahr 2014. Sowohl die allgemeine Analyse als auch die Analyse der Fallstudien wurde durch Teilnahme an Konferenzen und Workshops erleichtert.

Wir danken allen Gesprächspartnern, die uns ihre Zeit gewidmet haben und ihr Wissen für den Zweck dieser Studie zur Verfügung gestellt haben.

¹ Heute haben Regierungen auf nationaler und subnationaler Ebene in ihrem Wettbewerb um FDI verschiedene Systeme eingeführt, darunter Steuerbefreiungen und Begrüßungsprogramme.

² vgl. <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china/>, 5. Januar 2016.

³ Erst im Dezember 2015 wurden 18 chinesische Gewerkschaftsaktivisten aus der Region Guangdong in einer Aktion festgenommen, die Amnesty International einen „noch nie da gewesenen und koordinierten Angriff“ nannte <http://www.theguardian.com/world/2015/dec/10/china-labour-rights-crackdown>, 5. Januar 2016.

KAPITEL 1
INVESTITIONSTENDENZEN
EUROPA-CHINA

Kernpunkte

- Erst vor kurzem trat eine Umkehr der Investitionstendenzen ein: 2011 investierten EU-Unternehmen fast 18 Milliarden Euro in China, während chinesische FDI in der EU weniger als 4 Milliarden Euro betragen. 2014 beliefen sich Chinas FDI in der EU auf 18 Milliarden USD, während die FDI der EU nach China 8 Milliarden USD betragen.
- Während die EU einer der fünf größten Investoren in China ist, beträgt der Anteil der chinesischen FDI in der EU nur einige Prozent. Dennoch wurden die chinesischen Investitionen in der EU genauer analysiert als die Investitionen der EU in China.
- Durch die Finanzkrise wurde Europa ein bevorzugtes Ziel chinesischer FDI.
- Der Schwerpunkt der chinesischen Investitionen liegt in Westeuropa, wo für viele Sektoren Marktführer mit einem technischen Vorsprung zu finden sind. Aber chinesische Investoren suchen auch Gelegenheiten durch die Privatisierung staatlicher Branchen wie Versorgungsunternehmen und Transportinfrastruktur, in Ländern wie Portugal oder Griechenland. Die osteuropäischen Wirtschaften spielen noch eine vergleichbar kleine Rolle und repräsentieren für die Jahre 2000-2014 nur 8 % des gesamten Investitionswertes.
- Über den gesamten Zeitraum 2000-2014 steuern staatliche Unternehmen und selbstständige Wirtschaftskörper die Mehrheit des Investitionswertes bei, obwohl Finanzinvestoren (darunter auch private und staatliche Fonds) sich im Fluss aus China heraus als wichtige Akteure erwiesen haben.
- In der jüngsten Zeit haben sich die chinesischen Investitionsziele über einen frühen Schwerpunkt auf Technologie, Infrastruktur und Schwerindustrie hinaus diversifiziert. Chinesische Firmen werden jetzt außerhalb der Fertigung stärker, und zwar in den Bereichen Immobilien, Landwirtschaft und Nahrungsmittel, Infrastruktur oder Finanzdienstleistungen.
- Die veränderte Position chinesischer Unternehmen in globalen Wertschöpfungsketten und die Entwicklung eines politischen Rahmens Chinas für abfließende FDI: die geringeren Investitionen in Ressourcen wurden also durch ein neues Interesse an anderen Sektoren ausgeglichen, da die kommerzielle Motivation für Investitionen im Ausland stieg und fortgesetzte Bemühungen zur Liberalisierung der Regeln für abfließende FDI die Basis von Auslandsinvestoren erweitert haben.
- Jahrelang war Deutschland der wichtigste europäische Investor in China, aber diese Führungsrolle wurde 2015 durch Frankreich übernommen. Die Automobil- und chemische Industrie Chinas haben die meisten EU-FDI erhalten, wobei aktuelle Daten (aus dem ersten Quartal 2015) angeben, dass ein steigender Anteil von EU-Investitionen Konsumgütern gilt.
- Konjunkturumfragen bei chinesischen und europäischen Unternehmen zu den Investitionsbedingungen für Ausländer in China und Europa ergeben, dass chinesische Investoren Europa im Allgemeinen als eine für Investitionen positivere Region als den Rest der Welt betrachten, während Europäer sich gegenüber chinesischen Unternehmen diskriminiert fühlen.

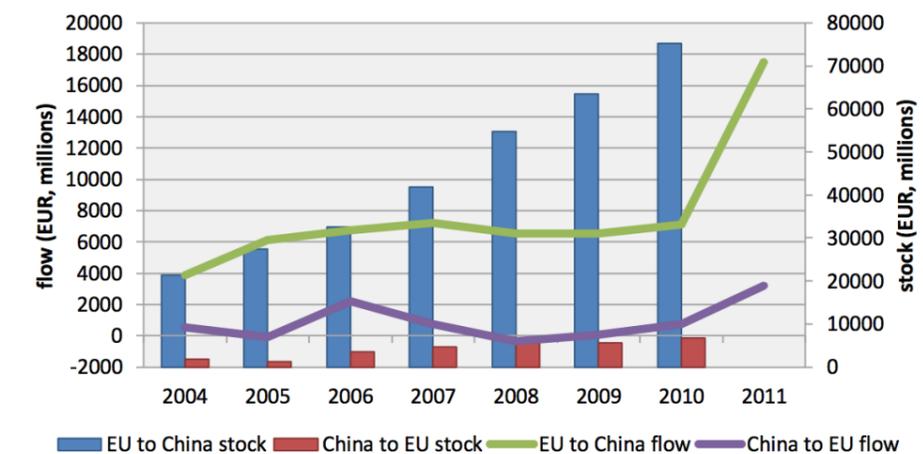
1. AKTUELLE UMKEHR DER INVESTITIONSTENDENZEN

Seit den 1990er Jahren gab es, unter Einfluss der chinesischen Marktreform, einen kontinuierlichen Strom ausländischer Direktinvestitionen (FDI) der EU nach China. Im Zeitraum 2004-2011 lagen die Investitionsströme aus der EU nach China jährlich durchschnittlich bei 6-7 Milliarden Euro und stiegen 2011 stark auf fast 18 Milliarden Euro an.

Im selben Zeitraum blieben die FDI von China nach Europa viel niedriger: von fast null 2004 und 2005 erreichten sie 2006 2 Milliarden Euro, um danach wieder zu sinken. Trotz erster Anzeichen eines Aufwärtstrends chinesischer FDI in Europa blieb 2011 eine enorme Kluft vorhanden: **EU-Unternehmen investierten fast 18 Milliarden Euro in China, während chinesische FDI in der EU weniger als 4 Milliarden Euro betragen.**

Aus den jüngsten Schätzungen geht hervor, dass die Beziehung China-EU in Bezug auf die Investitionsniveaus heute umgekehrt scheint. **2014 beliefen sich Chinas FDI in der EU auf 18 Milliarden USD, während die FDI der EU nach China 8 Milliarden USD betragen.**

Abbildung 1. FDI EU-China (Bestände und Ströme⁴), 2004-2011



Quelle: Eurochamber, 2013

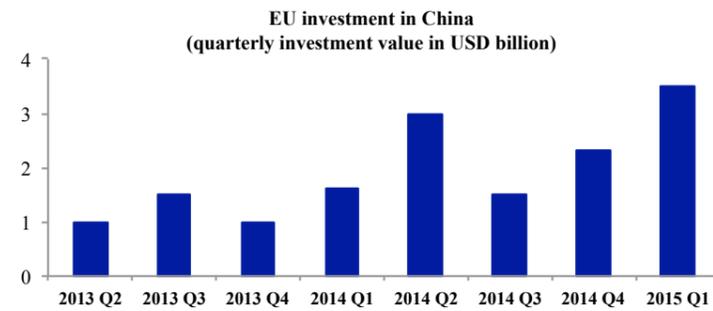
Abbildung 2. Chinesische FDI in die EU



Quelle: „Handels- und Wirtschaftsbeziehungen mit China“, Europäisches Parlament, 2015

⁴ FDI-Ströme bestehen aus dem Nettoumsatz von Aktien plus Darlehen an das Mutterunternehmen und dem Anteil des Mutterunternehmens am wieder investierten Gewinn plus unternehmensinterne Nettodarlehen (kurz- und langfristig) gesamt, die das Mutterunternehmen gewährt. FDI-Bestände beziehen sich auf den Wert von Sachanlagen und den Wert von Umlaufvermögen und Investitionen, ausgenommen fällige Beträge vom Mutterunternehmen, abzüglich Schulden bei Dritten.

Abbildung 3. EU-FDI nach China



Quelle: „Handels- und Wirtschaftsbeziehungen mit China“, Europäisches Parlament, 2015

Laut der Europäischen Kommission⁵ machten chinesische Investitionen in der EU 2012 2,6 % der gesamten FDI-Ströme in die EU aus (von 1,0 % im Jahr zuvor). Im Gegensatz dazu blieb der Anteil der gesamten EU-Ströme von FDI nach China unverändert auf 20 % aller zufließenden FDI, wodurch alle 28 EU-Mitgliedsstaaten zusammen mit Taiwan, Hongkong, den USA und Japan zu den 5 größten FDI-Lieferanten nach China gehören.

2. SCHWERPUNKT AUF CHINESISCHEN FDI IN EUROPA

Gemäß Angaben der chinesischen Regierung⁶ gingen während des Zeitraums 2004-2010 nur 5 % nach Europa. 72 % der FDI gingen während desselben Zeitraums nach Asien⁷. Analysten sind sich jedoch darüber einig, dass Europa durch die Finanzkrise ein bevorzugtes Ziel chinesischer FDI wurde. Ab 2011 begannen europäische Länder, chinesische Investoren willkommen zu heißen, um dadurch sowohl den Mangel an öffentlichen Geldern als auch den schwierigen Zugang privater Unternehmen zu Krediten zu kompensieren.

Zugleich wurden, in Übereinstimmung mit Pekings internationaler Entwicklungspolitik, Beschränkungen für FDI chinesischer Unternehmen im Ausland schrittweise abgebaut. Der Kauf von Technologie scheint eines der wichtigsten Grundprinzipien der neuen Investitionspolitik Chinas zu sein. Dadurch liegt der Schwerpunkt der chinesischen Investitionen für Europa in Westeuropa, wo für viele Sektoren Marktführer mit einem technischen Vorsprung zu finden sind. Überdies haben chinesische Unternehmen ihre Investitionen im Laufe der Zeit diversifiziert.

2.1. Historisch sehr niedrige chinesische FDI in Europa steigen seit 2011 rasant

Während sie im Jahr 2000 nahezu inexistent waren, erreichten die chinesischen Investitionsströme 2011 10 Milliarden USD und 2014 18 Milliarden USD. Im Zeitraum 2000-2014 betrafen die meisten chinesischen Investitionen in der EU neue Projekte und die Erweiterung bestehender Einrichtungen (70 % aller Transaktionen). In Bezug auf den Investitionswert kann der Großteil der Investitionen jedoch Übernahmen zugeschrieben werden (86 % des Gesamtwerts), da Fusionen und Übernahmen im Allgemeinen kapitalintensiver sind als Neuprojekte und Erweiterungen.

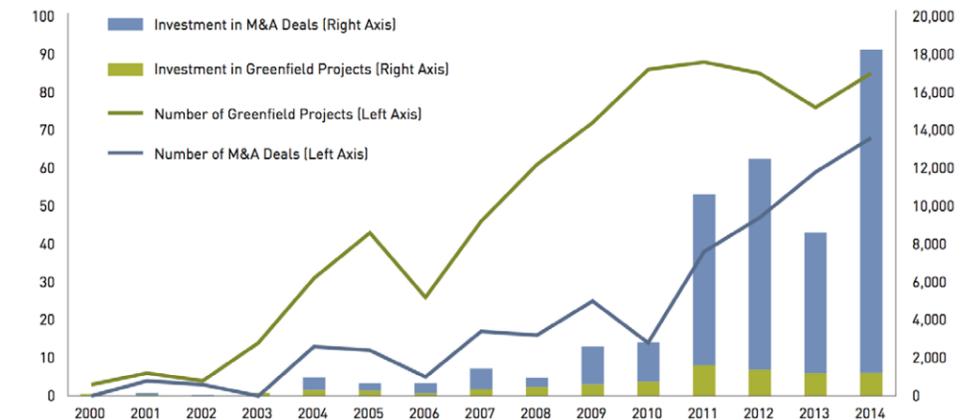
Mit dem steigenden Durchschnittswert von Neuprojekten im Laufe der letzten vier Jahre scheint es einen neuen Trend zu geben: Laut Baker & McKenzie (2015) haben chinesische Unternehmen begonnen, mit signifikanten Investitionsaufwendungen in Neuprojekte zu investieren, darunter Forschungs- und Entwicklungszentren (F&D), Nahrungsmittelverarbeitung, Immobilienprojekte und Maschinenerzeugung. Dies bestätigt die strukturelle Expansion chinesischer Investoren in Europa.

⁵ Europäische Kommission, „Zahlen und Fakten zum Handel zwischen der EU und China“, März 2014.

⁶ Zitat in Eurochamber, 2013.

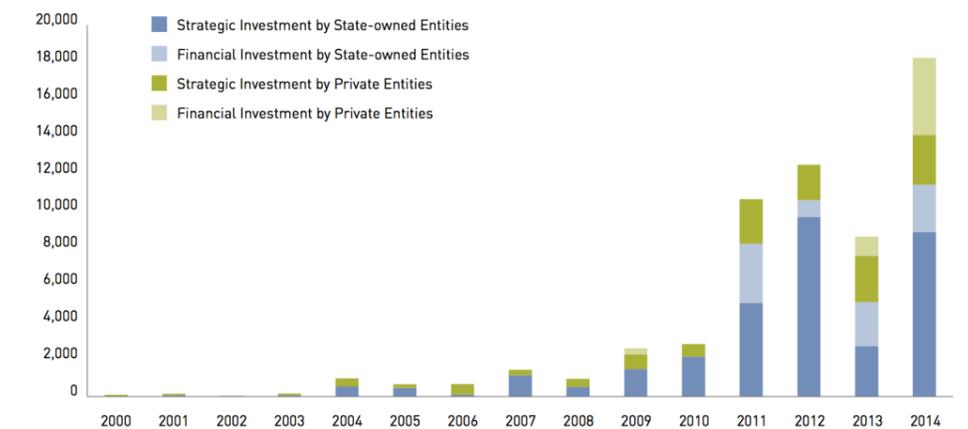
⁷ Da jedoch 87 % der Investitionen in Asien nach Hongkong gingen, ist es wahrscheinlich, dass ein wesentlicher Teil der „asiatischen Investitionen“ ein anderes Endziel hatten.

Abbildung 4. Chinesische FDI in Europa, nach Eingangsart



Quelle: Baker & McKenzie (2015)

Abbildung 5. Chinesische FDI in Europa, nach Investortyp



Quelle: Baker & McKenzie (2015)

Über den gesamten Zeitraum 2000-2014 entfiel der Großteil des Investitionswerts auf staatliche Unternehmen und selbstständige Wirtschaftskörper (69 %), da diese kapitalintensive Industrien in China dominieren. Auf Unternehmen in Privatbesitz entfallen nur 31 % der insgesamt investierten Gelder.

So übernahmen strategische Investoren⁸ die überwiegende Mehrheit der Deals und deren Wertes. In den vergangenen zwei Jahren tauchten jedoch Finanzinvestoren als wichtige Akteure im Fluss aus China heraus auf, darunter private und staatliche Fonds.

Der sich verändernde Mix chinesischer Investoren in Europa reflektiert die Diversität und jüngste Veränderungen in der Unternehmenswelt in China oder bei selbstständigen Wirtschaftskörpern.

⁸ „Strategische Investoren“ bezeichnen „Unternehmen aus der Realwirtschaft, die langfristig investieren, um Vorteile zu nutzen, Märkte zu erobern oder ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen“, während Finanzinvestoren „Unternehmen und Fonds sind, die vor allem im Sinne einer Gewinnmaximierung investieren“, Baker & McKenzie, 2015, S. 34.

2.2. Über neue Tendenzen hinaus konzentrieren Investitionen sich auf die größten und fortschrittlichsten EU-Wirtschaften

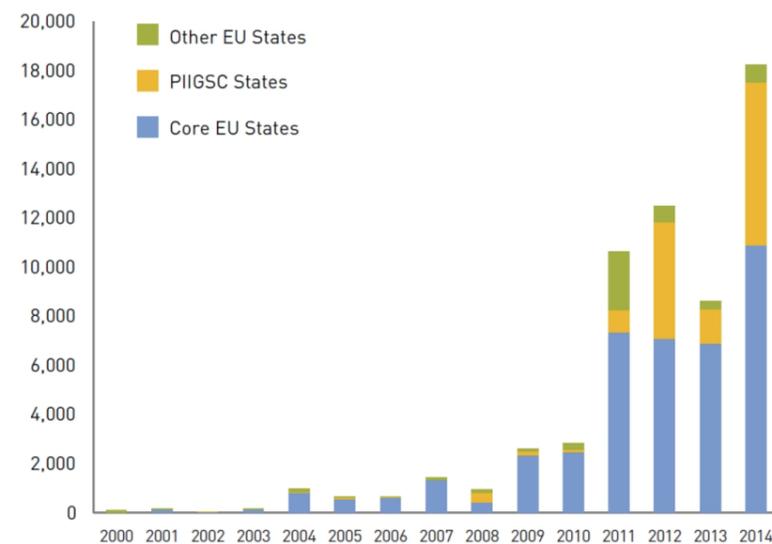
Von 2000-2014 erreichten Investitionen alle europäischen Länder, konzentrierten sich aber in den größten und fortschrittlichsten Wirtschaften, wie Deutschland, Frankreich, im VK und Italien (Abbildung 6). **2014 ging mehr als die Hälfte chinesischer FDI an 9 von 28 EU-Ländern** (Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweden und das VK). Aber vor 2011 konzentrierten sich 77 % der chinesischen Investitionen in diesen Ländern.

Es gibt jedoch Anzeichen für sich verändernde Tendenzen aufgrund einer Verschiebung der chinesischen Interessen und neuer Möglichkeiten auf der europäischen Seite.

Chinesische Investoren bringen immer mehr Kapital in Wirtschaften, die durch die Finanzkrise schwer getroffen wurden. **So stieg der Anteil von Portugal, Irland, Italien, Griechenland, Spanien und Zypern an den insgesamt aus China in die EU fließenden Investitionen von 8 % im Zeitraum 2009-2011 auf 33 % in der Periode 2012-2014.** Chinesische Investoren suchten vor allem Gelegenheiten durch die Privatisierung staatlicher Branchen wie Versorgungsunternehmen und Transportinfrastruktur.

Auch die neuen Mitgliedsstaaten in Osteuropa steigerten ihren Anteil an den zufließenden FDI aus China in den jüngsten Jahren, vor allem im Rahmen von Megadeals. Dennoch spielen **die osteuropäischen Wirtschaften noch eine vergleichbar kleine Rolle** und machen für die Jahre 2000-2014 nur 8 % des gesamten Investitionswertes aus.

Abbildung 6. Chinesische FDI in Europa, nach Ländergruppe⁹



Quelle: Baker & McKenzie, 2015

⁹ Die „EU-Kernländer“ umfassen Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweden und das VK? Die „PIIGS-Staaten“ umfassen Portugal, Irland, Italien, Griechenland, Spanien und Zypern.? „Andere EU-Staaten“ umfassen Bulgarien, Estland, Finnland, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn.

Tabelle 1. Top-Fünf der EU-Staaten bei chinesischen Investitionen, 2000-2014: Reihung, Investitionsvolumen und Faktoren¹⁰

LAND	INVESTITIONSAUFKOMMEN	FAKTOREN	GRÖSSTE DEALS
VK	16 Milliarden USD	London als weltweites Finanzzentrum Immobilienboom Britische Unternehmen mit wertvoller Kundenbasis	Weetabix, Pizza Express
Deutschland	8,5 Milliarden USD	Attraktivität wegen moderner Fertigungstätigkeit KMU in Privatbesitz tauschen Technologie gegen den Zugang zum chinesischen Markt ein	Putzmeister, KION, KSM Castings
Frankreich	8 Milliarden USD	Ausgereifte Industrien Seit kurzem Bereitschaft der französischen Regierung, strategische Anteile an chinesische staatliche Unternehmen und selbstständige Wirtschaftskörper zu verkaufen	GDF Suez Peugeot Alcatel? Rhodia Silicones?
Portugal	6,7 Milliarden USD	Chinesische Beteiligung an der Privatisierung von Staatseigentum im Finanzsektor und bei Versorgungsunternehmen	Caixa Seguros e Saude Energias de Portugal Redes Energéticas Nacionais SGPS
Italien	5,6 Milliarden USD	Anteil von 2,8 Milliarden USD für Chinas State Grid an CDP Reti (2014) Italienische Anlagen in Industrieausrüstung und Maschinenbau, Transportausrüstung, Nahrungsmittel und Luxusgüter	CDP Reti CIFA, Ansaldo Ferretti Salov Raffaele Caruso

Aus einer Länderperspektive gibt es deutliche Unterschiede in der EU über den Zeitraum 2000-2014 und können 5 Kategorien von Ländergruppen unterschieden werden.

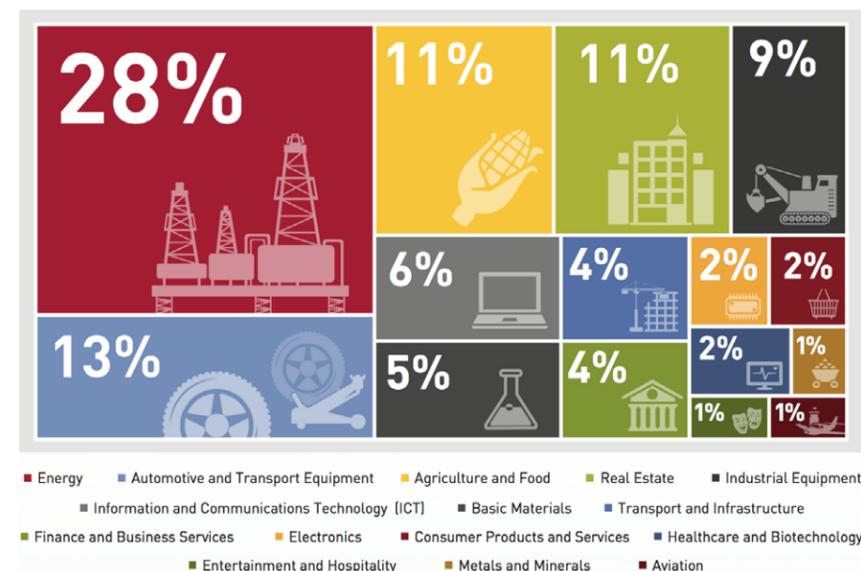
- Die fünf stärksten Länder, auf die chinesische Investitionen sich konzentrieren, sind das VK, Deutschland, Frankreich, Portugal und Italien.
- Nach diesen fünf führenden Ländern folgt eine Gruppe von fünf Wirtschaften, die im Zeitraum 2000-2014 jeweils zwischen 1 und 5 Milliarden USD an Land ziehen konnten: die Niederlande, Ungarn, Schweden, Spanien und Belgien.
- Eine dritte Gruppe bestehend aus Rumänien, Österreich, Luxemburg, Polen und Griechenland verzeichnete Deals im Wert von zwischen 500 Millionen und 1 Milliarde USD.
- Geringere chinesische Investitionen finden sich in Bulgarien, in der Tschechischen Republik, in Dänemark, Finnland und Irland, mit jeweils zwischen 100 und 500 Millionen USD.
- Der Rest der EU-28, Malta, die Slowakei, Litauen, Zypern, Estland, Slowenien, Kroatien und Lettland, verzeichneten jeweils weniger als 100 Millionen USD an Investitionen.

¹⁰ Baker & McKenzie, 2015.

2.3. Diversifizierung der Zielindustrien

Der Gesamtwert an chinesischen Investitionen im Zeitraum 2000-2014 in der EU von 61 Milliarden USD verteilt sich über eine breite Palette von Industrien. Die wichtigsten Empfänger von chinesischem Kapital waren¹¹:

Abbildung 7. Chinesische Investitionen in der EU, nach Industrie, 2000-2014 gesamt



Quelle: Baker & McKenzie, 2015.

- Energiesektor (17 Milliarden USD)
- Automobilindustrie (8 Milliarden USD)
- Landwirtschaft und Nahrungsmittel (7 Milliarden USD)
- Immobilien (6 Milliarden USD)
- Industriemaschinen (5 Milliarden USD)
- Informations- und Kommunikationstechnologie (3,5 Milliarden USD)
- Basismaterialien (3,1 Milliarden USD)
- Transport und Infrastruktur (2,4 Milliarden USD) und Finanz- und Geschäftsdienstleistungen (2,4 Milliarden USD)

In der jüngsten Zeit haben sich die chinesischen Investitionsziele über einen frühen Schwerpunkt auf Technologie, Infrastruktur und Schwerindustrie hinaus diversifiziert. Chinesische Firmen werden heute außerhalb der Fertigung stärker, und zwar in folgenden Bereichen:

- **Immobilien** erweisen sich als neues Ziel chinesischer Investitionen. Von so gut wie null vor 2013 stiegen die Investitionen in europäische Immobilien 2013 auf 2,8 Milliarden USD und 2014 weiter auf 3 Milliarden USD. Mehrere Faktoren untermauern diesen Investitionsboom: Druck auf Entwickler, weg von einem fast stagnierenden einheimischen Markt zu diversifizieren; der Wunsch institutioneller Investoren, Kapital weltweit in risikoarme Anlagen zu stecken; und der Anstieg der chinesischen Population im Ausland und bei Touristen haben zu diesem Investitionsboom in Immobilien beigetragen.
- **Landwirtschaft und Nahrungsmittel**, mit mehreren großen Übernahmen mit dem Motiv des Zugangs zu Lieferketten, europäischem Know-how, Qualitätskontrolle, Technologie und Marken, um besser auf die schnell steigende Inlandsnachfrage und den wachsenden chinesischen Verbrauchermarkt reagieren zu können;

- **Transport und Infrastruktur** erreichten 2014 ebenso mehr als 2,4 Milliarden USD. Auch die steigende Zahl chinesischer Touristen und die fortgesetzte Expansion des bilateralen Handels förderten Investitionen in kommerzielle Fluglinien und andere Transportdienstleistungen;
- Chinesische **Finanzinstitute** bereiten sich auf die Expansion ins Ausland vor, da die finanzielle Liberalisierung im Land und wachsende Kapitalströme in beide Richtungen eine internationale Präsenz erfordern.

Baker & McKenzie identifiziert eine Entwicklung des Industriemix über den Zeitraum 2000-2014, der die **veränderte Position chinesischer Unternehmen in globalen Wertschöpfungsketten und die Entwicklung des politischen Rahmens Chinas für abfließende FDI** reflektiert:

- Vor 2011: Der Zugang zum EU-Markt war vor allem durch Handelserleichterungen und den Wunsch nach Zugang zu Technologie in einigen Sektoren mit Aufholbedarf bestimmt, zum Beispiel Automobilindustrie und Industriemaschinen.
- 2011-2012: Der Hunger nach Technologie und anderen Trümpfen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit dehnte sich auf andere Sektoren aus, darunter Informations- und Kommunikationstechnologie. Aber die wichtigste Triebfeder für die steigenden Investitionen in diesen zwei Jahren war die Kaufwut staatseigener Unternehmen Chinas, die insgesamt 11 Milliarden USD für europäische Bergbau-, Energie- und Versorgungsunternehmen ausgaben.
- 2013 und 2014: Die chinesischen Ausgaben für Energie und Materialien sanken für beide Jahre zusammen auf 5 Milliarden USD, da der Appetit der Unternehmen durch tief greifende Veränderungen des ressourcenintensiven Wachstumsmodells, eine strenge Kampagne gegen Korruption (mit der Festnahme mehrerer Führungskräfte großer staatlicher Unternehmen, die für die Auslandsexpansion verantwortlich waren) und Veränderungen auf dem europäischen Energiemarkt (wie die starken Kürzungen der Einspeisungstarife für erneuerbare Energie) deutlich schwächer wurde.

Die geringeren Investitionen in Ressourcen wurden also durch ein neues Interesse an anderen Sektoren ausgeglichen, da die kommerzielle Motivation für Investitionen im Ausland stieg und fortgesetzte Bemühungen zur Liberalisierung der Regeln für abfließende FDI die Basis von Auslandsinvestoren erweiterten und sowohl Privatunternehmen als auch institutionellen Investoren ein größeres Gewicht in Chinas Auslandsinvestitionen gaben.

Wahrnehmung des EU-Investitionsklimas durch chinesische Investoren: Resultate einer Befragung durch Eurochamber (2013)¹²

Die EU wird als stabiles Investitionsumfeld mit starken Technologien, gut ausgebildeten Arbeitskräften und einem transparenten Rechtsrahmen wahrgenommen. Überdies ist sie selbst ein großer Verbrauchermarkt für die Waren und Dienstleistungen chinesischer Unternehmen. Die meisten chinesischen Unternehmen, die bisher in Europa investiert haben, wollen dort investieren, um die Region als Absatzmarkt zu erobern.

Das Investitionsklima der EU wird durch chinesische Investoren im Allgemeinen als ähnlich wie in anderen großen Industrieregionen, jedoch etwas günstiger als Nordamerika und Südostasien, betrachtet. Über Hindernisse in den Genehmigungsverfahren von Investitionen wurde berichtet, es wurde aber betont, dass Widerstand gegen chinesische Investitionen aufgrund der nationalen Sicherheit in der EU selten ist, insbesondere verglichen mit anderen großen Industrieregionen.

Chinesische Unternehmen wollen immer mehr bestimmte Technologien, Fertigkeiten und Marken übernehmen, was mit den Zielen des 12. Fünfjahresplans übereinstimmt. Chinesische Unternehmen würden es für nützlich halten, wenn die EU deutlicher mitteilen würde, welche Sektoren für Auslandsinvestitionen zugänglich sind und welche nicht, und regten sogar an, dass ein EU-Äquivalent zum Chinesischen Katalog für Auslandsinvestitionen (das ist eine Liste von Sektoren, die für FDI zugänglich sind) nützlich wäre.

¹¹ Verteilt nach Energietyp: Gewinnung fossiler Kraftstoffe (7 Milliarden USD), Versorgungsunternehmen (7 Milliarden USD) und erneuerbare Energie (3 Milliarden USD).

¹² HANDELSKAMMER DER EUROPÄISCHEN UNION IN CHINA (2013)

Die wichtigsten Hindernisse für Aktivitäten in der EU betreffen:

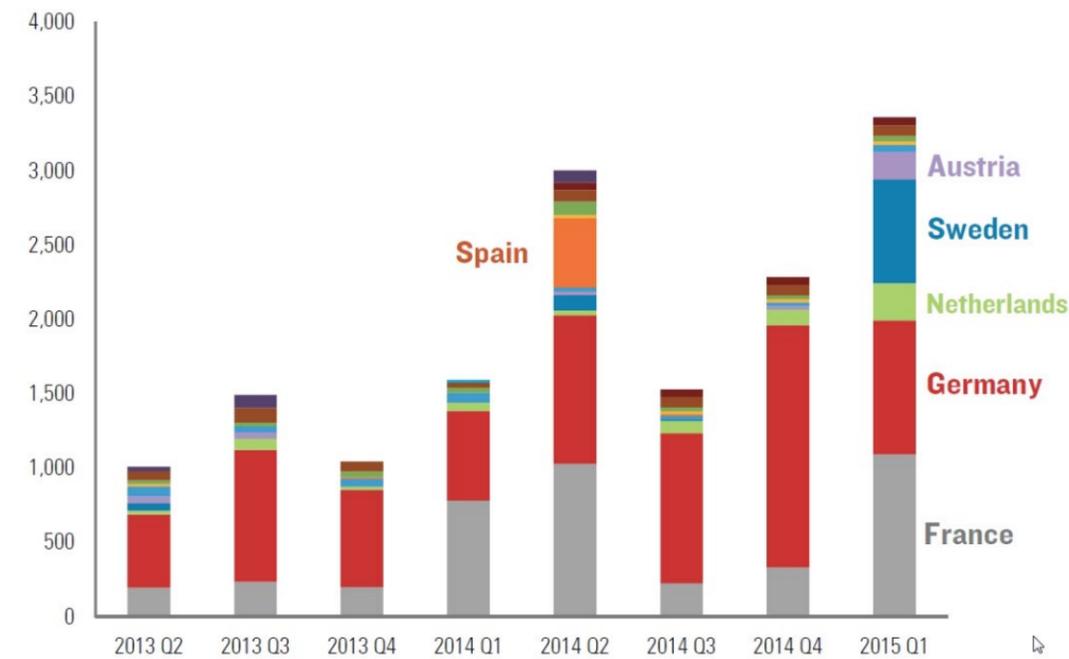
- 1/ Human Resources: Das bezieht sich auf den Erhalt von Visa und Arbeitsgenehmigungen für chinesische Arbeitnehmer, den Umgang mit Arbeitsgesetzen, Kosten und kulturellen Unterschieden im Führungsstil;
- 2/ Mangel an international erfahrenen chinesischen Talenten, ein Problem für chinesische ODI auf der ganzen Welt;
- 3/ Verständnis verschiedener Vorschriften wie Steuergesetze;
- 4/ die manchmal negative Wahrnehmung chinesischer Unternehmen in Europa.

3. SCHWERPUNKT AUF FDI DER EU IN CHINA

Laut der Europäischen Kommission ist die EU einer der fünf größten Investoren in China, zusammen mit Taiwan, Hongkong, den USA und Japan¹³.

Nach den jüngsten Schätzungen haben europäische Unternehmen 2014 in China durchschnittlich 2 Milliarden USD pro Quartal investiert. Im ersten Quartal 2015 stieg dieser Betrag stark an, auf 3,5 Milliarden USD.

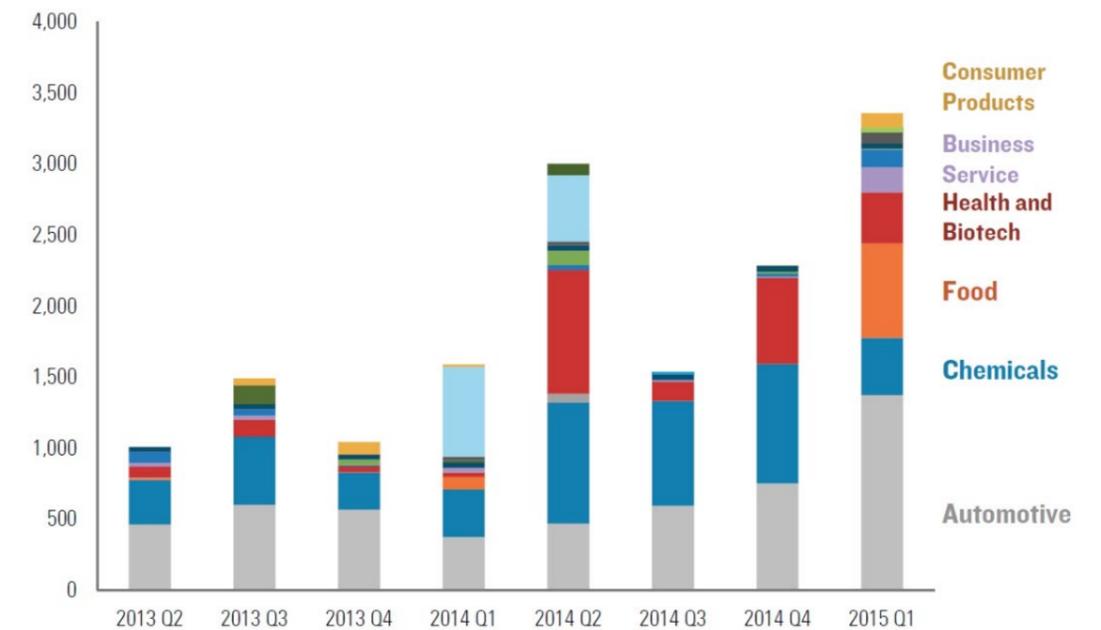
Abbildung 8. EU-FDI in China, nach Ländergruppe (Investitionswert pro Quartal in Millionen USD)



Quelle: BARONE, B. & BENDINI, R. (2015b).

Jahrelang war Deutschland der wichtigste europäische Investor in China, aber diese Führungsrolle wurde 2015 durch Frankreich übernommen. Die Automobil- und chemische Industrie Chinas haben die meisten EU-FDI erhalten, wobei aktuelle Daten (aus dem ersten Quartal 2015) angeben, dass ein steigender Anteil von EU-Investitionen Konsumgütern gilt.

Abbildung 9. EU-FDI in China, nach Industrie (Investitionswert pro Quartal in Millionen USD)



Quelle: BARONE, B. & BENDINI, R. (2015b).

Wahrnehmung des chinesischen Wirtschaftsklimas durch europäische Unternehmen: die wichtigsten Resultate der „Geschäftsklimastudie, 2015“ der Europäischen Handelskammer

Die drei wichtigsten administrativen Hindernisse für Geschäftsaktivitäten europäischer Unternehmen in China sind: der unvorhersehbare Rechtsrahmen; administrative Probleme und willkürliche Handhabung von Vorschriften. Die laufende Kampagne gegen Korruption hingegen wird durch europäische Investoren stark begrüßt.

Eine große Mehrheit von Unternehmen ist der Ansicht, dass aus dem Ausland finanzierte Unternehmen in ihren jeweiligen Branchen verglichen mit inländischen chinesischen Firmen benachteiligt werden. Sie sind auch der Meinung, dass die aktuellen Reformpläne das nicht ändern werden. Die große Mehrheit europäischer Unternehmen würde vermutlich mehr in China investieren, wenn der Marktzugang erweitert werden könnte.

Europäische Unternehmen würden mehr zur chinesischen Wirtschaft beitragen, wenn sie sich durch die Bedrohung der versuchten Technologietransfers weniger bedroht fühlen würden, besseren Schutz im Rahmen der chinesischen Gesetze zum Schutz geistigen Eigentums genießen würden und besseren Internetzugang hätten.

Vor diesem Hintergrund der aktuellen Wachstumsverlangsamung sind europäische Unternehmen besorgt über die Geschäftsaussichten in China. 56 % – vor zwei Jahren waren das noch 86 % – planen eine Expansion ihrer chinesischen Geschäfte. Die meisten von ihnen planen Entlassungen.

¹³ EU Handel, „Zahlen und Fakten zum Handel zwischen der EU und China“, März 2014.

KAPITEL 2
PEKINGS INTERNATIONALE
ENTWICKLUNGSSTRATEGIE

Kernpunkte

- Pekings Interesse an einem Investitionsvertrag mit der EU ist Teil einer breiteren Strategie, um sowohl die inländische Wirtschaft als auch Chinas Platz auf den Märkten der Welt in ein neues Gleichgewicht zu bringen. Diese Strategie basiert auf dem Diskurs des „New Normal“ und der Politik des „Going Global“.
- Die Wirtschaftskrise hat auch China getroffen: Seine Wachstumsrate erreichte 2007 einen Höhepunkt (14,2 %) und fiel danach mit der weltweiten Nachfrage im ersten Quartal 2015 auf 6,8 % zurück. Chinas langsames Wachstum nach 2007 ist vor allem auf den starken Rückgang der weltweiten Nachfrage zurückzuführen, der zu geringeren chinesischen Exportmengen führte. Im Kontext dieses Einbruchs wurden der Inlandskonsum und die Dienstleistungsindustrie eine relativ wichtigere Triebfeder für das Wachstum.
- Der Anteil der Bevölkerung Chinas, der in absoluter Armut lebt, ist signifikant gesunken, seit Peking seine Marktreformen umsetzte (1979). Der schnelle und umso beeindruckendere Wirtschaftsaufschwung ging Hand in Hand mit sozialen Problemen im Inland, wie regionaler und sozialer Ungleichheit, Umweltproblemen, Verbraucherschutz und auch geringer Lebensmittelsicherheit.
- Da nun das einstellige Wachstum das „New Normal“ ist, verlegt Peking seine Wirtschaftsstrategie vom Export auf verbrauchsgesteuertes Wachstum. Mehrere Reformen und Pläne zu Verbrauchergesetzen, Lebensmittelsicherheit, Energieeffizienz, sozialer Sicherheit, Landreform usw. wurden lanciert. Pläne zur Reform staatseigener Unternehmen und Finanzmärkte werden besprochen.
- Zugleich setzt Peking stärker auf internationale wirtschaftliche Möglichkeiten, indem es die 1999 vorgestellte Strategie „Going Global“ aktualisiert. Eine Vielzahl von Programmen wurden durch die chinesische Regierung eingeführt, um chinesische Unternehmen im Ausland zu unterstützen: Entwicklungspläne für internationale Infrastrukturnetze („Seidenstraßen-Wirtschaftsgürtel“, „Neue Seidenstraße“, „Maritime Seidenstraße“); finanzielle Ressourcen für internationale Projekte (China Investment Corporation, Asian Infrastructure Investment Bank, Silk Road Fund); Verhandlung über Freihandelsabkommen (nicht nur mit Nachbarländern, sondern weltweit).
- Unterstützung für abfließende FDI wird durch Peking insbesondere über einen Genehmigungsprozess reguliert, der zwischen privaten und staatlichen Unternehmen unterscheidet. Ob die Genehmigung auf lokaler, provinzieller oder nationaler Ebene erteilt wird, hängt vom Investitionsumfang ab.
- Der nächste Fünfjahresplan (2016-2020) sollte mehr politische Details über Pekings Strategie für Inlands- und Auslandsinvestitionen freigeben.

1. PROBLEME IM INLAND UND PEKINGS STRATEGIE DES „NEW NORMAL“

China hat in der jüngsten Vergangenheit zwei ökonomische Rekorde gebrochen. 2013 wurde das Land die größte Handelsmacht der Welt, verantwortlich für mehr als 10 % des weltweiten Handels. 2014 verzeichnete es die größte Wirtschaftsleistung in „Kaufkraftparität“ (KKP)¹⁴ und überholte damit die USA, die Jahrzehnte lang die weltweit führende Wirtschaft war. Aber 2015 kündigte China zum ersten Mal an, dass es seine jährliche Wachstumsprognose von 6,8 % nicht überschreiten würde und Peking sprach sogar kurz die Befürchtung aus, diese nicht zu erreichen.

Seither gab es eine breite Diskussion darüber, ob die Welt die ersten Anzeichen eines langsamen Einbruchs der chinesischen Wirtschaft beobachtet oder ob China seine Entwicklung weniger schnell fortsetzen würde.

Es ist zweifelsohne zu früh, um zu wissen, welches Szenario eintreten wird, und Antworten können nicht mehr als Spekulation sein. Wenn man aber die jüngsten politischen Ankündigungen Pekings betrachtet, zeigt sich, dass China seinen Weg gewählt hat: die chinesische Regierung hat das geringere Wachstum Chinas das „New Normal“ genannt.

1.1. Weniger Wachstum und hohe Schulden

Die Wachstumsverlangsamung Chinas wurde in den Medien im vergangenen Jahr ausführlich besprochen, aber die Entwicklung der BIP-Wachstumsraten zeigt, dass diese seit der Wirtschaftskrise des Jahres 2007 fast ständig gefallen sind (Abbildung 10). Chinas Wachstumsrate erreichte 2007 einen Höhepunkt (14,2 %) und fiel danach mit der weltweiten Nachfrage im ersten Quartal 2015 auf 6,8 % zurück. Es wird erwartet, dass dieser Rückgang in den kommenden Jahren noch anhalten wird, wenn auch in geringerem Ausmaß: Schätzungen sprechen von einer Wachstumsrate von 6 % bis 2018.

Abbildung 10. Chinas BIP-Zuwachs (%)

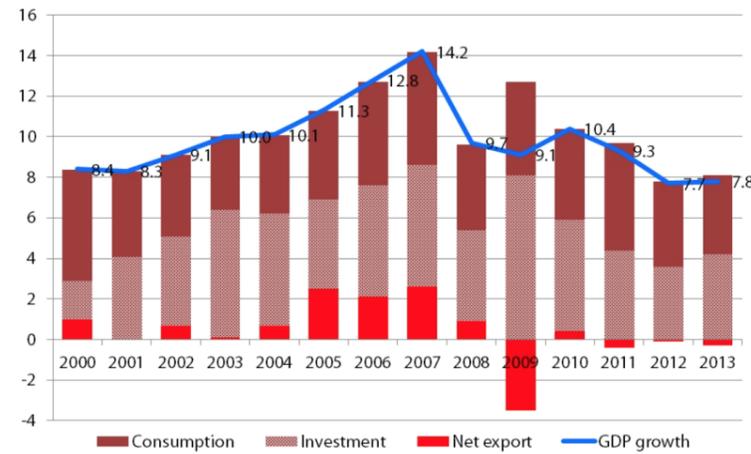


Quelle: „China: Economic Outlook 2015“, Europäisches Parlament (2015), S. 5.

Chinas langsames Wachstum nach 2007 ist vor allem auf den starken Rückgang der weltweiten Nachfrage zurückzuführen, der zu geringeren chinesischen Exportmengen führte (Abbildung 11). Andererseits fiel die Steigerung des lokalen Verbrauchs sehr bescheiden aus. Investitionen waren zum Großteil auf Infrastruktur zurückzuführen, aber seit 2012 sind Investitionen in Immobilien und Fertigung stark zurückgefallen.

¹⁴ Die KKP berücksichtigt Preisunterschiede für Güter und Dienstleistungen in verschiedenen Ländern. Laut dem IWF erreichte Chinas BIP in KKP 2014 17,6 Billionen USD, etwas mehr als die 17,4 Billionen USD der Vereinigten Staaten.

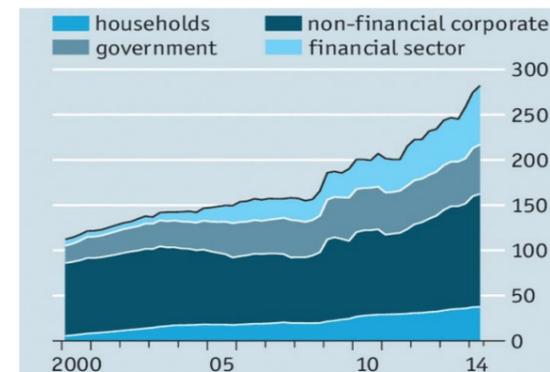
Abbildung 11. Beitrag zu Chinas BIP-Zuwachs



Quelle: BARONE, B. & BENDINI, R. (2015a), S. 5

Die städtische Entwicklung trug stark zum jüngsten Wachstum Chinas bei. Sie wurde aber zum Teil durch Strategien lokaler Regierungen angetrieben, die ihre Ausgaben durch den Verkauf von Landrechten finanzieren wollten (in vielen Fällen nach der Enteignung von Bauern). Dadurch entstand eine Verzerrung zwischen dem Angebot an und der Nachfrage nach Immobilien und führte zum Phänomen neu errichteter Geisterstädte oder Stadtgebiete, auf die jeder Chinareisende stößt. Die Verstädterung ging auch mit einer Steigerung der öffentlichen Verschuldung einher, die hauptsächlich dadurch entstand, dass lokale Regierungen Kredite zur Finanzierung lokaler Infrastruktur aufnahmen. 2014 erreichte die chinesische Schuld 282 % des BIP, d. h. fast das Vierfache des Jahres 2008.

Abbildung 12. Chinas Schuld als % des BIP



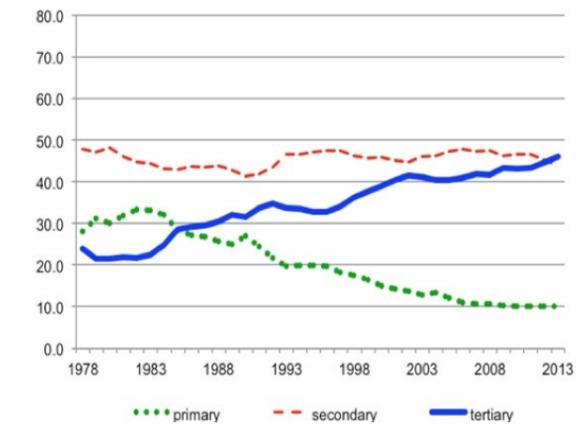
Quelle: BARONE, B. & BENDINI, R. (2015a), S. 11

Eine Schwächung des Immobilienmarktes in Kombination mit Überkapazitäten in verschiedenen Industrien (Metalle, Bergbau, Schwerindustrie) und sinkende Exportpreise lassen vermuten, dass der chinesischen Wirtschaft Deflation droht. Die Politik der Regierung, die Zinssätze zu senken (2015 viermal), um die Auswirkungen des schwächeren Wachstums, sinkender Preise und höherer Schulden aufzufangen, konnte die aktuellen Wirtschaftstrends nicht ändern¹⁵.

¹⁵ Interessanterweise hat Pekings Finanzpolitik – nämlich die Kontrolle der Zinssätze – Unternehmen stärker als Haushalte und staatseigene Unternehmen (SEU) stärker als kleine Privatunternehmen bevorzugt. B. Barone und R. Bendini (2015a) weisen auf eine „De-facto-Steuer für Haushalte“ hin (S. 12).

Im Kontext dieses Einbruchs wurde der Inlandskonsum eine relativ wichtigere Triebfeder für das Wachstum. Das Entstehen einer großen Mittelklasse (auch im Zusammenhang mit der Verstädterung Chinas) kurbelte den Verbrauch von Fertigerzeugnissen zuerst an. Dadurch entstand auch eine höhere Nachfrage nach Dienstleistungen, wie Tourismus, Finanzdienstleistungen, private Gesundheitsversorgung und Ausbildungsdienstleistungen.

Abbildung 13. Sektorbeitrag zum BIP (% des BIP)



Quelle: BARONE, B. & BENDINI, R. (2015a), S. 8

Das zeigt sich auch in einer Verschiebung der Bedeutung verschiedener Sektoren. 2013 überholte der Dienstleistungssektor die Industrie als größter Wirtschaftszweig. Dienstleistungen stehen in China nach wie vor für einen geringeren Teil der Wirtschaft als in vielen Industriestaaten (60 % vs. 46 % des BIP in China). Dennoch wächst der Dienstleistungssektor schnell und scheint es noch eine breite Wachstumsmarge zu geben.

1.2. Soziale Ungleichheit

Der Anteil der Bevölkerung Chinas, der in absoluter Armut lebt, ist signifikant gesunken, seit Peking seine Marktrefor-men umsetzte (1979). Aber die schnelle und umso beeindruckendere wirtschaftliche Entwicklung ging Hand in Hand mit sozialen Problemen.

Abbildung 14. Prozentsatz der Chinesen in extremer Armut¹⁶

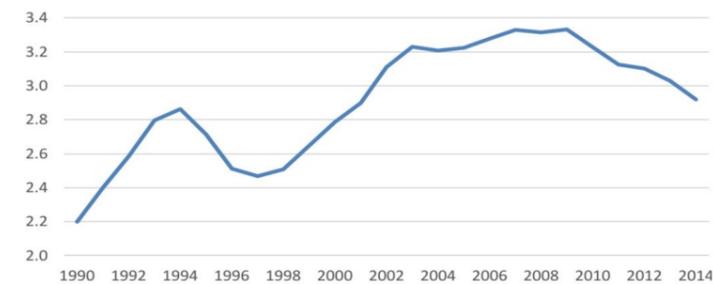


Quelle: BARONE, B. & BENDINI, R. (2015a), S. 4

¹⁶ Definiert als Leben mit weniger als 1,25 USD pro Kopf im Sinne der „Kaufkraftparität“.

Die Gewinne aus dem Wirtschaftswachstum über die letzten drei Jahrzehnte erreichten nicht die gesamte chinesische Bevölkerung. Enorme **soziale Ungleichheit** entstand in den Regionen und zwischen städtischen und ländlichen Teilen Chinas, ebenso zwischen den Küstenregionen im Osten und dem Landesinneren im Westen Chinas. Das Jahreseinkommen städtischer Haushalte ist durchschnittlich dreimal höher als das ländlicher Familien.

Abbildung 15. Einkommensverhältnis Stadt-Land



Quelle: BARONE, B. & BENDINI, R. (2015a), S. 13

Darüber hinaus gibt es in Städten enorme Unterschiede zwischen „offiziellen“ und „inoffiziellen“ Einwohnern. Letztere haben keine sogenannte „Hukou“, die Aufenthaltsgenehmigung für die Stadt, in der sie leben, und sind vorwiegend Menschen vom Land, die auf der Suche nach Arbeit in die Stadt gezogen sind. Sie werden als „Wanderarbeiter“ bezeichnet und **haben keinen Zugang zu den öffentlichen Dienstleistungen**, die Menschen mit einer *Hukou* in Anspruch nehmen können. Man schätzt, dass vierzig Prozent der städtischen Einwohner keine lokale Hukou haben.

Die Hukou – Geschichte, Probleme und Reformpläne

Das chinesische System zur Registrierung der Haushalte besteht seit 1958. Es verpflichtet zur Registrierung und beschränkt die Mobilität innerhalb des Landes. Es wurde als politisches Instrument für die Umsiedlung der Bevölkerung in ländliche und städtische Gebiete verwendet.

Mit der Wirtschaftsreform wurden die Mobilitätsbeschränkungen gelockert, aber das Hukou-System blieb unverändert. Die Migration hunderttausender Menschen vom Land, die Arbeit in der Stadt suchen, hat Bürger zweiter Klasse geschaffen, die niedrigere Löhne erhalten und keinen Zugang zu sozialen Dienstleistungen haben. 2014 kündigte Peking Pläne zur Reform des Hukou-Systems an, bisher wurden aber keine Details bekannt.

Allgemein betrachtet hat die schnelle Verstärkerung heute zu einer Entwicklung geführt, die als nicht nachhaltig betrachtet wird. Die wichtigsten negativen Aspekte der schnellen Entwicklung Chinas sind die weithin bekannten **Umweltprobleme, Konsumentenschutz und auch geringe Lebensmittelsicherheit**¹⁷.

¹⁷ Die wachsende Mittelklasse, die den Konsum ankurbelt, hat ein starkes Interesse an Konsumentenschutz und fordert strengere Sicherheitsnormen und eine effizientere Handhabung. Nach mehreren Skandalen (kontaminierte Milch, Altöl in Restaurants usw.) betrachten Chinesen Lebensmittelsicherheit als eines der größten Probleme.

1.3. Wachsendes Interesse an neuen qualitativen Dienstleistungen

Vor dem Hintergrund sowohl wirtschaftlicher als auch sozialer Probleme hat die chinesische Regierung einen **neuen Zugang zu Entwicklung** vorgestellt, der auf eine Verlagerung der Wirtschaft von einer investitions- und arbeitsintensiven exportorientierten Wirtschaft auf eine Wirtschaft auf Grundlage von Konsum und Dienstleistungen im Inland setzt. Dadurch fördert Peking eine Entwicklung, die sich auf Menschen konzentriert und **bietet eine Antwort auf den Wunsch der Bevölkerung nach einer höheren Lebensqualität**. Aber im Wissen, dass ein einseitiges Wachstum durch Präsident Xi Jinping als das „New Normal“ betrachtet wird, will es auch die Wirtschaft **von einem export- zu einem verbrauchsgesteuerten Wachstum verlagern**.

Diese neue Strategie kann bis 2007 zurückverfolgt werden, als Premier Wen Jibao, nach fast zwei Jahrzehnten mit zweistelligem Wachstum, Chinas Wachstumsstrategie als „nicht ausgewogen, nicht koordiniert und nicht nachhaltig“ beschrieb¹⁸. 2013 nahm das Zentralkomitee der Kommunistischen Partei Chinas ein Rahmenwerk für Reformen an, und zwar seine „Entscheidungen über einige wichtige Fragen zur allseitigen Vertiefung der Reformen“ („Die Entscheidungen“).

Mehrere Reformen und Pläne wurden seither vorgestellt, um soziale und wirtschaftliche Probleme anzugehen:

- Im März 2014 trat ein neues **Verbrauchergesetz** in Kraft. Einzelhändler werden verpflichtet sein, verkaufte Waren innerhalb sieben Tagen zurückzunehmen. Online-Käufe können retourniert werden, ohne dass der Käufer Gründe angeben muss. Verbraucherdatenschutz wird verbessert und Sammelklagen können einfacher eingereicht werden.
- Für 1. Oktober 2015 ist ein neues Gesetz zur **Lebensmittelsicherheit** geplant. Diese neue Gesetzgebung wurde mit Unterstützung offizieller EU-Vertreter erarbeitet. Die Kommission arbeitet im Bereich der Lebensmittelsicherheit im Konsultations- und Kooperationsmechanismus EU/China aktiv mit China zusammen. 2010 wurden drei gemeinsame Arbeitsgruppen für Arzneimittel, medizinische Dienstleistungen und Kosmetika eingerichtet.
- Im März 2014 stellte die Regierung den „Nationalen Plan für die Urbanisierung neuen Typs“ für 2014-2020 vor. Er unterstützt **energieeffizientere Industrien** und Verbraucherdienstleistungen. Er zielt auch auf regionale Ungleichgewichte ab und will die Bedürfnisse der westlichen Regionen berücksichtigen. Für die Umsetzung dieses Plans werden aber langfristige Bemühungen notwendig sein.
- Eine Reform der **sozialen Sicherheit** wird besprochen und soll 2017 angenommen werden. Zurzeit laufen Gespräche über Vorschläge zur Anhebung des Pensionsalters, zur Anpassung des Pensionsalters von Frauen an das von Männern und zur Angleichung öffentlicher Sozialversicherungssysteme an jene des Privatsektors.
- Eine **Landreform** wurde angekündigt, damit Landbesitzer an private Käufer verkaufen können, ohne erst an lokale Regierungen verkaufen zu müssen.
- Zu einer **Reform staatseigener Unternehmen** (SEU) sind die Diskussionen noch im Gange. SEU sollten für privates Kapital zugänglich sein, aber nur in nicht strategischen Sektoren. Bisher haben die Provinzregierungen noch keine Einigung darüber erzielt, welche Sektoren als strategisch oder nicht zu betrachten sind¹⁹.
- Für eine bessere Integration der weltweiten Finanzmärkte hat Peking mit einer Liberalisierung der **Finanzmärkte** begonnen. Eine der Maßnahmen war die Öffnung inländischer Kapitalmärkte für Ausländer. Der einfachere Zugang zu Krediten hat aber in der jüngsten Vergangenheit zu einer Luftblase an der Börse von Shanghai geführt. Die jüngsten Eingriffe der Regierung zum Auffangen der Börseneinbrüche zeigten eine Diskrepanz zwischen der Theorie und der Praxis der finanziellen Liberalisierung. Sie zeigten aber auch die Bereitschaft Pekings, viele kleine individuelle Anleger aus der Mittelklasse, die oft viel Geld zum Anlegen an der Börse geliehen hatten, vor dem Ruin zu bewahren.

Eine bedeutende Grenze jeder Reform in China scheint Wirksamkeit zu sein. Interessanterweise haben nur 45 % der europäischen Unternehmen *Die Entscheidungen* als eine gute Gelegenheit für ihre Unternehmen bezeichnet²⁰.

¹⁸ BARONE, B. & BENDINI, R. (2015b), S. 18

¹⁹ Luft- und Raumfahrt, Energie und Telekommunikation werden durch die Zentralregierung in Peking als strategisch betrachtet. Der Standpunkt der Regierung von Shanghai ist restriktiver, während jene von Guangdong einer breiteren Privatisierung offener gegenübersteht.

²⁰ Business Europe (2015), S. 15

2. SCHNELLERES „GOING GLOBAL“: PEKINGS INTERNATIONALE STRATEGIE

Angesichts der Wachstumsverlangsamung betont Peking internationale wirtschaftliche Möglichkeiten heute stärker. Diese Strategie ist nicht neu, wird in letzter Zeit aber stärker in den Vordergrund gerückt. Die Strategie „Going Global“ stammt aus dem Jahr 1999 und sollte die Handelsbeziehung zwischen China und der Welt wieder ins Gleichgewicht bringen. Chinesische Investitionen im Ausland sollten zu einer Zeit gefördert werden, da China viele Währungsreserven hatte, aber auch im Hinblick auf die Vorbereitung Chinas auf den internationalen Wettbewerb auf seinem Inlandsmarkt als Resultat der Öffnung für ausländische Unternehmen auf globalem Niveau, und zwar vor dem Hintergrund der WHO-Mitgliedschaft (2001). Dazu bot Peking chinesischen Unternehmen verschiedene Formen von Unterstützung an, damit diese sich im Ausland ansiedeln, Aktivitäten exportieren und ihre kommerziellen Risiken beschränken konnten. Erst vor kurzem hat Peking eine neue Argumentation hinter seiner „Going Global“-Strategie angekündigt: die Verlangsamung der Wirtschaft im Inland durch eine internationale wirtschaftliche Entwicklung kompensieren. Nachstehend folgt ein Einblick in die Vielzahl von Förderungsplänen, die die chinesische Regierung ins Leben rief, um chinesische Unternehmen im Ausland zu unterstützen. Man kann zwischen drei Haupttypen unterscheiden, die sich auf Infrastruktur, finanzielle Ressourcen und den Zugang zu Märkten konzentrieren.

2.1. Aufbau internationaler Infrastrukturnetze

Schon seit Jahren finanziert China Infrastrukturprojekte in Entwicklungsländern im Gegenzug für Vorzugsregeln für chinesische Unternehmen, die dadurch Zugang zu lokalen Märkten und Ressourcen (z. B. Rohstoffe) erhalten. Diese Strategie richtete sich vor allem auf Afrika und Südamerika und wurde später, nach der Wirtschaftskrise von 2007, auch auf Europa und asiatische Nachbarländer ausgedehnt.

In der jüngsten Vergangenheit hat Peking seine internationalen Bemühungen vervielfältigt, um einen Ausgleich für die Wachstumsverlangsamung und Überkapazitäten im Inland zu finden. 2013 lancierte die Regierung also ihre neue Entwicklungsstrategie mit dem Titel „One Belt, One Road“ (OBOR). Demnach soll ein großes Infrastrukturnetz errichtet werden, um Märkte zu verbinden und so mehr Handel und Tourismus zu ermöglichen. Sie umfasst zwei Entwicklungspläne auf Grundlage zweier verschiedener Handelsrouten:

- Der Wirtschaftsgürtel **Neue Seidenstraße**, der China über Zentral- und Westasien per Bahn mit Europa verbindet;
- Die **Maritime Seidenstraße**, die China über Südostasien und Nahost per Schiff mit Europa verbindet.

Abbildung 16. „One Belt, One Road“: Karte



Quelle: <http://www.globaltimes.cn/content/917943.shtml>, 24.11.2015

2.2. Finanzressourcen für internationale Projekte

Alle großen chinesischen Unternehmen stehen unter staatlicher Kontrolle, entweder direkt durch den Eigentumsstatus der Unternehmen oder eher indirekt durch enge Beziehungen zwischen Unternehmensführung und der Partei. Die Regierung kann also eine bedeutende Rolle bei der Finanzierung der Entwicklungsstrategien der Unternehmen im Einklang mit ihren politischen Zielen spielen. Das ist auch der Fall, wenn es sich um internationale Investitionsstrategien handelt. Nach einem Bericht von Eurochamber (2011) wird geschätzt, dass **staatseigene Unternehmen (SEU) 72 % und Privatunternehmen (PU) 28 % aller Investitionen im Zeitraum 2000-2011 ausmachen.**

Auch Chinas Staatsfonds, die **2011 gegründete China Investment Corporation**, spielt eine zentrale Rolle in der internationalen Investitionspolitik Pekings.

Darüber hinaus hat Peking zur Finanzierung seiner internationalen Infrastrukturprojekte kürzlich zwei Finanzpläne vorgestellt, insbesondere zur Finanzierung des OBOR-Projekts:

- Die **Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)**. Ein multilaterales Finanzinstitut unter chinesischer Leitung, das Investitionen in Asien finanzieren wird. Die Gründung einer Entwicklungsbank als Alternative zur Asian Development Bank (ADB) unter Leitung der USA wurde 2013 am Gipfel von Durban angekündigt. Dazu unterzeichneten 2014 22 asiatische Länder eine Absichtserklärung. Seither wurde die Teilnahme auch für nichtasiatische Länder ermöglicht, darunter auch einige EU-Mitgliedsstaaten.
- Ein **Seidenstraßenfonds** in Höhe von 40 Milliarden USD.

2.3. Öffnung für ausländische Investitionen

Peking hat mehrfach angekündigt, dass Einschränkungen für ausländische Investitionen in China aufgehoben werden sollen. Am 19. Januar 2015 veröffentlichte das Handelsministerium den Entwurf eines „Auslandsinvestitionsgesetzes“, das drei bestehende Gesetze ersetzen sollte: das Foreign Invested Company Law; das Sino-Foreign Cooperative Joint Venture Law; und das Sino-Foreign Cooperative Equity Law. Das neue Gesetz würde die Liste²¹ von Bereichen verkürzen, in denen ausländische Investitionen keine „nationale Behandlung“ erhalten. Im März 2015 veröffentlichte der Nationale Volkskongress einen Entwurf der neuen Liste²². Die **Anzahl beschränkter Bereiche für ausländische Investitionen sollte von 79 auf 35 sinken.** Ausländische Investitionen in der Stahlproduktion, Papierherstellung, Automobilindustrie, Elektronikproduktion, Alkoholherstellung, im U-Bahn-Bau und E-Commerce sollten also „nationale Behandlung“ erhalten.

2.4. FDI-Strategie unterstützt durch Fünfjahresplan

Die chinesische Regierung will abfließende FDI als Instrument verwenden, um die Wirtschaftsentwicklung im Inland zu stärken und die internationale Integration zu verbessern. Im **12. Fünfjahresplan (2011-2015)**, der dieses Jahr ausläuft, hat die chinesische Regierung einige Ziele in Bezug auf Auslands-FDI formuliert²³. Dazu gehören:

- ODI sollten jährlich um 17 % steigen und 2015 150 Milliarden USD erreichen;?
- Der Gesamtbetrag der chinesischen Projekte im Ausland sollte 180 Milliarden USD erreichen und der Umsatz wird 2015 bei 120 Milliarden USD liegen, mit einer jährlichen Wachstumsrate von 6 %;
- 550.000 chinesische Staatsbürger sollten 2012 im Ausland arbeiten, bis Ende 2015 sollte diese Zahl mehr als eine Million betragen.

²¹ Diese Liste wurde erstmals 1995 erstellt.

²² <http://english.caixin.com/2015-03-05/100788416.html>, 25.11.2015.

²³ HANDELSKAMMER DER EUROPÄISCHEN UNION IN CHINA (2013), S. 7

Eine Publikation der Nationalen Entwicklungsreformkommission (NERK) im Jahre 2012²⁴ listete einige der Vorteile auf, die in höheren chinesischen ODI gesehen wurden. Dazu gehören:

- Erwerb bestimmter Ressourcen, die China nicht hat, und zwar Öl, Gas und Mineralien;
- Erwerb modernerer Technologien (wie elektronische Information, biologische Medizin, neue Materialien und neue Energie sowie modernste Maschinenfertigungsverfahren und Managementenerfahrung);
- Zugang zu ausländischen Märkten zur Steigerung des Absatzes und zur Verlegung weniger anspruchsvoller Fertigung in andere Entwicklungsländer;
- Verbesserte internationale Beziehungen.

Genehmigungsverfahren für chinesische abfließende FDI

Das Genehmigungsverfahren für chinesische abfließende Investitionen unterscheidet sich je nachdem, ob das Unternehmen privat oder in Staatseigentum ist. Ob die Genehmigung auf lokaler, provinzieller oder nationaler Ebene erteilt wird, hängt vom Investitionsumfang ab.

Die Genehmigung der Nationalen Entwicklungsreformkommission (NERK)²⁵ ist für Investitionen über 300 Millionen USD in Ressourcensektoren oder über 100 Millionen USD in Nicht-Ressourcensektoren erforderlich. Für Investitionen unter diesem Umfang reicht die Genehmigung der Entwicklungsreformkommission auf Ebene der Provinz aus.

Wenn die NERK einen Antrag erhält, hat sie fünf Geschäftstage Zeit um zu entscheiden, ob dem Antrag stattgegeben wird oder nicht. Wenn ihm stattgegeben wird, wird er innerhalb 20 Geschäftstagen angenommen oder abgelehnt.

Danach muss der chinesische Investor die Genehmigung von MOFCOM einholen, das ist das Organ, das für die Verwaltung und Überwachung von Auslandsinvestitionen zuständig ist. Die Genehmigung von MOFCOM unterliegt einer Voruntersuchung durch die MOFCOM der Provinz, was weitere zehn Geschäftstage in Anspruch nimmt?

Nach Erhalt der Genehmigung von NERK und MOFCOM wird ein Antrag bei SAFE gestellt, um Fremdwährungen ins Ausland zu überweisen. Das ist meist der letzte Schritt im Genehmigungsverfahren und dauert bis zu zwei Wochen?

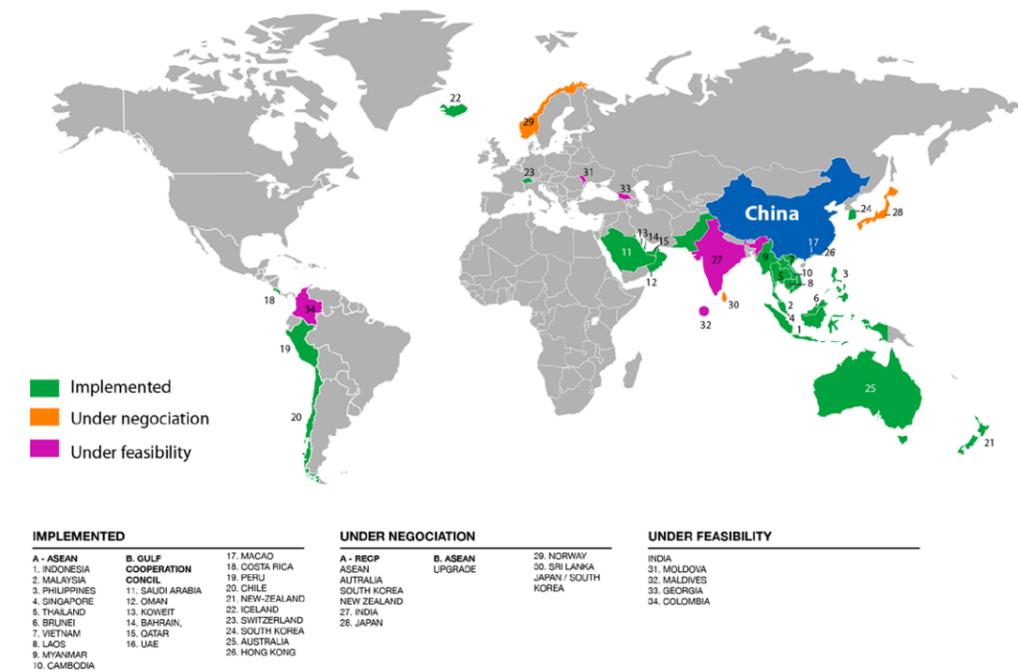
Eine zusätzliche Genehmigung vom Staatsrat ist auch erforderlich, wenn Investitionen in Ländern oder Regionen geplant sind, die keine formellen diplomatischen Beziehungen mit China unterhalten, auf einer Liste internationaler Sanktionen stehen oder wo Krieg oder Aufruhr im Gange ist, oder wo Investitionen für eine sensible Industrie geplant sind?

Wenn das investierende Unternehmen aus einer Branche kommt, die einen eigenen Regulator hat, ist möglicherweise auch eine zusätzliche Genehmigung durch dieses Organ erforderlich.

2.5. Marktzugang

Neben seinen politischen und diplomatischen Bemühungen um den Marktwirtschaftsstatus (MES) will China durch die Umsetzung einer umfassenden Strategie für Freihandelsabkommen (FHA) eine weltweit führende Handelsmacht werden.

Abbildung 17. Länder, die durch Chinas Freihandelsabkommen abgedeckt sind oder werden sollen



Quelle: BARONE, B. & BENDINI, R. (2015b), S. 7

Die Karte oben zeigt, dass die chinesische Strategie für Freihandelsabkommen nicht nur dichte Nachbarländer umfasst, sondern sich über die ganze Welt ausdehnt: von Asien (ASEAN) über Südamerika (Costa Rica, Peru, Chile) bis in die Golfstaaten²⁶ und Australien.

Die Schweiz und Island sind die einzigen europäischen Länder mit einem FHA. Zurzeit sind Verhandlungen mit Norwegen im Gange.

Das jüngste FHA wurde mit Australien abgeschlossen (17.07.2015). Es wird als erfolgreicher neuer Schritt in Chinas weltweiter Handelsstrategie betrachtet.

Trotz Spannungen mit Tokio wurden 2012 Verhandlungen mit Japan und der Republik Korea eröffnet. Bei einem erfolgreichen Abschluss wäre dieses Abkommen ein erster Schritt in Richtung eines FHA Asien, das mit der EU und NAFTA konkurrieren könnte.

²⁴ Ibid.

²⁵ Die NERK ist eine Agentur unter dem Chinesischen Staatsrat, der breite administrative und Planungskontrolle über die chinesische Wirtschaft hat. Sie ist zum Beispiel für die Vorlage eines nationalen Wirtschaftsplans an den Nationalen Volkskongress verantwortlich.

²⁶ Xi Jinping war persönlich an den Verhandlungen über diesen Vertrag beteiligt und hielt es für besonders wichtig, Chinas Entwicklung durch Zugang zu Öl zu sichern.

KAPITEL 3
DIE INTERNATIONALE
INVESTITIONSSTRATEGIE DER
EU

Kernpunkte

- Die Kommission sieht keine Probleme aufgrund der Auswirkungen abfließender Investitionen auf die gesamteuropäische Beschäftigung, auch wenn eingeräumt wird, dass manche Sektoren betroffen werden könnten.
- Das Kriterium für die Auswahl von Ländern, in denen ausländische Direktinvestitionen gefördert werden sollen, ist einfach: Die EU sollte sich den Zielsetzungen des europäischen Investors anschließen. Es gibt keine industriepolitische Argumentation.
- ILO-Konventionen sollten gefördert und deren Ratifizierung unterstützt werden.
- Das inländische Arbeitsrecht sollte für Wettbewerbszwecke nicht unterminiert werden. Aber der Zugang der „Besseren Rechtsetzung“ könnte dazu führen, dass die EU bestehende FTA/IIA bricht.
- SVU wird durch die Kommission in den Verhandlungen zwischen der EU und China als Möglichkeit gesehen, weitgehende Engagements zu erreichen. SVU kann aber auch das allgemeine Kapitel „Nachhaltige Entwicklung und Handel“ schwächen, wenn sie nur darin besteht, bewährte Praktiken auszutauschen.
- Nichtfinanzielle Information: eine neue EU-Richtlinie wurde 2014 angenommen und wird 2017 in Kraft treten. In der Zukunft ist von chinesischen und europäischen Unternehmen mehr Transparenz zu erwarten.
- Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner: gute Abkommen wurden in der Vergangenheit abgeschlossen (EU-Cariforum, EU-Korea), um ihre Beteiligung nach Abschluss des Abkommens zu sichern.
- Neue Formen der Koordination mit allen Ebenen der Arbeitnehmerbeteiligung (SD, EBR usw.) fehlen nach wie vor. Es gibt viele Foren, aber die Qualität der Beteiligung könnte durch bessere Formulierung und Kommunikationskanäle gesteigert werden.

Laut der Mitteilung mit dem Titel „*Handel für alle: Auf dem Weg zu einer verantwortungsbewussteren Handels- und Investitionspolitik*“ aus dem Jahr 2015 versucht die Kommission, die massiven Proteste der letzten Zeit von Gewerkschaften, Bürgern und einigen Politikern, insbesondere zu den TTIP-Verhandlungen, zu beantworten. In diesem Dokument erklärt die Kommission ihre Absicht, „**sich für ein ehrgeiziges und innovatives Kapitel zu nachhaltiger Entwicklung in allen Handels- und Investitionsabkommen einzusetzen**“.

Interessanterweise erwähnt die Kommission, neben einigen Kapiteln zur Lieferkette, erneut nur **Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz als prioritäres Ziel** und in geringerem Ausmaß menschenwürdige Arbeitsbedingungen. Die innovative Seite der Mitteilung, die die oben genannten drei Pfeiler anspricht, liegt bei der Absicht, **handelspolitische Instrumente mit Hilfe und Kooperation in Partnerländern zu verbinden, um Arbeitsrechte und Umweltschutz anzusprechen (Kapitel zu APS, nachhaltiger Entwicklung)**.

Sanktionen sind jedoch nicht geplant, da diese durch die Kommission für kontraproduktiv gehalten werden. Mehrere Autoren sind der Ansicht, dass – ohne die Auswirkungen des neuen „Kapitels zu Handel und nachhaltiger Entwicklung“ vorwegzunehmen – Letzteres eine echte Gelegenheit für eine bessere Überwachung durch die Zivilgesellschaft ist²⁷. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) verlangt²⁸ die Aufnahme zusätzlicher Elemente in „Kapitel zur nachhaltigen Entwicklung“, die verhandelt werden oder werden sollen, wie **sozial verantwortungsbewusstes Investieren**, wie erläutert in den Prinzipien für Verantwortliches Investieren der Vereinten Nationen (UNPRI).

1. VON EINER BILATERALEN ZUR EU-EBENE

Die Kompetenz der EU, und insbesondere die Rolle der Kommission zu Handel und Investitionen bzgl. der ausschließlichen Kompetenz über die gemeinsame Handelspolitik, basiert weitgehend auf dem Vertrag von Lissabon aus dem Jahr 2007 und wurde durch die Mitteilung (2010) „**Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum**“ weiterentwickelt.

Die Mitteilung listet mehrere traditionellerweise multilateral abgewickelte Aktivitäten und auch einige innovative Bereiche wie auf Handel ausgerichtete Initiativen für Sektoren der Zukunft („grüne“ Produkte und Technologien, Hightech-Produkte und Dienstleistungen) und internationale Normierung, insbesondere in Wachstumsbereichen auf. Sie lanciert die Formalisierung hochrangiger strategischen Dialoge mit wichtigen Partnern, um wesentliche Themen wie Marktzugang, Rechtsrahmen, weltweite Ungleichgewichte, Energie und Klimawandel, Zugang zu Rohmaterialien, Armut auf der Welt, Bildung und Entwicklung zu besprechen und betont den hochrangigen Wirtschaftsdialog mit China.

Diese grundlegenden Entwicklungen in Richtung EU-Integration sind der Grundstein für eine neu integrierte Politik, die in der Mitteilung beschrieben wird und den Titel „**Auf dem Weg zu einer umfassenden europäischen Auslandsinvestitionspolitik**“²⁹ trägt, ergänzend zur Verordnung zur Einführung einer Übergangsregelung für bilaterale Investitionsabkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern.

Diese zweite Mitteilung ist, verglichen mit früheren Dokumenten der Institutionen, viel präziser in Bezug auf gemeinsame Ziele, da sie die **Kriterien zur Förderung ausländischer Direktinvestitionen**³⁰ (Portfolioinvestitionen sind nicht das Kernziel des Dokuments) auf Grundlage von Kernaussagen definiert:

- Es sind keine messbaren negativen Auswirkungen auf die Gesamtbeschäftigung festzustellen. Aber die Kommission erkennt an, dass „selbst wenn die Gesamtbilanz positiv ist, können selbstverständlich auf sektorspezifischer, geografischer und/oder individueller Ebene Negativfolgen auftreten“. Dieses Thema wird in der Beurteilung der sozialen Auswirkungen aus dem Jahr 2013 erneut behandelt, wie unten beschrieben.
- Unterschiede zwischen Bilateralen Investitionsabkommen (BIT), die durch Mitgliedsstaaten mit Drittländern ausgehandelt wurden, führten zu ungleichen Ausgangsbedingungen. Darüber hinaus beziehen sich diese BITs nur auf „post entry“ oder „post admission“ Investoren. Die EU will die Marktzugangsbedingungen für EU-Investoren verbessern.

²⁷ „What social face to the new EU trade agreements? Beyond the „soft“ approach“, EGB-Positionspapier, Nr. 13/2015. Lore Van Den Putte, Jan Orbie, Fabienne Bossuyt, Deborah Martens, Ferdi De Ville.

²⁸ „Role for sustainable development and civil society involvement in stand-alone EU investment agreements with third countries“, Stellungnahme des EWSA, 29.03.2015.

²⁹ KOM(2010) 343 endgültig, 07.07.2010.

³⁰ FDI werden als ausländische Investitionen definiert, die dauerhafte und direkte Beziehungen zu dem Unternehmen schaffen, dem Kapital zum Zwecke einer wirtschaftlichen Tätigkeit zugeführt wird.

- Ein Universalmodell für Investitionsabkommen mit Drittländern ist irrelevant, länderspezifische Elemente und frühere BITs müssen berücksichtigt werden.
- Die Auswahl von Partnerländern basiert auf einem grob vereinfachenden Ansatz: „Die Union sollte sich zum einen in die Richtung bewegen, die ihre Investoren einschlagen möchten; zum anderen sollte sie ihnen mit der Liberalisierung der Investitionsströme den Weg im Ausland ebnen.“
- Die Kommission erinnert an die Notwendigkeit der Kohärenz mit anderen Politiken. Im sozialen Bereich werden nur menschenwürdige Arbeit und Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz erwähnt. Auch wenn die Liste nicht erschöpfend ist, zeigt dies eine schwerwiegende Beschränkung für die Möglichkeit von sozialem Dialog / Kollektivverhandlungen.
- Schließlich sagt die Institution, dass das Handeln der Union auf internationaler Ebene ganz allgemein durch die Förderung der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und einer nachhaltigen Entwicklung geleitet werden sollte. Sie empfiehlt die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen als wichtiges Instrument, „um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Rechten und Pflichten der Investoren zu erzielen“.
- Überraschenderweise gibt es im Text keine direkten Verweise auf die ILO-Konventionen.

2. DIE WICHTIGSTEN MERKMALE DER ARBEITSBEZOGENEN ANSATZPUNKTE DER VERHANDLUNGEN

2.1. Internationale Arbeitsnormen

Die EU-Politik zur nachhaltigen Entwicklung basiert auf 3 Pfeilern bezüglich internationaler Arbeitsregeln. Diese Pfeiler, die für Verhandlungen über Freihandelsabkommen und internationale Investitionsabkommen ähnlich sind, sind:

- Die ILO-Kernarbeitsnormen;³¹
- Die ratifizierten Konventionen;
- Die Fortschritte für weitere Ratifizierungen.

2.2. Inländisches Arbeitsrecht

Wenn ein Abkommen abgeschlossen ist, können die Parteien ihre jeweiligen Arbeitsrechte und Sozialversicherungssysteme nicht missachten. Das Ziel besteht darin, einen Wettlauf nach unten auf Kosten der Arbeitnehmerrechte zu vermeiden. Das ist sowohl eine „Anti-Dumping“- als auch eine „Anti-Regressions“-Klausel.

Es ist wichtig zu betonen, dass die EU-Politik zur „Besseren Rechtsetzung“ diesen Pfeiler von Handels- und Investitionsverhandlungen durch einen Abbau des gemeinschaftlichen Besitzstands potenziell schwächen kann. Das gilt insbesondere, wenn dieser Prozess zu einer Untergrabung der Vorkehrungen für Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz oder der Maßnahmen für menschenwürdige Arbeit führt, was die zwei wichtigsten Ziele von Handelsverhandlungen sind. Wenn eine Partei eines internationalen Freihandels- und/oder Investitionsabkommens nicht dasselbe Niveau gesetzlichen Schutzes einhält, wäre das Abkommen nicht eingehalten. Die Nachhaltigkeitsprüfung wird also eine Möglichkeit bieten, die Aufmerksamkeit auf das Problem der mangelnden Rechtssicherheit in der EU zu lenken und damit die ausländischen Verhandler darauf aufmerksam zu machen.

³¹ Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts, 1948 (Nr. 87); Übereinkommen über das Vereinigungsrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen, 1949 (Nr. 98); Übereinkommen über Zwangsarbeit, 1930 (Nr. 29); Übereinkommen über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957, (Nr. 105); Übereinkommen über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung (Nr. 138); Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (Nr. 182); Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts, 1951 (Nr. 100); Übereinkommen über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958 (Nr. 111).

Das Beispiel einer „Non-Dumping-Klausel“ aus dem FTA EU / Kanada

Artikel 4: Aufrechterhaltung des Schutzniveaus 1. Die Vertragsparteien erkennen an, dass es unangemessen ist, Handel oder Investitionen dadurch zu fördern, dass sie das in ihrem Arbeitsrecht und ihren Arbeitsnormen garantierte Schutzniveau reduzieren. 2. Von den Vertragsparteien werden keine Befreiungen oder Abweichungen von ihrem Arbeitsrecht gewährt oder angeboten, die Handel oder die Vornahme, den Erwerb, die Ausweitung oder die Aufrechterhaltung einer Kapitalanlage eines Investors in ihrem jeweiligen Gebiet fördern. 3. Die Vertragsparteien unterlassen es nicht, ihr Arbeitsrecht, durch nachhaltiges oder wiederholtes Handeln oder Nichthandeln wirksam durchzusetzen, um so den Handel oder die Investitionen zu fördern.

2.3. Soziale Verantwortung der Unternehmen

Dies ist der zuletzt angenommene Pfeiler. Er umfasst eine detaillierte Reihe von Bestimmungen zur Stärkung internationaler Normen (UN, ILO, OECD) auf Unternehmensebene.

Mehrere Freihandelsabkommen verweisen in ihrem jeweiligen „Kapitel zur nachhaltigen Entwicklung“ auf SVU, aber mit verschiedenen Formulierungen. Die Kommission drängt vielleicht auf die „Singapur-Praxis“ (siehe Kasten), obwohl dies schwer zu erreichen sein könnte, da China möglicherweise keinen Verweis auf die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (siehe oben) akzeptiert. Darüber hinaus haben die Arbeitsbeziehungen zwischen den „Sozialpartnern“ in Singapur und jene in China wenig gemein.

Die Europäische Kommission bereitet zur SVU eine neue Mitteilung für Mitte 2016 vor. Die frühere Mitteilung aus dem Jahr 2011 ist heute teilweise überholt, da sie im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise angenommen wurde und da der gesetzliche Hintergrund mit der Annahme der Richtlinie 2014³² über nichtfinanzielle Erklärungen verbessert wurde (bestimmte große Unternehmen sollten eine nichtfinanzielle Erklärung erstellen, die mindestens Angaben zu Umwelt-, Sozial- und Arbeitnehmerbelangen, zur Einhaltung der Menschenrechte und zur Bekämpfung von Korruption und Bestechung enthält). Die Richtlinie wird bis 6. Dezember 2016 in nationale Gesetzgebungen umgesetzt und wird etwa 6.000 Unternehmen mit mehr als 500 Arbeitnehmern betreffen, dazu auch ihre Lieferkette, die in und außerhalb der EU tätig ist, und, indirekt, auch chinesische Unternehmen, die in diesen Unternehmen in Europa Aktiva besitzen.

2009 behandelte ein UNCTAD-Bericht über Auslandsinvestitionen die Frage der Entwicklung von Leitlinien über den Beitrag von Unternehmen zur wirtschaftlichen Entwicklung. Der Bericht betont, dass „dieses Thema im Hinblick auf den verstärkten Einsatz von öffentlich-privaten Partnerschaften als Mittel zur Investition in und zum Betrieb von größeren Projekten in Entwicklungsländern immer wichtiger wird. In diesem Szenario wäre ein privater Investor direkt an der Lieferung öffentlicher Dienstleistungen und Infrastruktur beteiligt.“

Eine weitere interessante Frage in diesem Kontext lautet, ob in IIA-Verhandlungen in der Zukunft ein Verweis auf bestehende internationale Instrumente zur Verantwortung von Investoren gemacht werden sollte. Laut UNCTAD „gibt es kontinuierliche Forderungen, verbindliche Verpflichtungen für ausländische Investoren in IIAs einzuführen. Das wäre eine beträchtliche Herausforderung, nicht zuletzt, weil freiwillige Leitlinien [...] viel zu vage formuliert sind, um als gesetzlich verbindliches Instrument verwendet werden zu können. Ferner kann die Auferlegung ausdrücklicher internationaler Verpflichtungen für Investoren durch Gastländer als unvereinbar mit einer Politik zur Förderung eingehender Investitionsströme betrachtet werden. Die Forderung eines Entwicklungsbeitrags könnte zum Beispiel die Bemühungen eines Staates untergraben, Auslandsinvestitionen über Steueranreize anzuziehen.“ Anreize werden manchmal als Wettbewerbsnachteil für Entwicklungsländer betrachtet, insbesondere, wenn sie in derselben Region liegen.

³² RICHTLINIE 2014/95/EU vom 22. Oktober 2014 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Unternehmen und Gruppen.

Der chinesische Zugang zur SVU³³

Vor dem Hintergrund zunehmender internationaler Besorgnis über soziale und ökologische Auswirkungen des chinesischen Wachstums hat Peking SVU schrittweise in seinen politischen Diskurs eingeführt.

Der chinesische Zugang zur SVU unterscheidet sich grundlegend vom europäischen und internationalen Zugang. Erstens ist das Konzept von Interessenträgern in der chinesischen Definition von SVU völlig unbekannt. SVU-Politik ist eine reine Regierungsangelegenheit. Zweitens ist der Schutz der Menschenrechte von den chinesischen SVU-Bestimmungen ausgeschlossen.

Aber

- Peking hat 2005 eine Reihe von SVU-Leitlinien eingeführt, die zum Beispiel an den Börsen von Shenzhen und Schanghai notierte Unternehmen betrifft, die einen SVU-Bericht veröffentlichen müssen;
- Unternehmen in Staatseigentum werden aufgefordert, einen SVU-Bericht zu veröffentlichen;
- in den letzten 10 Jahren wurde der Chinesische Nationale Textil- und Bekleidungsrat (CNTAC, der nationale Branchenverband) beauftragt, eine SVU-Norm für die Textilindustrie zu erarbeiten (Norm CSC 9000T), die die chinesische Version von ISO14001 ist.
- Die chinesischen Behörden betrachten SVU nicht als freiwillig. Unternehmen, die die SVU-Regeln nicht einhalten, können auf einer Schwarzen Liste enden und beschränkten Zugang zu Bankkrediten haben, auch der Börsenzugang kann verweigert werden.

Die Diskussion über den Mehrwert von SVU in globalen Instrumenten wurde in den vergangenen 15 Jahren in unterschiedlicher Intensität geführt. Die OECD-Leitsätze haben eine bedeutende Rolle in dieser Diskussion gespielt und ihre Revision 2011 verstärkt ihren Einsatz und ihre Auswirkungen auf die Haltung, die Regierungen gegenüber multinationalen Unternehmen einnehmen.

Der Input von TTIP

Die laufenden Verhandlungen zwischen der EU und den USA werden genauestens verfolgt. Es ist weitgehend der Gewerkschaftsbewegung zu verdanken, dass die Europäische Kommission ihre Vorschläge zum Kapitel „Nachhaltige Entwicklung“, das am 6. November 2015 veröffentlicht wurde, signifikant verstärkte. Die arbeitsbezogenen Aspekte werden detailliert angeführt, darunter Fragen in Bezug auf Löhne und Arbeitszeiten, „um einen für den Lebensunterhalt notwendigen Mindestlohn sicherzustellen“, sowie das Recht, sich einer Gewerkschaft anzuschließen und Tarifverträge auszuhandeln.

Die Vorschläge zur SVU (Artikel 20 – Soziale Verantwortung der Unternehmen und verantwortungsvolles unternehmerisches Verhalten) könnte jedoch das ganze Kapitel über nachhaltige Entwicklung verwässern, da sie mit einer eher anachronistischen Geisteshaltung verfasst wurden. Der Text betont die Freiwilligkeit von SVU. Die Kommission scheint zu vergessen, dass Regierungen rechtlich für die tatsächliche Umsetzung der wichtigsten SVU-Instrumente, wie die OECD-Leitsätze und die Dreigliedrige Grundsatzklärung der ILO, haften und dass sie die entsprechenden Instrumente schaffen sollten, um diese Umsetzung sicherzustellen. Die Kommission könnte mehr Einfallsreichtum an den Tag legen und auf jüngere Konzepte verweisen, wie die „Due-Diligence-Prüfung“³⁴, nach der Unternehmen beweisen müssen, dass sie, bevor sie ihre Geschäftstätigkeit aufnehmen, global und proaktiv gehandelt haben, um Risiken auf sogenannte „negative Effekte“ auf die Gesellschaft zu vermeiden (siehe unten).

Der Text erinnert multinationale Unternehmen nicht an ihre Verpflichtungen, die Gesetze einzuhalten, sondern nimmt einfach mögliche (vermutlich finanzielle) Unterstützung an multinationale Unternehmen für Aktionen zum Vorteil einer verantwortungsbewussten Geschäftstätigkeit vorweg. Schließlich verlässt sich die Kommission zur Durchsetzung der SVU einfach auf die Förderung und den Austausch von Informationen und bewährten Praktiken.

Die chinesische „Due-Diligence“-Leitlinien für verantwortungsbewusste Lieferketten für Mineralien

Im Dezember 2015 verabschiedete die Chinesische Handelskammer der Metall-, Mineralien- und Chemikalienimporteure und exporteure (CCCMC) Leitlinien für alle chinesischen Unternehmen im Sektor, um „die Umsetzung der UN-Leitsätze zu Wirtschaft und Menschenrechten während des gesamten Lebenszyklus des Bergbauprojekts einzuhalten“, was sich auf die gesamte Lieferkette bezieht. Die CCCMC arbeitete bei der Erstellung der Leitlinien eng mit der OECD zusammen. Die Leitlinien richten einen Prozess ein, um a) Risiken auf einen Beitrag zu Konflikt und schweren Menschenrechtsverletzungen; und b) schweres Fehlverhalten bei ökologischen, sozialen und ethischen Fragen zu vermeiden. Sie behandeln die Sicherheit der Arbeiter, einschließlich ihrer Ausrüstung und Einrichtungen. Sie sehen auch die Information und Beteiligung von Interessenträgern vor, darunter auch NGOs und lokale Gemeinschaften (obwohl Gewerkschaften nicht erwähnt sind, sind sie im Prinzip auch nicht ausgeschlossen, da die Liste nicht erschöpfend ist).

2.4. Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner

Auf Grundlage einiger Freihandelsabkommen kann der partizipative Prozess als aus zwei miteinander verbundenen Plattformen bestehend beschrieben werden: eine **interne beratende Gruppe** für jede Partei des Abkommens, bestehend aus Sozialpartnern und Umweltorganisationen; und ein transnationaler „Ausschuss für den Dialog mit der Zivilgesellschaft oder beratender Ausschuss“, der jedes Jahr zusammentritt und im Rahmen des Ausschusses für Handel und nachhaltige Entwicklung agiert, der aus beiden unterzeichnenden Parteien des Abkommens besteht.

Laut Prof. Lorand Bartels³⁵ „*ist der Beratende Ausschuss des EU-Cariforum-Abkommens die am stärksten verankerte zivile Gruppe, sie hat den Status eines Organs des Abkommens. Dieser Beratende Ausschuss hat direkten Zugang zum Gemeinsamen Rat und liefert diesem Empfehlungen nach Anhörung oder in Eigeninitiative. Darüber hinaus erhält der Beratende Ausschuss die Berichte der Sachverständigenausschüsse, die mit der Beilegung von Streitfällen über die Umsetzung der Verpflichtungen in Sachen Arbeit und Umwelt betraut sind.*“³⁶ Das Mandat des Beratenden Ausschusses besteht in der Förderung von Dialog und Zusammenarbeit [...], welche „sich auf alle wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekte der Beziehungen zwischen der EG-Vertragspartei und den CARIFORUM-Staaten erstrecken, die sich bei der Durchführung dieses Abkommens ergeben.“³⁷

Der Autor verweist auch auf die Ähnlichkeit mit dem **Freihandelsabkommen EU/Korea**, obwohl dieses Abkommen der beratenden Gruppe nicht das Recht einräumt, die Umsetzung als Ganzes, sondern nur das Kapitel „Nachhaltige Entwicklung“ zu besprechen. In diesem Abkommen ersuchte die interne beratende Gruppe der EU den ehemaligen Kommissar Karel De Gucht, Anhörungen auf Regierungsebene einzuleiten, der dem transnationalen Beratungsgremium Vorrang gab.

Der EWSA³⁸ hält es auch für entscheidend, dass alle Handels-/Investitionsverhandlungen und abkommen nunmehr einen Überwachungsmechanismus umfassen, der Zivilgesellschaft und Sozialpartner beteiligt, als einzigen Weg, um zu garantieren, dass die Einhaltung der Verpflichtungen und die Risiken und Möglichkeiten, die durch die Öffnung von Handel für die nachhaltige Entwicklung entstehen, überwacht werden. Der EWSA ist der Ansicht, dass ein neuer Mechanismus gefunden werden muss. Er regt an, dass „eine Erweiterung des Runden Tisches EU-China, an dem der **EWSA und der Chinesische Wirtschafts- und Sozialrat gleichermaßen vertreten sind**, oder ein anderer Dialogmechanismus, spezifisch an die relevanten landesspezifischen sozialen Bedingungen angepasst, den besten Fortgang bieten sollte“. Schließlich verweist der EWSA auf den sozialen Dialog der EU, der institutionalisiert wurde.

In Europa ist der soziale Dialog auf nationaler und grenzüberschreitender Ebene gut strukturiert (sektorübergreifend, in Sektoren oder Teilsektoren und auf Unternehmensebene), jedoch nicht stark ausgesprochen. Zusätzlich zu den thematischen Verhandlungen von EGB und BusinessEurope/CEEP/UEAPME gibt es **66 europäische Ausschüsse für den sektoralen sozialen Dialog und 1.048 aktive Europäische Betriebsräte** oder ähnliche Gremien. Die Handels- und Investitionsthemen werden in Bezug auf ihre sozialen Auswirkungen leider selten – nur unter außergewöhnlichen Umständen – behandelt. Das war 2013 bei der Katastrophe im Rana Plaza in Bangladesh (1.127 Tote) der Fall. Nach diesem Ereignis haben mehrere EBR, wie Carrefour, H&M, nationale und europäische Ausschüsse für den sektoralen sozialen Dialog wie Textil und Handel ihre Reaktionsfähigkeit durch Gespräche oder die Verabschiedung von Beschlüssen über die Risikovermeidung in der gesamten Lieferkette unter Beweis gestellt.

³³ Dieser Abschnitt basiert auf Morice-Morand (2013).

³⁴ Die Due-Diligence-Prüfung ist in den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen „der Prozess, über den Unternehmen sowohl die von ihnen ausgehenden tatsächlichen und potenziellen negativen Effekte ermitteln, verhüten und mindern als auch Rechenschaft darüber ablegen können, wie sie diesen Effekten grundsätzlich im Rahmen ihrer Entscheidungsfindungs- und Risikomanagementsysteme begegnen“.

³⁵ „The role of civil society in monitoring free trade agreements“, ohne Datum.

³⁶ Artikel 189(6) und Artikel 195(6) des EU-Cariforum-Abkommens.

³⁷ Artikel 232(1) des EU-Cariforum-Abkommens.

³⁸ „Sustainability impact assessments (SIA) and EU trade policy“, Stellungnahme des EWSA, 05.05.2011.

Parallel dazu gründete die **Handelskammer der Europäischen Union** in Peking ein SVU-Forum. Nach ihrer Gründung 2005 umfasst sie mehr als 200 Mitgliedsunternehmen aus einer breiten Palette von verschiedenen Geschäftseinheiten, darunter Marketing und Kommunikation, Fertigung, Marktentwicklung, Public Relations, Community Relations, Unternehmensführung und Compliance, Human Resources, Umwelt sowie Gesundheitsschutz und Sicherheit. Das Forum fördert auch die Kommunikation und Zusammenarbeit in Sachen SVU zwischen Mitgliedern der Handelskammer der Europäischen Union und chinesischen Regierungsstellen oder Berufsorganisationen. Die Handelskammer der Europäischen Union ist eine Organisation mit einer Kernstruktur von 43 Arbeitsgruppen und Foren, die die europäische Wirtschaft in China vertritt. Diese Organisation erklärt, die lokale Gemeinschaft über NGOs einzubeziehen.

Laut dem European Strategic Partnership Observatory haben die **EU und China 51 sektorale Dialoge eingerichtet** (nicht alle davon treten regelmäßig zusammen, wie die Task Force Nachhaltigkeit, die seit 2009 ausgesetzt ist).

Schließlich umfasst die UNO viele Ebenen von Dialog und Expertise, auf zentraler Ebene (Global Compact, Menschenrechtsausschuss) und in ihren Organisationen (ILO, FAO, WHO usw.).

Abschließend kann gesagt werden, dass es eine enorme Anzahl von Foren für Gespräch und Entscheidungsfindung gibt. Sollten sich die EU-Behörden für einen systematischeren Zugang entscheiden, und unter Beachtung der Tatsache, dass undemokratische Länder vielleicht nicht einfach zu überzeugen sind, könnten signifikante Verbesserungen bzgl. der Beteiligung der Zivilgesellschaft und Sozialpartner **qualitativ** durch bessere Formulierung und Kommunikationskanäle erreicht werden.

Autoren, Sachverständige und Beobachter können heute nicht sagen, ob Handels- und Investitionsabkommen ein Faktor verändernder Arbeitsbedingungen und Beschäftigung sind, aber das Kapitel „Handel und nachhaltige Entwicklung“ könnte auf jeden Fall eine Triebfeder für mehr Demokratie und Kontrolle durch die Zivilgesellschaft werden.

Das Freihandelsabkommen EU/Singapur als neue EU-Referenz für Verhandlungen mit Entwicklungsländern: Kapitel 13 über Handel und nachhaltige Entwicklung

Art. 13.11 (4): Abkommen zwischen der EU und Singapur

„Bei der Förderung von Handel und Investitionen sollten die Parteien besondere Bemühungen in die Stärkung sozial verantwortungsbewusster Praktiken von Unternehmen stecken, die auf freiwilliger Basis angenommen werden. In dieser Hinsicht wird sich jede Partei auf die relevanten international akzeptierten Grundsätze, Normen oder Leitlinien beziehen, die sie angenommen hat, wie die Leitsätze der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung für multinationale Unternehmen, der Global Compact der UNO, und die Dreigliedrige Grundsatzerklärung der ILO zu Prinzipien für multinationale Unternehmen und Sozialpolitik. Die Parteien verpflichten sich dazu, zur Stärkung der sozialen Verantwortung von Unternehmen Informationen auszutauschen und zusammenzuarbeiten.“

Das Fehlen unabhängiger Sozialpartner ist eine der größten Herausforderungen in den Verhandlungen mit China, während die Verhandler zum Abkommen zwischen der EU und Kanada sich darauf einigen konnten, dass „die Parteien die Bedeutung des sozialen Dialogs zu Arbeitsthemen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern und ihren jeweiligen Organisationen und Regierungen anerkennen und sich für die Stärkung eines solchen Dialogs auf ihrem Grundgebiet einsetzen“ (Kapitel Handel und Arbeit).

Die Kommission kann, mit der Unterstützung des EWSA, auf die Anerkennung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen als eine Bezugsnorm für die Umsetzung des zukünftigen Abkommens zwischen der EU und China in Bezug auf nachhaltige Entwicklung drängen. China ist kein Mitglied der OECD, kann aber die „Erklärung und Beschlüsse der OECD zu internationalen Investitionen und multinationalen Unternehmen“ annehmen, die die Leitsätze umfassen.

Würde das Land diese international anerkannte Referenz akzeptieren? Das würde die Einrichtung einer nationalen Kontaktstelle in Peking bedeuten: Würde die für die Zivilgesellschaft und die „Sozialpartner“ offen sein? Das scheint eher schwierig zu sein, da es bisher keine Autonomie von Sozialpartnern in China gibt. Dennoch müsste die chinesische Nationale Kontaktstelle sowohl mit anderen Kontaktstellen als auch mit dem OECD-Sekretariat zusammenarbeiten, ebenso mit BIAC und TUAC (nähere Informationen finden sich im Kapitel zu SVU über die Zusammenarbeit nach OECD-Leitsätzen in der Mineralienlieferkette). Könnte mit der Einrichtung einer europäischen Kontaktstelle ein neues Fenster für die transnationale Zusammenarbeit geöffnet werden?

Würden chinesische Unternehmen korrekte Informationen an die europäischen nationalen Kontaktstellen liefern? Würden europäische Unternehmen korrekte Informationen an die chinesische nationale Kontaktstelle liefern? Würden Beschwerden, die in EU-Ländern gegen chinesische Unternehmen erhoben würden, in China delokalisiert werden?

Die SVU- und OECD-Leitsätze könnten wie in anderen Ländern, wo Justiz und Demokratie schwach sind, als Weg zur teilweisen Umgehung der Folgen des Fehlens eines sozialen Dialogs in China oder als Ausgangspunkt zur Erweiterung der Kultur des sozialen Dialogs verwendet werden.

**KAPITEL 4
DIE VERHANDLUNGEN ZUM
INVESTITIONSABKOMMEN
ZWISCHEN DER EU UND CHINA**

Kernpunkte

Seit 1985 haben die EU und China regelmäßige Kontakte. Ihre Zusammenarbeit basiert auf 3 Pfeilern: der hochrangige strategischer Dialog zu Sicherheitsthemen, der hochrangige zivilgesellschaftliche Dialog zu Bildung, Kultur und Jugend, und schließlich der hochrangige Dialog zu Wirtschaft und Handel.

- Die Europäische Kommission und die chinesische Regierung haben auch eine Absichtserklärung zur „EU-China Connectivity Platform“ **abgegeben, um** die Zusammenarbeit in Bereichen wie Infrastruktur, Ausrüstung, Technologien und Normen zu intensivieren.
- Die Strategische Agenda für die Zusammenarbeit zwischen der EU und China enthält ein Kapitel „sozialer Fortschritt“, das viele Themen auflistet, darunter soziale Sicherheit, Beschäftigung, Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz und menschenwürdige Arbeit. Konkrete Aktionen sind jedoch nicht geplant.
- Die Verhandlungen für ein Investitionsabkommen begannen 2013. Es kann bis zu 10 Jahre dauern, bis diese abgeschlossen werden können. Das Ziel besteht darin, die 26 bilateralen Investitionsabkommen, die zwischen EU-Mitgliedsstaaten und China in der Vergangenheit unterzeichnet wurden, zu ersetzen, um Investitionsströme zu vereinfachen. In diesen bereits bestehenden BITs werden grundlegende Kriterien nicht erfüllt: Fehlen einer Anti-Regressions-Klausel gegen die Senkung von Normen, um FDI anzuziehen, kein Verweis auf international anerkannte Normen zur SVU, keine Bestimmungen über Fragen zu Unternehmen in Staatseigentum, Subventionen und Leistungsanforderungen, darunter erzwungener Technologietransfer.
- Eine Nachhaltigkeitsprüfung, ein handelsspezifisches Instrument, wird während des Verhandlungsprozesses durch die Kommission eingeleitet werden. Die verwendeten mathematischen Simulationen können in Bezug auf ihre soziale und ökologische Kohäsion infrage gestellt werden. Zur Erhöhung ihres Einflusses auf den Prozess könnte die Beteiligung der Interessenträger durch Zugang zu ursprünglichen, laufenden und nachträglichen Evaluierungen verstärkt werden.
- Die Investitionsverhandlungen könnten durch die Diskussion über den Marktwirtschaftsstatus Chinas, der potenziell zu schweren Verlusten von Arbeitsplätzen in Europa führen könnte, belastet werden.
- Die Verhandlungen werden das Thema der Streitbeilegungsmechanismen zwischen Investoren und Staaten (ISDS) behandeln. China stand dem ISDS-Zugang immer positiv gegenüber.

1. STRATEGISCHE PARTNERSCHAFT ZWISCHEN DER EU UND CHINA

Die Strategische Partnerschaft zwischen der EU und China, die auf Grundlage des Handels- und Kooperationsabkommens aus dem Jahr 1985 entwickelt wurde, wurde auf auswärtige Angelegenheiten, Sicherheitsthemen und internationale Herausforderungen wie Klimawandel und globale Wirtschaftspolitik ausgedehnt.

Der 17. Gipfel EU-China fand am 29. Juni 2015 statt. Diese **bilateralen Gipfel finden normalerweise jährlich statt**.

Drei hochrangige „Pfeiler“ werden auf dem Gipfel behandelt:

- **Hochrangiger strategischer Dialog:** Der Zielbereich des politischen Dialogs zwischen der EU und China wurde schrittweise auf Themen wie Nichtverbreitung oder die Sicherheitslage in Asien, Klimawandel bis hin zum Kampf gegen illegale Migration und Menschenhandel ausgedehnt. Hochrangige chinesische und europäische Politiker sind sich darüber einig, dass es ein starkes Potenzial zur weiteren Ausdehnung dieses Dialogs gibt, und 2010 wurde ein neuer hochrangiger Dialog über strategische und außenpolitische Themen zwischen der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Europäischen Kommission und ihrem Amtskollegen im chinesischen Staatsrat begründet.
- **Hochrangiger zivilgesellschaftlicher Dialog:** Im vergangenen Jahrzehnt haben die EU und China in den Bereichen Aus- und Weiterbildung, Kultur, Mehrsprachigkeit und Jugend eng zusammengearbeitet. Die Zusammenarbeit umfasste regelmäßigen politischen Dialog auf Regierungsebene sowie konkrete Resultate in Form gemeinsamer Projekte und Veranstaltungen. Seit 2012 wurden alle diese Aktivitäten im Rahmen des Hochrangigen zivilgesellschaftlichen Dialogs (HPPD) zusammengefasst, der dritte Pfeiler der Beziehungen zwischen der EU und China, der die anderen beiden Pfeiler ergänzt. Der HPPD ist der überkuppelnde Mechanismus, in dem alle gemeinsamen Initiativen der EU und Chinas im Bereich des zivilgesellschaftlichen Austausches untergebracht sind. Diese Initiativen entstehen aus den Schlussfolgerungen der hochrangigen Dialoge und Sitzungen hoher Beamten, wo langfristige Ziele gesetzt, bewährte Praktiken ausgetauscht und Bereiche für eine zukünftige Zusammenarbeit erkundet werden. Der HPPD soll zu gegenseitigem Vertrauen beitragen und das interkulturelle Verständnis zwischen der EU und China konsolidieren.
- **Hochrangiger Dialog zu Wirtschaft und Handel:** Beim letzten Treffen am 28. September 2015 informierte Vizepremier Ma Kai den Vizepräsidenten der Kommission Jyrki Katainen, dass **China einen Beitrag zum Investitionsplan für Europa der Kommission über 315 Millionen Euro leisten wird**. China ist das erste Nicht-EU-Land, das einen Beitrag zu diesem Plan ankündigte.

Zusätzlich zu dieser Ankündigung einigten sich die beiden Seiten auf die Gründung einer **gemeinsamen Arbeitsgruppe** zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen der EU und China zu allen Aspekten von Investitionen. Die Arbeitsgruppe wird Experten aus dem chinesischen Seidenstraßenfonds, der Kommission und der Europäischen Investitionsbank (EIB) umfassen. Die EIB, der strategische Partner der Kommission im Investitionsplan, war am Gipfel in Peking ebenfalls vertreten.

Die Europäische Kommission und die chinesische Regierung unterzeichneten auch eine Absichtserklärung über die **EU-China Connectivity Platform** zur Stärkung der Synergien zwischen der chinesischen Initiative „One Belt One Road“ und den Konnektivitätsinitiativen der EU, wie das Transeuropäische Transportnetzwerk. Die Plattform wird die Zusammenarbeit in Bereichen wie Infrastruktur, Ausrüstung, Technologien und Normen fördern. Sie soll zahlreiche Geschäftsmöglichkeiten schaffen und Beschäftigung, Wachstum und Entwicklung für beide Seiten fördern, und wird das in Zusammenarbeit mit der EIB tun.

Schließlich befürwortete die EU eine vertiefte Kooperation zwischen China und der **Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE)**, darunter die Prüfung einer möglichen Mitgliedschaft in der EBWE nach deren Regeln. Über 60 regelmäßige hochrangige Dialoge – zu wichtigen außenpolitischen Themen ebenso wie zu technischen Fragen wie Industriepolitik, Bildung, Zoll, Atomenergie und Verbraucherschutz – untermauern diese drei Pfeiler.

Strategische Agenda für die Zusammenarbeit EU-China: Sozialer Fortschritt

Die zwei Parteien verpflichten sich dazu:

- „Den Dialog zur Sozialpolitik zu verstärken; soziale Sicherheit und soziale Kohäsion, qualitativ hochwertige Vollbeschäftigung, Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz und menschenwürdige Arbeit zu fördern, um eine Reihe von Herausforderungen wie Jugendbeschäftigung, sozialer Wohlstand, soziale Unterstützung, Bevölkerungsalterung sowie Migrationsströme und grenzüberschreitende Mobilität anzupacken.“
- Das EU-chinesische Projekt einer Sozialschutzreform und das EU-chinesische Projekt für Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz in Industrien mit hohem Risiko gemeinsam umzusetzen und die bestehenden Dialogmechanismen besser zu nutzen.
- Die Zusammenarbeit mit der Internationalen Arbeitsorganisation zu verstärken, um die Agenda für menschenwürdige Arbeit weiter zu fördern.
- Dialog und Austausch im Gesundheitsbereich zu erweitern, auch durch die Zusammenarbeit mit der Weltgesundheitsorganisation, insbesondere Zusammenarbeit bei Antibiotikaresistenz, E-Gesundheit, Krebsvorbeugung und regulatorischer Dialog zu Arzneimitteln, um die Gesundheit und Sicherheit der Bürger zu gewährleisten.
- Dialog und Austausch über die Rechte von Behinderten gemäß der UN-Behindertenrechtskonvention (CRPD) zu erweitern, um Integration zu fördern, Diskriminierung entgegenzuwirken und Barrieren abzubauen.“

2. DIE VERHANDLUNGEN ZUM INTERNATIONALEN INVESTITIONSABKOMMEN

Die Verhandlungen starteten 2013 und betreffen offiziell Investitionsschutz, Marktzugang und andere Elemente zur weiteren Förderung von Investitionen. Seit Beginn der Verhandlungen gab es sieben Runden und bis Ende 2015 sollte es noch einige gegeben haben. Spätestens Anfang 2016 wird ein erster Vorschlag auf dem Verhandlungstisch liegen, wobei das Dokument anfänglich eher eine Absichtserklärung zwischen den Parteien sein wird.

Dieser Text wird 3 Spalten umfassen, die europäischen Ansichten, die chinesischen Ansichten und eine dritte Spalte mit einer gemeinsamen Sichtweise. Beide Verhandler überprüfen vorerst, dass Sprache und Konzepte ähnlich definiert sind, um Missverständnisse und Stolpersteine zu vermeiden. Dennoch können einige erste Elemente auch problemlos vereinbart werden. Laut Beamten der GD Handel werden die Verhandlungen von 2 bis 3 Jahre (im besten Fall) bis zu 10 Jahre dauern. Die Verhandler wollen ein 20 Seiten umfassendes Dokument erstellen, viel kürzer als normale Handelsabkommen, die mehr als 1.000 Seiten umfassen können. Im Gegensatz zu Handelsabkommen, und trotz der Tatsache, dass (die) chinesische (lokale) Regierung(en) sich weigert(n), gewisse hoch kapitalistische Sektoren zu liberalisieren, gibt es auf der Seite der EU-Verhandler zurzeit keine Liste prioritärer Sektoren.

Davor wurden die Verhandlungen intensiv vorbereitet. Vier „technische Sitzungen“ zwischen Handelsexperten, dazu noch zahllose EU-interinstitutionelle Sitzungen und 6 Monate von Verhandlungen zwischen nationalen EU-Vertretern und Vertretern der EU-Institutionen. Überdies gab es 3 hochrangige Sitzungen zwischen China und der EU, auf denen der Verhandlungsbereich abgegrenzt wurde.

2.1. Das Gerüst des Internationalen Investitionsabkommens

Ohne die Form des Abkommens EU-China vorwegzunehmen, hier einige Themen, die normalerweise durch derartige Abkommen behandelt werden:

- Nichtdiskriminierung: allgemeine Grundsätze fairer und gleicher Behandlung zwischen Ländern und Vertretern (für nähere Details siehe Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zu einer umfassenden europäischen Auslandsinvestitionspolitik“);
- Vollumfänglicher Schutz und Sicherheit für Investoren (*einschließlich Return on Investment*);
- Ein Streitbeilegungsmechanismus zwischen Investor und Staat, der zu allen Bestimmungen des Abkommens in Anspruch genommen werden kann (*nach Erschöpfung lokaler Verfahren in verschiedenen Ländern*);
- Ein mögliches neues Element, da es kürzlich in Freihandelsabkommen entwickelt wurde: ein Kapitel zur Nachhaltigen Entwicklung.

2.2. Beurteilung der Verhandlungen

Auf der Sitzung des gemeinsamen Ausschusses EU-China (der Teil eines jährlichen Dialogs auf Ministerebene ist und auf dem Abkommen über den Handel und die handelspolitische und wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Wirtschaftsunion und China des Jahres 1985 basiert) vom 7. Oktober 2015, wo die Entwicklung der Verhandlungen beurteilt wurde, betonte Kommissarin Malmström „die Bedeutung einer Stärkung der **Rechtsstaatlichkeit** und eines unabhängigen Justizsystems, in dem Anwälte frei und unabhängig handeln können, wenn sie die Arbeit ausländischer Unternehmen und Bürger unterstützen.“

Verweisend auf die Bedeutung der **digitalen Gesellschaft** für in China tätige Unternehmen ersuchte sie ihren chinesischen Amtskollegen, „dazu beizutragen, aus dem Internet ein Medium für freie Meinungsäußerung und freien Handel zu machen. Wir bekommen Klarheit über den Geltungsbereich unseres zukünftigen Abkommens“, erklärte Kommissarin Malmström. „Dennoch sind noch weitere Bemühungen erforderlich, um alle Hemmnisse für Investitionen zwischen der EU und China abzubauen und um einen fairen, offenen und transparenten Regelungsrahmen für Investoren an beiden Seiten zu gewährleisten.“

Laut Aussage der Vertreter der GD Handel ist die Zukunft des Abkommens nicht „spezifisch“. Obwohl China kein Handelspartner wie jeder andere ist, passt die Kommission ihren Verhandlungsprozess und ihre Politik nicht an dieses Land an. Das zukünftige Abkommen soll jedoch ein „Stand-alone-Abkommen“ sein, ähnlich wie das kürzlich mit Singapur unterzeichnete Abkommen, mit dem Unterschied, dass dieses auf Investitionen beschränkt ist. Obwohl China offen ein Freihandelsabkommen verfolgt, steht die EU einem solchen bisher nicht positiv gegenüber.

2.3. Folgenabschätzungen

Insgesamt werden 3 Folgenabschätzungen über ein mögliches Abkommen zwischen der EU und China erreicht, wie nachstehend beschrieben. Die Kommission kann jedoch eine „Analyse der Folgen“ ausführen, bevor ein Abkommen unterzeichnet und danach dem Europäischen Rat und Parlament vorgelegt wird³⁹.

2008 bestellte die Kommission die **Handels-Nachhaltigkeitsprüfung der Verhandlungen einer Partnerschaft und eines Kooperationsabkommens zwischen der EU und China**. In diesem Bericht unabhängiger Experten war zu lesen „Während der komparative Vorteil Europas fortschrittlicherer Wirtschaften ein passendes Gegenstück in der Entwicklung der chinesischen Wirtschaft findet, befinden sich andere Mitgliedsstaaten, insbesondere jene in Süd- und Mitteleuropa, in einer relativ schlechteren Position und haben ein höheres Risiko auf Verlagerung von Arbeitsplätzen aufgrund chinesischer Billigimporte.“ Diese Aussage wurde durch die Kommission in ihrem Positionspapier des folgenden Jahres nicht umgangen.

³⁹ „Sobald die Verhandlungen abgeschlossen, aber noch nicht unterzeichnet sind, werden wir für das Parlament und den Rat ein Gutachten über die Folgen des geplanten Abkommens für die EU erstellen. Schließlich werden wir systematischer auf Ex-post-Bewertungen zurückgreifen, um die Folgen geltender EU-Handelsabkommen besser überwachen zu können.“ Handel, Wachstum und Weltgeschehen Handelspolitik als Kernbestandteil der EU-Strategie Europa 2020, KOM/2010/0612 endgültig.

2013 führte die Europäische Kommission eine **Folgenabschätzung** durch, um ihre Empfehlung an den Rat zu unterstützen, eine EntschlieÙung zur Eröffnung von Verhandlungen zwischen China und der EU für ein Investitionsabkommen anzunehmen. Dieses Dokument prognostiziert keine schwerwiegenden Auswirkungen eines Investitionsabkommens zwischen China und der EU in Bezug auf Beschäftigungstendenzen.

Das Dokument zeigt, dass jeder EU-Mitgliedsstaat (ausgenommen Irland) schon mit China verhandelt hat, um Investitionsströme zu sichern.

Aus einem Rückblick auf die Verhandlungen zwischen den Mitgliedsstaaten und China können Trends in zwei Perioden geteilt werden:

- **BITs vor 1998:** In vor 1998 unterzeichneten Abkommen fehlen wichtige Bestimmungen, die inhaltlichen und verfahrenstechnischen Schutz ausländischer Investitionen garantieren, oder sie enthalten wesentliche Vorbehalte. Diese **11 BITs** bieten schwächeren Schutz als die „neue“ Generation von BITs und daher würden diese 11 Mitgliedsstaaten am stärksten von einem einheitlich hohen Schutzniveau profitieren.
- **BITs nach 1998:** Nach 1998 unterzeichnete Abkommen profitierten von Chinas Politik „der Öffnung nach außen“ und enthalten stärkere Bestimmungen zum Schutz von Investitionen. Diese **14 BITs** enthalten alle Standardbestimmungen aus der jüngsten BIT-Praxis.

Zugleich bieten diese Abkommen aber auch kein einheitliches Bild.

Was fehlt in den BITs? Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Folgenabschätzung der Investitionsbeziehungen EU-China (2013):

- Kein aktuelles BIT zwischen einem Mitgliedsstaat und China umfasst eine Klausel, die verhindern würde, dass FDI über eine Senkung der Normen (z. B. Umwelt, Arbeitsrecht) durch die Parteien des Abkommens eingeworben würden. Das ist zurzeit in keinem MS-BIT mit China enthalten.
- Kein aktuelles BIT enthält einen Verweis auf die soziale Verantwortung von Unternehmen oder die *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (China ist kein OECD-Mitglied und will deren Leitsätze nicht freiwillig übernehmen)*.
- Kein aktuelles BIT enthält umfassende Bestimmungen über Fragen zu Unternehmen in Staatseigentum, Subventionen und Leistungsanforderungen, darunter erzwungener Technologietransfer. *(Das ist ein Thema, das auch öffentliche Ausschreibungen betrifft.)*

2016 wird die Europäische Kommission die **Nachhaltigkeitsprüfung** des potenziellen Abkommens starten. Das ist ein handelsspezifisches Instrument zur Unterstützung von Handelsverhandlungen, das der Kommission eine gründliche Analyse der möglichen wirtschaftlichen, sozialen, Menschenrechts- und Umweltfolgen laufender Handelsverhandlungen liefert und bietet Interessenträgern sowohl in der EU als auch in den Partnerländern die Möglichkeit, ihre Ansichten mit den Verhandlern zu besprechen. In Europa werden öffentliche Anhörungen durch Gewerkschaften, die eine besondere Rolle als Sozialpartner spielen, oft kritisiert. Im Fall von China bleibt abzuwarten, wer die beteiligten Interessenträger sein werden und welches Niveau an Unabhängigkeit von der Regierung erreicht werden kann.

Um sicherzustellen, dass das System den Zielsetzungen nachhaltiger Entwicklung entspricht, empfiehlt der EWSA beispielsweise, dass Nachhaltigkeitsprüfungen:

- Teil einer Ex-ante-, In-itinere- und Ex-post-Beurteilung sind;
- mit der vorläufigen Verträglichkeitsstudie, die vor dem Verhandlungsmandat durchgeführt wurde, koordiniert und zeitgerecht ausgeführt werden;
- der Erfassung sozialer und ökologischer Risiken Vorrang einräumen;
- den Schwerpunkt auf eine spezifischere, detailliertere Beurteilung auf Grundlage von Sektoren oder Haushalten legen.

In dieser Stellungnahme erläutert der EWSA die durch die Kommission verfolgte Methodologie in Bezug auf Analyse und Szenarios: Bei den Nachhaltigkeitsprüfungen selbst fällt der wirtschaftlichen Evaluierung tendenziell großes Gewicht zu, und zwar aufgrund der weit verbreiteten Anwendung mathematischer Simulationsmodelle wie etwa berechenbarer allgemeiner Gleichgewichtsmodelle, die zur Evaluierung der Wirksamkeit makroökonomischer Politikansätze – und nicht ihrer Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt – entwickelt wurden. Laut dem EWSA *„sind die in Nachhaltigkeitsprüfungen vorgelegten Ergebnisse dieser Modelle häufig sehr aggregiert und auf Intuition gestützt und haben sowohl für die Verhandlungspartner als auch für die Interessenträger nur geringe Aussagekraft, da die aufgeführten Auswirkungen weder bedeutsam noch ausreichend spezifisch sind. Da Daten für den informellen Sektor entweder ganz fehlen oder unzuverlässig sind, gestalten sich Nachhaltigkeitsprüfungen schwierig; mögliche Auswirkungen in diesem Bereich werden daher nicht genügend berücksichtigt.“* Dies gilt auch für die 2013 durchgeführte Nachhaltigkeitsprüfung, die keine signifikanten Auswirkungen auf Beschäftigungstrends vom zukünftigen Abkommen erwartet.

Diese Beurteilungen werden während Verhandlungen ausgeführt, weil sie in manchen Fällen fast ein Jahrzehnt in Anspruch nehmen können. Daher würde eine vorläufige Beurteilung schnell überholt werden. Eine Nachhaltigkeitsprüfung kann Verhandler auch beeinflussen, insbesondere wenn Interessenträger ihre jeweiligen Organisationen mobilisieren. Dies hängt in hohem Maße vom, oft geringen oder nicht vorhandenen, Niveau an Transparenz ab, das die Verhandlungspartner haben.

2.4. ISDS und das Recht auf Regulierung

Die EU verhandelt über ein Investitionsabkommen mit China, das ein Kapitel über die Streitbeilegung zwischen Investoren und dem Staat beinhalten wird: Sachstand.

Mechanismen zur Streitbeilegung zwischen Investoren und Staaten

Europäische Politikansätze sind ausgelegt, um Investitionen als Beitrag zum Wirtschaftsaufschwung zu fördern. Die EU ist sowohl die wichtigste Quelle als auch das erste Ziel für ausländische Direktinvestitionen (FDI). Die Streitbeilegung zwischen Investoren und Staaten (ISDS) ist ein Mechanismus in einem internationalen Investitionsabkommen, das die Einhaltung der Verpflichtungen, die die unterzeichnenden Länder zum Schutz der Investitionen eingegangen sind, sicherstellt. Zurzeit sind EU-Mitgliedsstaaten Unterzeichner von fast der Hälfte aller internationalen Investitionsabkommen weltweit (1.400 von 3.000). Nahezu alle enthalten Bestimmungen zum Schutz von Investitionen und zur Beilegung von Streitfällen Investor-Staat. Dieser Mechanismus erlaubt die Beilegung von Streitfällen, wenn ein Investor der Ansicht ist, dass ein Staat seinen Verpflichtungen aus einem internationalen Investitionsabkommen nicht nachgekommen ist.

Die jährliche Analyse von ISDS-Fällen 2014, die durch die UNCTAD durchgeführt wurde, zeigt: *„Die zwei Arten von Handlungen öffentlicher Behörden, gegen die Investoren 2014 am stärksten protestierten, waren an erster Stelle die Beendigung des Vertrags oder der Genehmigung oder vermeintliche Verletzungen solcher Vereinbarungen (mindestens neun Fälle) und der Entzug oder die Ablehnung von Lizenzen oder Genehmigungen (mindestens sechs Fälle).“*

Meistens sind es Investoren aus EU-Mitgliedsstaaten, die ISDS in Anspruch nehmen. Sie haben insgesamt 327 Verfahren eingeleitet, was mehr als 50 % der vorgebrachten Fälle entspricht. Sie stammen aus nahezu allen EU-Mitgliedsstaaten (ausgenommen Estland, die Slowakei, Rumänien, Bulgarien, Malta und Irland).

Insgesamt haben Investoren aus den Niederlanden, dem VK, Deutschland, Frankreich, Spanien und Italien 236 Fälle eingeleitet, was 72 % aller Fälle aus der EU und 39 % aller ISDS-Fälle weltweit entspricht. Die Verfahren gegen EU-Mitgliedsstaaten rühren selten von Investoren her, die sich in Ländern außerhalb der EU befinden.

2014 unterzeichnete die EU ein Freihandelsabkommen mit Kanada und Singapur, startete Verhandlungen mit den USA, Vietnam, Japan, Thailand, Malaysia, Marokko und Indien, die allesamt ein Kapitel zum Schutz der Investitionen enthalten. Das ist eine signifikante Veränderung gegenüber den Handelsverträgen mit Südkorea, Peru und Kolumbien, wo nur das zentralamerikanische Abkommen Klauseln zu Investitionen enthält.

Ein umfassenderer Zugang wurde beim Abschluss der Verhandlungen zum Freihandels- und Wirtschaftsabkommen mit Kanada und Singapur 2014 eingeführt. **Das Ziel dieses neuen Gleichgewichts war die Versöhnung der Rechte privater Investoren mit der Anerkennung der regulierenden Autonomie des Gastlandes, Ziele des allgemeinen Interesses durch öffentliche Politik zu verfolgen.**

Das Beispiel des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Kanada

Das Abkommen mit Kanada betont eine Anzahl von Prinzipien, darunter:

- Das Recht der Unterzeichnerländer, Regeln vorzugeben und die legitimen Ziele ihrer Politik zu erreichen, wie Schutz der öffentlichen Gesundheit, Sicherheit, Umwelt und Sittlichkeit sowie Förderung und Schutz kultureller Vielfalt.
- Die Definition wesentlicher Konzepte wie „faire und gleichberechtigte Behandlung“ und „indirekte Enteignung“.
- Das Verbot von „Forum Shopping“, das darin besteht, den vorteilhaftesten Gerichtsstand zu suchen, um das ISDS-Verfahren einzuleiten.
- Die Einführung einer Verpflichtung zu voller Transparenz im Schiedsgerichtsverfahren, wobei Interessenträger (NGOs, Gewerkschaften) ebenso Anmerkungen einbringen können.
- Die Existenz eines Verhaltenskodex für Schiedsrichter, um Interessenkonflikte zuverlässig auszuschließen.
- Regelung, wonach verlierende Kläger die Verfahrenskosten nach dem Prinzip „der Verlierer zahlt“ übernehmen.
- Die Möglichkeit, einen Berufungsmechanismus einzuführen.
- Das Verbot, Verfahren gleichzeitig auf internationaler und nationaler Ebene einzuleiten.

Privatunternehmen haben mehrfach das Recht von Staaten angefochten, Gesetze zu erlassen, nach Form und Inhalt zu regulieren; dies ist für souveräne demokratische Gesellschaften bei der Rechtspflege in ihren unterschiedlichen Komponenten inakzeptabel.

Verbesserte Zugänge zur Umgehung der antidemokratischen Natur von Schiedsgerichten

Nach Diskussionen zu den Verhandlungen zwischen den USA und der EU über die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft wurde Anfang 2015 durch die Europäische Kommission eine Anhörung eingeleitet.

Mehrere Punkte zur Verbesserung wurden aufgelistet, um starke Gegenstimmen zu schwächen, die die Existenz eines Streitbeilegungsmechanismus als „Gräuel für die Demokratie“ bezeichnen (siehe gemeinsame Stellungnahme EGB/AFL-CIO).

Ähnlich dazu reichten die französischen Behörden im Mai 2015 bei der Europäischen Kommission mehrere Vorschläge zur Verbesserung der Bestimmungen zum Investitionsschutz und zur Streitbeilegung in zukünftigen EU-Abkommen ein. Diese Vorschläge basieren auf vier Hauptbereichen:

- I. Erhalt des Rechts der Staaten zu regulieren: Der Investitionsschutz darf nicht zu Interpretationen führen, die die legitime und demokratische öffentliche Entscheidung bedrohen können;
- II. Schaffung eines neuen institutionellen Rahmens: Ein neuer ständiger Gerichtshof für EU-Verträge ist notwendig, um Schiedssprüche zu revidieren und die Bestellung von Schiedsrichtern zu verwalten. Dieser Gerichtshof wird das Rückgrat eines zukünftigen multilateralen ständigen Gerichtshofes sein;
- III. Stärkung der Ethik von Schiedsrichtern und Verbesserung der Funktion und Transparenz von Schiedsgerichtsverfahren;
- IV. Klärung der Beziehung zwischen Schiedsgerichtsbarkeit und lokaler Rechtsprechung.

Dies ist ein multilateraler Mechanismus mit einem Berufungsmechanismus, dem gewöhnliche Richter vorsitzen, wie ein ständiger Gerichtshof, aber völlig auf Investitionsfälle spezialisiert, die in Verbindung mit den aktuellen Handels- und Investitionsverhandlungen auftreten können, obwohl China dem ISDS-Ansatz immer sehr positiv gegenüberstand.

2.5. China: Wirtschaft als Marktwirtschaft anerkannt?

Bei seinem Beitritt zur WHO 2001 erhielt China unter der Bedingung die Zusage der Anerkennung des Marktwirtschaftsstatus bis Ende 2016, dass folgende Anforderungen erfüllt sind:

- Transparente Gesetzgebung und Vorschriften;
- Nichtdiskriminierung bei öffentlichen Ausschreibungen;
- Nichtdiskriminierung in Steuerangelegenheiten;
- Abbau von Tarif- und technischen Handelshemmnissen;
- Verwaltungseigenständigkeit öffentlicher Unternehmen;
- Respekt der Rechte an geistigem Eigentum.

Sowohl der EGB als auch BusinessEurope sind der Ansicht, dass die MES-Anerkennung nicht automatisch ist, sondern auf Grundlage der oben angeführten Kriterien kontrolliert werden sollte. Der EGB und sein Mitglieds-Branchenverband IndustriALL Europe sind gegen den MES für China, da sie unmittelbare negative Auswirkungen auf Investitionen in Europa fürchten, wodurch weniger neue Arbeitsplätze geschaffen würden. Laut dem EGB „*könnte eine einseitige Entscheidung (der EU) zu einer Flut von Billigimporten in die EU aufgrund einer Umleitung der Handelsströme führen.*“⁴⁰ Die Fertigung hätte am stärksten zu leiden, während mehrere EU-Regierungen ihren nationalen Wirtschaftsaufschwung mit der Industrie erreichen wollen. Darüber hinaus ist der EGB überzeugt, dass freie Kollektivverhandlungen ein zusätzliches Bewertungskriterium sein sollten.

BusinessEurope weist den MES für China nicht offiziell zurück, obwohl sie eine Liste von Vorbedingungen veröffentlicht haben, die besagen, dass sich die EU gegen den MES aussprechen sollte⁴¹. Die Mitglieder der Arbeitgeberorganisation sind verteilt: einige wären hoch erfreut, dank billiger Importe aus China zu geringeren Kosten zu produzieren, während andere Mitglieder einen Zusammenbruch fürchten, weil sie nicht mit diesen neuen Importen konkurrieren können. Darüber hinaus hat BusinessEurope chinesische Akteure wie den IKT-Multinational Huawei als Mitglieder akzeptiert, eine Entscheidung, die die Schwierigkeit der internen Entscheidungsfindung verschärfen könnte. BusinessEurope ersucht um eine Verträglichkeitsstudie und spricht sich für eine Aufrechterhaltung der aktuellen handelspolitischen Schutzinstrumente aus.

Der Vorteil dieses Status für China beinhaltet die weitere Liberalisierung seines Handels: Antidumping- und Antisubventionszölle, zu denen es durch die EU regelmäßig verurteilt wird, werden im Verhältnis zu den chinesischen Preisen und nicht zu den Preisen eines Drittlandes berechnet. Wo chinesische Produkte heute zum Beispiel einem Preisaufschlag von 30 % unterliegen, wären das in der Zukunft nicht mehr als 5 %. Mit anderen Worten, die Aussicht auf den Marktwirtschaftsstatus würde China nur noch ermutigen, seine Überschüsse während einer Rezession in Europa zu verkaufen; das war 2015 im Stahl- und Aluminiumsektor auch der Fall.

⁴⁰ EGB-Stellungnahmen zur Gewährung des Marktwirtschaftsstatus an China, 17. Dez. 2015

⁴¹ Positionspapier von BusinessEurope zum Marktwirtschaftsstatus von China, Dezember 2015

**KAPITEL 5
BESCHÄFTIGUNGS-
UND ARBEITSDYNAMIK
AUF SEKTOR- UND
UNTERNEHMENSEBENE**

Kernpunkte (Dynamik in Europa)

- Fallstudien zeigen, dass es für die Übernahme von Unternehmen in der EU keine einheitliche chinesische Strategie zu Investitionen und Arbeitsbeziehungen gibt. Die Dynamik von Arbeitsbeziehungen hängt von komplexen Faktoren ab, darunter Chinas Investitionsstrategie, sektorspezifische Punkte und der Grad der Institutionalisierung der Arbeitsbeziehungen.
- Wo Arbeitsbeziehungen bereits fragil sind, aufgrund von Praktiken der Untervertragsvergabe wie im Bau-/Infrastruktursektor oder aufgrund von Neuinvestitionen wie in den Bereichen Telekommunikation oder Elektronik, profitieren chinesische Investoren von der Situation, um eine Strategie niedriger Arbeitskosten zu hantieren, wobei Gewerkschaften vermieden, Arbeitnehmer verteilt oder sogar ihre eigenen chinesischen Arbeitnehmer eingesetzt werden.
- In den geprüften Fällen profitieren chinesische Investoren oft auch von ausbleibenden öffentlichen Eingriffen, wenn sie Zugang zum EU-Markt suchen: Im VK füllt China die Lücke öffentlicher Finanzierung ohne jede Transparenz zur Arbeitsplatzsicherheit; öffentliche Abkommen erlauben den beschränkten Einsatz lokaler Arbeitskräfte, aber nur in geringem Ausmaß und im Fall der polnischen Autobahn A2 wies die Kommission eine gemeinsame Klage Gewerkschaft-Unternehmensorganisation wegen unlauterem Wettbewerb zurück.
- Wenn chinesische Investoren am Zugang zu Technologie und Qualitätsproduktion interessiert sind, scheinen die Strategien bei den Arbeitsbeziehungen unterschiedlich zu sein, insbesondere, wenn öffentliche Behörden und Gewerkschaften an der Verhandlung der Transaktionen teilnehmen. Jüngste chinesische Investitionen in große französische Milchproduzenten sollten beispielsweise zu mehr Arbeitsplätzen führen, während die Übernahme von führenden deutschen Maschinenbauern durch Vereinbarungen zur Sicherung zukünftiger Beschäftigung und Investitionen ergänzt wurde.

Kernpunkte (Dynamik in China)

- Seit seiner Wirtschaftsreform im Jahr 1978 hat die chinesische Regierung einen Rechtsrahmen geschaffen, der notwendig wurde, um Arbeitsbeziehungen zwischen privaten Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu organisieren. Der bestehende Rahmen ist jedoch nicht geeignet, um die wachsende Anzahl kollektiver Arbeitskonflikte zu lösen. Es gibt keine Vereinigungsfreiheit und nur eine gesetzlich vorgeschriebene Gewerkschaft, und zwar die All-China Federation of Trade Unions (ACFTU).
- Arbeitnehmerproteste sind in ganz China bekannt und sind seit 2011 und besonders seit 2014 stark angestiegen. Diese Trends reflektieren wachsende Sozialprobleme, die mit der Wirtschaftsrezession einhergehen. Die Forderungen der Arbeitnehmer hinter den Arbeitsprotesten zeigen, dass sie in erster Linie eine wirtschaftliche Verbesserung der Arbeitsbedingungen anstreben, sich dann aber auf Forderungen nach einer Stimme und demokratischer Vertretung verlegen.
- Vor dem Hintergrund einer Streikwelle, die am Honda-Standort in Foshan begann, wurden eine Gewerkschaftsreform und die Verbesserung des kollektiven Anhörungssystems prioritär für die ACFTU und die Regierung. Die Region Guangdong war sehr aktiv in ihrer Unterstützung von Kollektivverhandlungen. 2010 veröffentlichte die Regierung von Guangdong einen ersten Entwurf zur Gründung eines Systems, mit dem Arbeitnehmer einen Arbeitgeber zu Verhandlungen über Arbeitsplatzthemen zwingen konnten, ohne zuerst zu streiken. In den Vorschriften, die ab 1. Januar 2015 in Guangdong in Kraft traten, war von diesen Reformen aber keine Rede mehr. Dies lässt darauf schließen, dass die lebhafteste Debatte in China über die Einführung von Kollektivverhandlungen im chinesischen Arbeitsrecht vorläufig zugunsten der Reformgegner ausfällt.
- Auch ausländische Wirtschaftsverbände werden für den Verlust an Inhalt zwischen dem Entwurf und den letztendlichen Vorschriften zu Kollektivverhandlungen verantwortlich gemacht. Die Europäische Handelskammer in China, die 2008 ihre Besorgnis darüber geäußert hatte, dass das Arbeitsvertragsgesetz die Arbeitskosten erhöhen würde, formulierte keinen offiziellen Standpunkt über die Vorschriften zu Kollektivverhandlungen.
- Ausländische Gewerkschaften haben kürzlich innovative Initiativen zur Stärkung der Zusammenarbeit mit chinesischen Gewerkschaftern auf Unternehmensebene vorgestellt.

- Aufgrund der fehlenden Vereinigungsfreiheit hat sich in China Arbeitsrechtsaktivismus von der Basis her durch NGOs entwickelt, die eine entscheidende aber problematische Rolle in der Entwicklung von Kollektivverhandlungen spielen. NGOs sind entscheidend für die Information der Arbeitnehmer und die Stärkung der Möglichkeit des Entstehens unabhängiger Verhandlungen. Aber Versuche von NGOs, sich zu unabhängigen Gewerkschaften mit ihrer eigenen Führungsstruktur und Verhandlungsplänen zu entwickeln oder die ACFTU von der Basis her zu reformieren, werden massiv bedroht: Neben Pekings Plan, die Kontrolle über NGOs zu verschärfen, zeigen die Übergriffe auf mehrere bekannte NGO-Arbeitsrechtsaktivisten, wie fragil die Entwicklung von Kollektivverhandlungen von der Basis her ist, wenn es keine Vereinigungsfreiheit gibt.

1. FALLSTUDIEN CHINESISCHER INVESTITIONEN IN EUROPA

1.1. Investieren, um Marktzugang zu erhalten und von zerbrechlichen Arbeitsbeziehungen zu profitieren

Infrastruktur: Chinesische Unternehmen füllen die Lücke mit ihren eigenen Arbeitskräften

Strategische Agenda für die Zusammenarbeit EU-China: INFRASTRUKTUR

Die zwei Parteien gehen folgende Verpflichtungen ein:

- „*Stärkung der Zusammenarbeit durch die Entwicklung intelligenter, moderner und voll vernetzter Infrastruktursysteme. Erweiterung der Zusammenarbeit in Interoperabilität nahtloser Logistiknetzwerke für die Lieferkette zwischen Asien und Europa, maritimer Märkte und Routen, Bahndienstleistungen, Logistik, Sicherheit und Energieeffizienz.*
- *Aktive Prüfung von Modellen zur Zusammenarbeit im Bereich Infrastruktur, darunter Projektanleihen, Projektbeteiligung, gemeinsame Verträge und Kofinanzierung sowie weitere Koordinierung der Zusammenarbeit zwischen China, der EU und ihren Mitgliedsstaaten.“*

Das Dock in Malta, errichtet 2008 durch CCCC. Dieses Dock ist 360 m lang und 42 m breit und hat eine Tiefe von 12,5 m.



Bildquelle: <http://www.chec.bj.cn>

Wer sind die chinesischen Bauunternehmen?

Die größten 7 Unternehmen, die durch die BHI identifiziert wurden⁴², haben ähnliche Profile: große Spieler in China und weltweit (Asien, Afrika, Lateinamerika und bis zu einem gewissen Grad die USA und Kanada), die moderne Bautechnologie kontrollieren. Es handelt sich um Unternehmen in Staatseigentum, aber sie haben allesamt zwischen 2005 und 2011 einen Unternehmensstatus bekräftigt. Ein Teil ihrer Aktien sind an den chinesischen Börsen notiert. Ihre Aktivität in Europa bleibt hinter anderen Bereichen zurück, wächst aber in mittel- und osteuropäischen Ländern und seit kurzem im VK konstant.

⁴² BHI-Bericht „Chinas Öffnung nach außen: Chinesische Bauunternehmen auf dem globalen Markt und das Engagement der BHI“ (2013).

NAME	MERKMALE
China Railway Group Ltd, CRG (China Railway Engineering Corporation)	Der größte Aktionär des Unternehmens ist die staatseigene China Railway Engineering Corporation (CRECG). Das Unternehmen ist auch an den Börsen von Schanghai und Hongkong notiert und ist Eigentümer des Tochterunternehmens COVEC (siehe polnischen Fall). Dem Umsatz nach war CREC 2012 das größte Bauunternehmen der Welt Engineering News-Record „Top 225 Global Contractors“ und steht in den Fortune Global 500 an 71. Stelle aller Multinationals.
China Railway Construction Corporation Ltd, CRCC (China Railway Construction Cooperation)	Unmittelbar nach CRG folgt das Unternehmen CRCC mit etwa 10.000 Arbeitnehmern, das international wächst. CRCC hat sich die Führungsposition in Projektdesign und Baubereichen wie Plateau-Eisenbahnen, Hochgeschwindigkeits-Eisenbahnen, Autobahnen, Brücken, Tunnel und städtischer Schienenverkehr erworben. <i>Auszug aus der Website: „Unter der Führung des Vorsitzenden und Parteisekretärs Meng Fengchao und des Präsidenten Zhang Zongyan verfolgt CRCC das Ziel, führend in der chinesischen Bauindustrie und der weltweit konkurrenzstärkste Baukonzern zu werden.“</i>
China Communications Construction Corporation, Ltd, CCCC	Nach den jüngsten verfügbaren Daten beschäftigt das Unternehmen 2009 etwa 113.000 Arbeitnehmer. Das Unternehmen ist auf Häfen, Terminals, Straßen, Brücken, Bahnstrecken, Tunnel, Tiefbauarbeiten, Investitions- und Landgewinnungsbaggerungen, Containerkräne, marinen Schwermaschinenbau, große Stahlkonstruktionen und Straßenbaumaschinen sowie internationale Aufträge, Handelsdienstleistungen im Import und Export spezialisiert. Es ist das größte Hafenbau- und entwicklungsunternehmen in China. Bis 2017 will es seine internationale Aktivität auf 30-40 % seines Gesamtumsatzes erhöhen.
Metallurgical Corporation of China, MCC (China Metallurgical Group Company)	Dieses Unternehmen ist der größte Hersteller von Stahlkonstruktionen und einer der größten Spieler im Wohnbau. MCC investiert stark in Bergbauaktivitäten.
China State Construction and Engineering Corporation Group, CSCEC	China Construction ist Chinas größtes Bau- und Immobilienkonglomerat und das größte Bauunternehmen. Es ist das größte transnationale Bauunternehmen aller Entwicklungsländer und das größte Wohnbauunternehmen der Welt, das weitaus größte internationale Bauunternehmen Chinas. China Construction ist weltweit für außerordentlich hohe, große, moderne und innovative Projekte bekannt. Es hat viele auffallende Projekte in China und weltweit realisiert. Aber CSCEC ist nicht in Europa aktiv.
Sinohydro Corporation (Sinohydro) / Power Construction Corporation of China (Power China)	Etwa 25 % des Umsatzes stammen aus internationalen Verträgen. Im Jahr 2013 hatte Power 728 Projekte in 81 Ländern. Die meisten Projekte fallen in die Bereiche Wasserkraft, Wärmekraft und Transportinfrastruktur einschließlich Energie. Das Unternehmen ist in Osteuropa aktiv (Usbekistan, Kasachstan, Rep. Serbien, Polen usw.)

Chinesische Investoren füllen die Lücke öffentlicher Finanzierung: der Fall des Vereinigten Königreichs

Eine Studie aus dem Jahr 2014 durch Pinsent Masons und das Centre for Economics and Business Research (CEBR)⁴³ besagt, dass chinesische Investitionen im VK zwischen heute und 2025 sechsfach werden. Im Bericht ist zu lesen, dass die chinesische Investitionskapazität das Potenzial hat, die Bedingungen für die britische Wirtschaft und insbesondere den Sektor zu verändern: Wenn die chinesischen abfließenden Investitionen für 2014-2025 wie prognostiziert um 8,1 % steigen, würden zwischen heute und 2025 169 Milliarden USD aus China in die britische Infrastruktur und Immobilien fließen (darunter etwa 67 Millionen USD für Energieinfrastruktur und 39 Millionen USD für Transport- und andere Infrastruktur).

Die Forscher merken jedoch an, dass der Zustand der britischen Infrastruktur schlecht ist (Rang 27 laut dem Global Competitiveness Report 2014-2015 des World Economic Forums) und dass sowohl die Regierungsbehörden als auch die britische Verwaltung große Probleme damit haben, Bauprojekte mittelfristig zu planen. Auch ein Mangel an Fertigkeiten würde die Expansion des Bausektors im Land behindern. Mehrere Experten sind sich darüber einig, dass dieser Sektor unterkapitalisiert ist und dass neues Geld mehr als willkommen wäre. Der britische Bausektor hat Schwierigkeiten damit, auf langfristige Baupläne zu reagieren, während chinesische Unternehmen, mit der Unterstützung staatseigener Muttergesellschaften, keine Probleme haben, die nötigen materiellen und finanziellen Mittel zu finden. Daher werden britische Unternehmen aus dem Bausektor, die an Ausschreibungen für öffentliche Arbeiten teilnehmen wollen, in der Zukunft immer stärker dazu gezwungen sein, Joint Ventures mit ausländischen Unternehmen (auch europäische Unternehmen) einzugehen.

Verschiedene Ökonomen bezweifeln die Fähigkeit der britischen Wirtschaft, weiterhin so viel überschüssige chinesische Liquiditäten zu absorbieren⁴⁴ (das VK steht bei den auf China abfließenden Strömen an dritter Stelle). Bisher konzentrieren chinesische Investitionen sich eher auf die Übernahme von Beteiligungen an Eigentum und Unternehmen. EFBWW bestätigt, dass die ursprüngliche chinesische Strategie im VK, wenn nicht überhaupt in Europa, darin besteht, die vertrauliche Welt von Verwaltungsräten aus Direktoren und Vorständen zu betreten.

Im VK rufen die Folgen chinesischer Investitionen gewisse Zweifel in der öffentlichen Diskussion auf:

- Immigration ist ein sehr kontroverses Thema geworden. Die Ergebnisse der jüngsten Wahlen, die Gewinne von UKIP in Befragungen und die beängstigenden Bilder der Tabloids von Flüchtlingen, die sich in Calais verstecken, haben starke Auswirkungen auf Entscheidungen. Der „Import“ chinesischer Arbeiter wird, zusammen mit den Bauaufträgen, auch wegen der deflationären Auswirkungen auf Löhne abgelehnt.
- Mehr öffentliche Infrastruktur würde mehr öffentliche Mittel erfordern. Der britische Haushalt erholt sich nach langen und schmerzlichen Sparmaßnahmen. Manche Stimmen sagen, dass nur die Dezentralisierung der öffentlichen Ausgaben in der Lage sei, die Wirtschaft durch massive Investitionen wieder zu stärken.
- Aber die Rechnung würde den chinesischen Unternehmen doch zurückgezahlt werden müssen: Mehrere Experten schlagen als mögliche Lösungen eine Privatisierung der Autobahnen, höhere Steuern oder eine Erhöhung der Energiepreise vor. Die London Thames Water Company beispielsweise wird die Wasserpreise für Verbraucher erhöhen, um den 25 km langen Thames Tideway Tunnel zu finanzieren.

Britische Gewerkschaften sprechen sich gegen chinesische Investoren in Kernkraft aus und verlangen öffentliche Finanzierung

Nach langen Verhandlungen⁴⁵ werden Frankreichs EDF und China General Nuclear Power Corporation die beiden Parteien eines durch die britische Regierung gewählten Konsortiums sein, das ein Kernkraftwerk von 24 Milliarden GBP im VK in Hinkley Point in Somerset errichten wird. Das chinesische staatseigene Unternehmen übernimmt ein Drittel des gesamten Auftragswertes. Hinkley Point wird auch durch bis zu 17 Milliarden GBP an Anleihegarantien der britischen Regierung gesichert. Die Anlage würde 7 % des britischen Stroms liefern. Laut der britischen Tageszeitung The Guardian wurden der Anlage 92 GBP pro Megawattstunde (MWh) über 35 Jahre versprochen, doppelt so viel wie der heutige durchschnittliche Großhandelsstrompreis, wobei Defizite über die Stromrechnung der Haushalte ausgeglichen würden.

⁴³ „China invest West: can Chinese investment be a game changer for UK infrastructure?“ herausgegeben am 29.10.2014.

⁴⁴ „What would the UK do with \$169bn from China?“ David Rogers, 05.11.2014, www.globalconstructionreview.com

⁴⁵ „China to take one-third stake in £24bn Hinkley nuclear power station“, The Guardian, 20.10.2015.

Laut Alan Jeffery, ein Sprecher der Kampagne „Stop Hinkley“, die offiziell 2008 startete, sind 20.000 Arbeitsplätze im Sektor der erneuerbaren Energie bedroht. Die GMB ist für den Bau neuer Kernkraftwerke, hat sich aber mehrmals gegen die Pläne der britischen Regierung ausgesprochen, im Gegenzug für chinesische Finanzierung für neue Kernkraftwerke in Hinkley Point C und Sizewell einen chinesischen Kernreaktor in Essex zu genehmigen. Gary Smith, Nationaler Sekretär der GMB für Energie äußerte große Besorgnis⁴⁶ über das chinesische „Know-how“ und die Entscheidungen der britischen Regierung: „Die GMB und die Menschen dieses Landes werden nicht tolerieren, dass tausende chinesische Arbeiter hierher gebracht werden, um den chinesischen Reaktor billig zu errichten. Wir werden einen Verrat der Interessen der Arbeitnehmer aus Fertigung und Bau durch die britischen Tories nicht hinnehmen.“

Die GMB ist der Ansicht, dass die Agentur für die Stilllegung kerntechnischer Anlagen einen neuen Auftrag und den neuen Namen Agentur für die Entwicklung kerntechnischer Anlagen erhalten und die Befugnis haben sollte, das Geld auf den Kapitalmärkten zu leihen, um in Hinkley und Sizewell als Partner von EDF aufzutreten. Das wird für die Verbraucher billiger sein und unnötige Sicherheitsängste im VK vermeiden.

Öffentliche Abkommen erlauben den beschränkten Einsatz lokaler Arbeitskräfte

2015 wurde CHEC (China Harbour Engineering Company) zum bevorzugten Bieter für den Vertrag über 460 Millionen USD zur Errichtung des Damms des weltweit ersten Gezeitenkraftwerks in Swansea, Wales (VK), ernannt. CHEC hat mit den britischen Behörden im Vertrag vereinbart, dass nur die Hälfte des Vertragswerts für britische Arbeitskräfte und Lieferanten ausgegeben werden muss, wodurch die andere Hälfte chinesischen Firmen und Arbeitern offensteht.

Das Projekt des Gezeitenkraftwerks in Swansea



Bildquelle: subseaworldnews.com

CHEC hat 10.000 Beschäftigte in 80 Ländern und ist Teil der staatseigenen China Communication Construction Company (C.C.C.C.). Das ist das zweitgrößte Projekt, das ein chinesisches Unternehmen im VK an Land gezogen hat: 2013 wurde der Konzern Beijing Construction Engineering bestellt, um das 800 Millionen GBP teure Projekt Manchester Airport zu errichten, in Zusammenarbeit mit der britischen Firma Carillon in einem 50/50 Joint Venture.

Ähnlich verläuft auch die Einigung zwischen CCCC (China Communications Construction Company) und der Regierung von Montenegro zum Bau der Autobahn Corridor XI Project Bar – Boljare, wo der Hauptunternehmer nur für 30 % des Auftragsumfangs verpflichtet ist, mit lokalen Unternehmen zu arbeiten.

In dem Projekt, das im Mai 2015 gestartet wurde, werden 41 km Autobahn (Abschnitt Smokovac-Uvac-Matesevo) errichtet. Es wird durch ein chinesisches EXIM-Darlehen an die Regierung von Montenegro (85 %) und 15 % Eigenmittel der Regierung finanziert. Es ist das teuerste Infrastrukturprojekt in Montenegro und wird 809 Millionen Euro kosten.

Sfruttamento della pratica dei subappalti: il caso del porto del Pireo

COSCO war der Gewinner (2009) einer Ausschreibung (2008) für den Erwerb des größten Teils des Containerterminals der Piraeus Port Authority (PPA), genauer gesagt von Pier II.

Pier I wurde mit eigenen Mitteln der Piraeus Port Authority-PPA finanziert und wird nach wie vor durch die PPA verwaltet und kontrolliert. Pier III ist in Bau und steht bereits zum Kauf. Piräus ist ein wichtiger Zielort und eine Verbindung in der chinesischen „neuen Seidenstraße“ oder „maritimen Straße“, entstanden dank unlauterem Wettbewerb: Druck auf Arbeitsbedingungen und intensiver Einsatz atypischer Arbeit.

China Ocean Shipping Company, bekannt als COSCO, ist ein chinesisches Unternehmen für Transport- und Logistikdienstleistungen. Es ist ein staatseigenes Unternehmen der Volksrepublik China. Es besitzt mehr als 130 Schiffe (mit einer Kapazität von 600.000 Twenty-foot Equivalent Units (TEU)) und fährt über tausend Häfen weltweit an. Es ist das sechstgrößte Unternehmen nach der Anzahl an Containerschiffen und das weltweit neuntgrößte Unternehmen nach gesamtem Containervolumen. 2012 gehörte es zu den 15 größten Unternehmen Chinas.

COSCO übernahm die Kontrolle und Verwaltung von Pier II im Juni 2010 nach fast zwei Jahren von Mobilisierung, Demonstrationen und Streiks der Gewerkschaften in der PPA. Nach der Übernahme durch COSCO klagten die Hafentarbeiter von Anfang an über das drängende Problem der Schwächung der Arbeitsrechte und -bedingungen.



Nach dem Konzessionsvertrag und dem entsprechenden Gesetz gab es keine konkreten Pläne über Arbeitsthemen und keine Verpflichtungen für COSCO. Der einzige Verweis bestand darin, dass die Partei, die die Konzession gewährt, die nationale Arbeitsgesetzgebung einhalten muss. Das ist ein sehr allgemeiner Verweis, der COSCO die Möglichkeit bietet, im Terminal alle möglichen flexiblen Beschäftigungsformen einzusetzen. Daher hat COSCO beschlossen, Hafentarbeiter mit einem komplexen System von Nachunternehmern zu beschäftigen. Piraeus Container Terminal-PCT (eine Tochtergesellschaft von COSCO in Piräus) beschäftigt direkt nur 200 Arbeitnehmer, die vorwiegend in der Verwaltung tätig sind. Die 600 bis 700 Arbeiter, die nicht durch COSCO beschäftigt werden, werden durch diese Nachunternehmer mit flexiblen und Gelegenheitsverträgen eingestellt. Sie erhalten 10 bis 15 Arbeitstage pro Monat, auf Grundlage individueller Vereinbarungen (es gibt keinen Tarifvertrag), sie erhalten keine Zulagen für Nacharbeit, Arbeit an Samstagen, Sonn- und Feiertagen. Es gibt kein spezifisches Register der Hafentarbeiter, keine Regelung für die Organisation der Arbeit (Anzahl Hafentarbeiter pro Gang usw.) und keine spezifischen Bestimmungen für Gesundheitsschutz und Sicherheit.

Laut der Hafentarbeitergewerkschaft ist der größte Nachunternehmer im Terminal ein Unternehmen namens DIAKINISIS Port Ltd, eine Tochtergesellschaft von DIAKINISIS SA (ein Logistikunternehmen) und DIAKINISIS (CY) Port Ltd, die wiederum Tochterunternehmen von ELGEKA sind, das ein Vermittler für alle Arten von Dienstleistungen an Unternehmen ist.

46 <http://www.gmb.org.uk/newsroom/no-to-chinese-nuclear-reactor-in-essex>

Von sektoralen Praktiken der Untervertragsvergabe profitieren: der Hafen von Piräus

Laut den Gewerkschaftsmitgliedern, die den **Mangel an Unterstützung durch Behörden und Arbeitsinspektion** beklagen, vermeidet COSCO jede Verantwortung für Arbeitnehmer und hat strategisch beschlossen, dieses komplexe System von Nachunternehmern zu verwenden.

In den jüngsten Jahren ist es den Gewerkschaften in der PPA gelungen, starke Tarifverträge und Regeln für Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz zu erreichen, eine Situation, die völlig anders ist als jene im COSCO-Terminal. Am 18. Juli 2014 organisierten Arbeiter im COSCO-Terminal einen spontanen 24-Stunden-Streik, um ihren Forderungen nach besseren Arbeitsrechten mehr Nachdruck zu verleihen, und diese Aktion führte zur Gründung einer Gewerkschaft. Die **Gewerkschaft im COSCO-Terminal ist noch schwach** und konnte bisher keinen Tarifvertrag oder eine andere Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Terminal erreichen.

Natürlich haben das geringe Niveau der Arbeitskosten und bedingungen im COSCO-Terminal Auswirkungen auf den Wettbewerb zwischen COSCO und PPA, was wiederum den Druck auf die Rechte und Bedingungen bei der PPA erhöht. Zwei Jahre sind vergangen, seit die vorige Regierung den Verkauf der Mehrheitsbeteiligung an der PPA (I und III) beschlossen hat. COSCO will diese beiden Bereiche übernehmen und hat wegen seiner Anwesenheit im Hafen von Piräus einen Vorteil. Sollte der gesamte Hafen von Piräus privatisiert werden, könnte das zur Entstehung eines riesigen privaten Monopols in Piräus führen.

Die Kommission weist eine Klage wegen unlauteren Wettbewerbs zurück: die polnische Autobahn A2

Als Teil der Vorbereitungen zur Veranstaltung der Fußball-Europameisterschaft 2012 beschloss die polnische Regierung, mehrere Städte mit neuen Autobahnen zu verbinden. Das **chinesische staatseigene Unternehmen Covec** wurde ausgewählt, um Teile der Autobahn A2 zwischen Warschau und Berlin zu bauen, und zwar auf Grundlage eines **Angebots, das 30 Prozent unter dem anderer Unternehmen lag**⁴⁷.

Zur Verteidigung seines Angebots beruft Covec sich auf seine zwei größten Stärken: a) unmittelbarer Zugang zu finanziellen und materiellen Ressourcen und Maschinen dank des staatseigenen Konsortiums, zu dem es gehört; und b) billige Arbeitskräfte aus China, die nach **Polen** kommen können, **wo es zurzeit leider keinen Tarifvertrag im Bausektor gibt**, der die Arbeitsnormen verbessern könnte.

Der Arbeitgeberverband EIC (European International Contractors) und FIEC (European Construction Industry Federation) haben hier stark reagiert. 2009 **verlangten EIC und FIEC gemeinsam offiziell eine Klarstellung vom Europäischen Parlament, der Europäischen Kommission und der Europäischen Investitionsbank sowie vom Ratspräsidenten** über die Entwicklung des Binnenmarkts in Bezug auf den Zugang von Drittländern. Ihr Ziel war es, den zwischen den polnischen Behörden als Auftraggeber und Covec unterzeichneten Vertrag als **Vorzeigebispiel unlauteren Wettbewerbs** im Sektor zu verwenden.

2012 schloss sich EFBWW der Klage an.

Sie beklagten die Tatsache, dass das chinesische Unternehmen von chinesischer öffentlicher Finanzierung profitiert, da Covec Teil eines staatseigenen Baukonsortiums ist, das zur chinesischen Eisenbahn gehört.

Indirekt erklärten sie, dass Covec die Arbeits- und Steuergesetze niemals einhalten könnte, weil sein Angebot anormal niedrig war.

Schließlich merkten sie an, dass die Autobahn dank eines Darlehens der Europäischen Investitionsbank zum Großteil durch Polen bezahlt würde und lieferten Argumente für die Kontroverse über Europa, das ausländische staatseigene Unternehmen, die niedrige Normen hantieren, mit europäischem öffentlichem Geld für Wirtschaftstätigkeiten finanziert, die nirgendwo in Europa Arbeitsplätze schaffen würden (im Prinzip sind staatliche Subventionen für EU-Mitgliedsstaaten verboten).

Mehrere europäische Institutionen erklärten, zu dieser Frage nicht kompetent zu sein. Die EIB antwortete, dass die Richtlinie über das öffentliche Beschaffungswesen ausreichenden Schutz böte und dass lokale Gerichte die Beschwerden von europäischen Bauunternehmen bereits zurückgewiesen hätten.

⁴⁷ Da es sich vorwiegend um Dienstleistungsverträge handelt, sind ausländische Direktinvestitionen im Bausektor nicht üblich. Die Dynamik unter den Verträgen mit chinesischen Unternehmen ist jedoch relevant, um Chinas internationale Entwicklungsstrategie und die Strategie chinesischer Unternehmen zu Arbeitsbeziehungen besser zu begreifen.

Die Europäische Kommission erklärte:

- Die öffentlichen Ausschreibungen stehen Unternehmen aus allen Mitgliedsländern der WHO offen, die Mitglied des BÜ sind (Beschaffungsübereinkommen der Welthandelsorganisation). Dennoch können andere Länder wie China an diesen Ausschreibungen auf einer Ad-hoc-Basis teilnehmen.
- Es gab keine konkrete Antwort zu ausländischen Unternehmen, die in ihrem Ursprungsland von öffentlicher Finanzierung profitieren („wird in der WHO diskutiert“).
- Die Richtlinie über das öffentliche Beschaffungswesen wurde als ausreichend betrachtet, EU-Interessenträger vor anormal niedrigen Angeboten in Schutz zu nehmen.
- Die Möglichkeit, bei der Ausführung öffentlicher Aufträge Arbeitnehmer aus Drittländern zu beschäftigen, hat mit den zurzeit geltenden Immigrations- und Beschäftigungsgesetzen jedes Mitgliedsstaates zu tun. Dafür ist die EU nicht zuständig.
- Der Prozess hat zwei Phasen: Erstens sollte das Angebot nur nach den Kriterien für das öffentliche Beschaffungswesen beurteilt werden, und zweitens muss ein Vertrag, der nicht ohne Übertretung des Gesetzes erfüllt werden kann, storniert werden.

Zusammenfassend sagt die Kommission, dass das Gesetz ausreichenden Schutz bietet, ausgenommen der Punkt ausländischer Unternehmen, die in ihrem Ursprungsland von öffentlicher Finanzierung profitieren. In Wirklichkeit verhandelte die Kommission zu diesem Zeitpunkt bereits mit China über ein bilaterales Abkommen über die Gegenseitigkeit des Marktzugangs und wollte diesen Prozess vermutlich nicht belasten.

Laut der EFBWW tauchten gleich nach Beginn der Bauarbeiten Probleme auf der Baustelle auf. Covic versuchte, einen Teil der Arbeit auf lokale Lieferanten zu übertragen, die aber wegen der schlechten Bedingungen im ursprünglichen Vertrag ablehnen mussten. Das chinesische Unternehmen beschloss dann, bei den polnischen Behörden Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen für chinesische Arbeiter zu beantragen. Die polnischen Behörden akzeptierten „nur“ 500 statt der 800, die das chinesische Unternehmen beantragt hatte. Schließlich erkannte die polnische Regierung, dass die Arbeiten nie rechtzeitig abgeschlossen würden und beschloss, den Vertrag zu stornieren. In ihrem Jahresbericht 2014 erklärt Covocs Muttergesellschaft CRG, dass sie 2015 nach Verhandlungen eine hohe Geldsumme an die polnischen Behörden zurückgezahlt hat.

Die Ansicht der Gewerkschaften über Chinas internationale Entwicklung im Bausektor

Chinesische Bauunternehmen stellen eine immer stärkere Herausforderung für Gewerkschaften auf der ganzen Welt dar. Chinesische Unternehmen stehen dem sozialen Dialog nicht offen gegenüber und die BHI (Bau- und Holzarbeiter Internationale) hat kein Mitglied, um einen koordinierten Zugang in deren Ursprungsland zu unterstützen. Überdies sind die üblichen multilateralen Entwicklungsbanken nicht an der Finanzierung von Projekten beteiligt, daher gelten die Leitsätze über das öffentliche Beschaffungswesen nicht notwendigerweise.

Laut der BHI⁴⁸ entwickeln Bauunternehmen ihre Aktivitäten auf der Grundlage bilateraler oder sub-regionaler Vereinbarungen mit Behörden, die Darlehensvereinbarungen, technische Unterstützung und gewisse Formen von kulturellem Austausch abdecken. Die Vereinbarungen konzentrieren sich auf Transport, Elektrizität, Energie und die Gewinnung von Öl und Mineralien. Diese Vereinbarungen basieren auf substanzieller finanzieller Unterstützung von China Exim (China Export-Import Bank) und CDB (China Development Bank), beide staatseigene Banken, die die Strategie der „Öffnung nach außen“, die 2005 durch die chinesischen Behörden entwickelt wurde, unterstützen.

Außerhalb Europas weist die BHI auf verschiedene Probleme bzgl. der Nichteinhaltung von Arbeitsrecht und Tarifverträgen hin (keine Einhaltung von Maßnahmen für Gesundheitsschutz und Sicherheit, keine Zahlung von Mindestlöhnen und Überstunden) und bedauert das gegen Gewerkschaften gerichtete Verhalten. In mehreren afrikanischen Ländern haben Gewerkschaften hingegen Bauarbeiter mit Erfolg organisiert und sogar Tarifverträge abgeschlossen. Chinesische Unternehmen verhalten sich nicht notwendigerweise in allen Ländern, wo sie tätig sind, gleich. Dieser Unterschied kann von der politischen Kultur der lokalen Behörden gegenüber Arbeiterrechten und der Vereinigungsfreiheit abhängen.

⁴⁸ BHI-Bericht „Chinas Öffnung nach außen: Chinesische Bauunternehmen auf dem globalen Markt und das Engagement der BHI“ (2013).

Laut der EFBWW (Europäische Föderation der Bau- und Holzarbeiter) ist es für Gewerkschaften extrem schwierig, auf Baustellen, die durch chinesische Unternehmen in Europa betrieben werden, Arbeitsbedingungen zu prüfen. Die Baustellen sind für die Öffentlichkeit nicht zugänglich und manchmal durch Holz- oder Metallplatten abgeschirmt. Chinesische Arbeiter auf der Baustelle sprechen nicht immer Fremdsprachen und lassen sich extrem schwierig in einer Gewerkschaft organisieren.

Die EFBWW bedauert die mangelnde Transparenz von Vereinbarungen zwischen China und einzelnen EU-Mitgliedsstaaten: Laut der Gewerkschaft bilden diese Vereinbarungen die rechtliche Basis für den Zugang ausländischer Unternehmen zum Sektor und umfassen Klauseln zu Besteuerung und Arbeitskräften.

Die Europäische Föderation weist auf die Entsenderichtlinie 96/71/EG und die jüngere Richtlinie 2014/66/EU vom 15. Mai 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers hin. Letztere erlaubt das Kommen von Managern, „Spezialisten“ und Praktikanten mit Universitätsdiplomen für Zeiträume von einem bis zu maximal drei Jahren.

Erwägungsgrund 15 besagt jedoch, dass *„jeder Mitgliedsstaat für die Kontrolle der Arbeitsentgelte, die den unternehmensintern transferierten Arbeitnehmern während ihres Aufenthalts in seinem Hoheitsgebiet gezahlt werden, verantwortlich sein sollte. Dadurch sollen Arbeitnehmer geschützt sowie ein fairer Wettbewerb zwischen Unternehmen mit Sitz in einem Mitgliedsstaat und Unternehmen mit Sitz in einem Drittstaat garantiert werden, da damit gewährleistet ist, dass letztere keinen Wettbewerbsvorteil aus niedrigeren Arbeitsstandards ziehen können.“*

Theoretisch haben Arbeiter aus Drittstaaten Anspruch auf Gleichbehandlung in Bezug auf Entlohnung, Arbeitsbedingungen, Vergütungen bei Krankheit, Invalidität, Pension, Tod, Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten. Nur öffentliche Unterbringung und zu einem gewissen Grad Elterngeld sind beschränkt.

In der Praxis gibt es laut der EFBWW Grund zur Besorgnis über die tatsächlichen Sozialleistungen: Arbeiter fallen nicht unter die Sozialversicherungssysteme der EU, sie bleiben im System des Ursprungslandes, wenn bilaterale Vereinbarungen das so festlegen. Laut der EFBWW sind Sozialversicherungssysteme von Drittländern, wenn es solche gibt, viel billiger und weniger effizient und ergeben daher einen unfairen Wettbewerbsvorteil für Unternehmen aus Drittländern.

Neuinvestitionen und Mangel an institutionalisierten Arbeitsbeziehungen

Huawei in Europa: fehlende Gewerkschaften⁴⁹

Huawei ist ein führendes chinesisches Telekommunikationsunternehmen, das den europäischen Markt im Sturm erobert hat. 2004 eroberte Huawei seinen ersten größeren Vertrag in Europa mit dem niederländischen Mobilfunknetzbetreiber Telfort. 2005 war die Allianz mit British Telecom ein weiterer wichtiger Schritt, da das seine erste Liefervereinbarung mit einem First-Tier-Netzbetreiber war. Gegen Ende 2007 konnte Huawei Verträge mit allen First-Tier-Netzbetreibern in Europa abschließen. **2015 stellte Huawei 50 % des europäischen Marktes des 4G-Netzwerks.**

Das Unternehmen ist eine Mitarbeitergesellschaft, die Details der Eigentümerstruktur wurden aber noch immer nicht veröffentlicht. Huawei beschäftigt weltweit 150.000 Menschen, davon arbeiten etwa 45 % (67.500 Menschen) in F&E. Die Mehrheit des F&E-Personals wird also in China und Indien beschäftigt, wo die Löhne niedriger als in Europa oder Nordamerika sind. In Europa beschäftigt Huawei 9.900 Mitarbeiter. Das Unternehmen hat eine Reihe von Aktivitäten ausgebaut, von F&E, technischen Unterstützungszentren, Schulungszentren, Verkaufsniederlassungen, Logistikzentren bis hin zu Ersatzteilzentren auf Länderebene. **Mit Strategien zum Erwerb von Kenntnissen und auf der Suche nach einem einfacherem Marktzugang hat Huawei seit 2000 ein europäisches Innovationsnetz entwickelt**, das zurzeit 1.200 Forscher umfasst, die in 18 F&E-Zentren in 10 europäischen Ländern⁵⁰ arbeiten.

49 Der folgende Abschnitt basiert auf Pawlicki, Juni 2015.

50 Huawei hat F&E-Zentren in Schweden, Deutschland, Frankreich, Irland, Italien, Belgien, Dänemark, im VK, in Finnland und Russland.

Bis auf einen Standort sind alle europäischen F&E-Zentren Neuinvestitionen. Das Unternehmen muss also keine vorbestehenden Arbeitsbeziehungen berücksichtigen. Es gibt nur sehr weniger Informationen über die Arbeitsbeziehungen bei Huawei. **Es wird nur berichtet, dass es in den F&E-Zentren von Huawei in Deutschland keine Betriebsräte und keinen Tarifvertrag gibt.** Laut Gamble & Smith⁵¹ ist Huawei für seine Strategie, längerfristige Beziehungen zwischen Arbeitnehmern aufzubauen (daher das geteilte Eigentum), seinen beschränkten Einsatz von Zeitarbeitskräften und eine Politik der Investition in Fertigkeiten und Weiterbildung bekannt. Bezüglich kollektiver Vertretung und Arbeitnehmermitsprache im Entscheidungsprozess wird hingegen angenommen, dass es bei Huawei – auf Grundlage seiner Praxis in China – zu wenig Transparenz und formelle Politikansätze für Arbeitnehmerbeziehungen gibt und eher ein autokratischer Führungsstil hantiert wird.

Foxconn in der Tschechischen Republik: Profitieren von verteilten Arbeitnehmern⁵²

Der weltweit größte Elektronik-Vertragshersteller ist am besten dafür bekannt, der wichtigste Monteur von Apple-Produkten zu sein – und auch für die extrem schlechten Arbeitsbedingungen in seinen Fabriken am chinesischen Festland. Obwohl Foxconn eine Firma in taiwanischem Eigentum ist und seine Fertigungszentrale und die meisten Fabriken in China hat, wird es **allgemein als das Symbol von Arbeitsmanagement in China schlechthin gesehen.** Foxconn beschäftigt etwa 1 Million Menschen in 32 Fabriken in ganz China und in 200 weiteren Fabriken auf der ganzen Welt. In der Europäischen Union hat Foxconn im Jahr 2000 zwei Fabriken in der Tschechischen Republik eröffnet.

Eine kürzlich durchgeführte Studie zu den Arbeitsbeziehungen am tschechischen Foxconn-Standort zeigt, wie das Unternehmen von lokalen Arbeitsbeziehungen profitiert, was zu ähnlichen Arbeits- und Beschäftigungspraktiken wie in seinen chinesischen Fabriken führt.

Foxconn beschäftigt in der Fabrik in Pardubice etwa 5.000-6.000 Menschen und in der Fabrik in Kutna Hora etwa 2.000-3.000. **40 % der Arbeitnehmer sind direkt durch Foxconn beschäftigt, der überwiegende Großteil davon sind Zeitarbeitskräfte.** Letztere sind vorwiegend keine Tschechen, sondern stammen aus Nachbarländern wie der Slowakei, Polen, Rumänien und Bulgarien. Der Monatslohn für Foxconn-Arbeitnehmer beträgt etwa 600-700 EUR, was über dem tschechischen Mindestlohn (330 EUR) liegt, **aber unter dem durchschnittlichen Nettolohn (700-750 EUR).** Zeitarbeitskräfte verdienen 400-500 EUR pro Monat, je nach den geleisteten Arbeitsstunden.

Foxconn hantiert je nach Standort und Zusammensetzung der Belegschaft verschiedene Strategien, mit denen es seine Politik billiger Arbeit umsetzt. Durch den massiven Einsatz von Zeitarbeitsagenturen verwendet Foxconn Arbeitnehmer als ein Anpassungsinstrument als Teil eines Just-in-Time-Ansatzes. Die Rolle internationaler Zeitarbeitsagenturen sollte näher beleuchtet werden: Sie bieten ein umfassendes Management von Wanderarbeit, das Anwerbung und Auswahl im Ursprungsland, grenzüberschreitenden Transport, Arbeits- und Lebensregelungen und Repatriierung in die Ursprungsländer während Perioden geringer Produktion umfasst. Im selben Sinn der Arbeit auf Abruf verwendet Foxconn ein „Stundenbank-System“. Wie in Festland-China **werden Wanderarbeiter in Schlafsälen untergebracht**, damit der Arbeitgeber die totale Kontrolle über die Arbeit hat⁵³. Überdies profitierte Foxconn, wie in China, in der Tschechischen Republik von Steueranreizen für ausländische Investoren.

Angesichts dieser Strategie einer komplexen Zusammensetzung der Belegschaft, wobei viele Zeitarbeitskräfte und ein hoher Anteil von Wanderarbeitern aus verschiedenen Ländern kombiniert werden, **gelingt es der Gewerkschaft (die zum Metallgewerkschaftsbund KOVO gehört) nicht, Solidarität zwischen den Arbeitnehmern aufzubauen.** Zeitarbeitskräfte und noch mehr Wanderarbeiter sind de facto von jeder kollektiven Interessenvertretung ausgeschlossen, was Raum für die Geschäftsführung schafft, ihre Billigstrategie umzusetzen.

51 „What do we know? Exploring Work and Employment in Chinese Overseas MNCs“, China Seminar, Universität Nottingham, 19. Februar 2014, <https://www.nottingham.ac.uk/chinese/news-events/china-seminar-series.aspx>, 03.12.2015.

52 Dieser Abschnitt basiert auf Andrijasevic & Seccheto (erwartet 2016).

53 Während die Schlafräume in China am Standort selbst eingerichtet sind, liegen sie im tschechischen Fall außerhalb des Standorts.

1.2. Investitionen in qualitative Produktion ... und in Arbeit

Der Milchsektor: Schaffung von Arbeitsplätzen

Strategische Agenda für die Zusammenarbeit EU-China: Landwirtschaft und Lebensmittel

Die zwei Parteien gehen folgende Verpflichtungen ein:

- *Entwicklung konkreter Projekte zur Gewährleistung von Lebensmittelsicherheit, Koordinierung von städtischer und ländlicher Entwicklung, zum Aufbau umweltfreundlicher Agrarsysteme, während zugleich die Qualität und Sicherheit von Agrarprodukten gesichert werden. Intensivierung ihrer Zusammenarbeit im Bereich der Lebensmittelsicherheit mit dem Ziel des Schutzes der Gesundheit der Verbraucher, wobei die Bedeutung der Lebensmittelsicherheit als entscheidendes Element für die Gesundheit der Verbraucher, gesunde Lebensmittelmärkte, wirtschaftliche Entwicklung und sozialen Wohlstand anerkannt wird, die kontinuierliche und bereits fruchtbare Zusammenarbeit zwischen der EU und China zur Lebensmittelsicherheit betont wird, und hervorgehoben wird, dass Risikoanalyse die Grundlage jedweder Politik, Gesetze und Vorschriften für die Lebensmittelsicherheit bilden sollte.*
- *Im Hinblick auf die für beide Parteien positive Stärkung der Forschung und Innovation im Bereich Lebensmittel, Landwirtschaft und Biotechnologie werden die EU und China unter Einsatz ihrer jeweiligen Forschungs- und Innovationsprogramme eng zusammenarbeiten, um gemeinsame Initiativen im gemeinsamen Interesse zu entwickeln, darunter potenzielle gemeinsame Aufrufe zur Einreichung von Vorschlägen, Partnerschaften, gemeinsame Labore, Austausch von Forschern und Seminare.*

Nach verschiedenen Skandalen um tödliche Lebensmittelvergiftungen in China, darunter jener um Melanin, errichten chinesische Hersteller über die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit hinaus neue Produktionsstandorte, vor allem in Frankreich.

So profitiert die Genossenschaft Isigny Sainte-Mère in der Normandie vom Bau eines Trockenturms über eine gemeinsame Investition von Isigny (45 Millionen Euro) und Biostime, einem chinesischen Unternehmen (20 Millionen Euro); er wurde vollendet und muss, laut Mitteilung der Gruppe, Hand in Hand mit der Schaffung von hundert Arbeitsplätzen gehen. Ein weiteres Beispiel, „Les Maîtres Laitiers du Cotentin“, Molkereimeister aus Cotentin, wird ebenso einen neuen Trockenturm für den chinesischen Markt errichten. Der Partner ist Synutra (wie beim Projekt Sodiaal/Carhaix), aber die Partnerschaft ist nicht kapitalintensiv. Es ist eine Handelspartnerschaft mit einer Vereinbarung über 11 Jahre.

Das chinesische Unternehmen Synutra baut zurzeit die größte Industrieanlage in der Bretagne, Frankreich, eine Region, die seit langer Zeit Wirtschaftsprobleme hat. Synutra will das Vertrauen der chinesischen Verbraucher durch eine Verlegung der Produktion ins Ausland wiedergewinnen. Das Unternehmen hat anfänglich 100 Millionen Euro investiert und wird noch weitere 61 Millionen nachlegen, um Milchpulver für chinesische Säuglinge und Dosenverpackungen zu produzieren⁵⁴.

Synutra International beschäftigt, über seine Standorte in China, 12.000 Personen in sechs Anlagen. Sein Vertriebsnetz besteht aus 700 Vertreibern, 700 Großhändlern und 27.000 Einzelhändlern. Das Unternehmen ist die neuntgrößte chinesische Marke von Milchpulver für Säuglinge, hat aber nur einen Anteil von 1 % des Babynahrungsmarktes. 2012 unterzeichnete Sodiaal, die führende französische Milchgenossenschaft und die Fünftgrößte der Welt, ein Abkommen mit Synutra International, ein Unternehmen, das auf den Vertrieb von Babynahrung spezialisiert ist. Es wurde vereinbart, dass Synutra den Betrieb in der alten Fabrik von Carhaix wieder aufnimmt, wo Milchpulver für den chinesischen Markt produziert werden wird.

Der Gründer, Direktor und CEO von Synutra, Liang Zhang, hält am 31. März 2015 etwa 62,8 % der Anteile über ein Unternehmen in Besitz seiner Frau. Aktienfonds besitzen einen Teil der restlichen Anteile.

Dieses Projekt umfasst mehr als 14 ha Land, 38.000 m² an Gebäuden, 25 km unterirdischer Leitungen, 44.000 m³ Beton und Trockentürme bis zu 49 m Höhe⁵⁵.

Der Bau eines herausragenden Produktionsstandorts, der vor gerade zwei Jahren begann, wurde dem französischen Konzern Idec anvertraut. Das Unternehmen musste eine Anlage errichten, die Millionen Liter Milch pro Jahr in 60.000 Tonnen Milchpulver höchster Qualität verarbeiten konnte. Die gesamte Produktion wird an den chinesischen Markt verkauft.

Je nach der Bauphase arbeiten zurzeit täglich etwa 250 Arbeiter und 400 Bauarbeiter auf der Baustelle. Der Bau der Anlage sollte Ende 2015 vollendet sein. Die offizielle Eröffnung der Anlage ist für 9. Januar 2016 geplant.

Für die Region sind die ökonomischen Folgen natürlich enorm. Die chinesische Anlage und die zukünftige Doseneinheit werden anfänglich etwa 250 Menschen beschäftigen, aber weitere Jobs werden schon geplant. Der Bürgermeister von Carhaix unterschrieb erst kürzlich eine neue Baugenehmigung für die Einrichtung eines Labors und von Verwaltungsdiensten für Synutra, die zu Beginn nicht vorgesehen waren. Eine Brücke zur Verbindung der Anlage mit diesen geplanten Gebäuden soll errichtet werden.

Der Bedarf des chinesischen Marktes ist enorm. Synutra braucht schon mehr als 285 Millionen Liter Milch pro Jahr, und es ist von 600 Millionen Litern die Rede.

Die Organisation „Young Farmers in Britain“ begrüßt diese unerwartete neue Gelegenheit, zu einem Zeitpunkt, wo viele europäische Produzenten mit Traktorblockaden in Brüssel gegen das Ende von Milchquoten in Europa protestierten. Diese Investition wird als gute Gelegenheit gesehen, aber auch als Anerkennung der hochwertigen Kenntnisse, durch die neue ausländische Käufer angezogen werden.

Einige Produzenten⁵⁶ fürchten jedoch, dass lokale Preise unter Druck geraten und dass Synutra, angesichts seines lokalen Gewichts, Preise aushandelt, die sich an den besonders volatilen Weltmarktpreisen orientieren. Die Milchpreise auf dem Weltmarkt erlebten kürzlich nämlich einen echten Einbruch: Der Sektor hatte eine steigende Nachfrage erwartet, die nicht eintrat, was zu aktuellen Tendenzen hoher Überproduktion und Preissenkungen führte.

Verhandelte Geschäfts- und Arbeitsbedingungen: Übernahmen in Deutschland auf der Suche nach Technologie

Eine Studie der Hans-Böckler-Stiftung (Emons, 2013) über jüngste chinesische Investitionsstrategien in der deutschen Industrie berichtet über Fälle, wo Geschäfts- und Arbeitsbeziehungen zwischen chinesischen Investoren und den deutschen Arbeitnehmern und ihren Vertretern verhandelt werden⁵⁷. Was diesen Fällen gemein ist, ist die Tatsache, dass sie allesamt sogenannte „hidden Champions“⁵⁸ des Sektors sind, der große wirtschaftliche Schwierigkeiten hatte, manchmal ironischerweise gerade wegen des Auftritts neuer chinesischer Bewerber. Diese Unternehmen können interessante, ja sogar einfache Ziele für starke chinesische Investoren sein, die am technologischen Know-how interessiert sind.

Im Gegensatz zur allgemeinen Überzeugung, dass chinesische Übernahmen in Europa zu einem Technologietransfer von Europa nach China führen, führt die Studie an, dass die Strategien der Investoren darin bestehen, das bestehende Geschäft in Deutschland fortzusetzen und oft weiter auszubauen⁵⁹. Bestehende Anlagen in Deutschland werden nicht verlegt und profitieren sogar von Investitionen. Das lässt auf eine veränderte Einstellung chinesischer Investoren schließen, die nicht nur Billigproduktion, sondern auch Know-how als wesentlichen Faktor für die internationale Entwicklung betrachten. Im Kontext von Übernahmen, bei denen es vorwiegend um Technologie geht, scheinen chinesische Investoren der Ansicht zu sein, dass Know-how nicht einfach von einem Land in ein anderes übertragen werden kann.

⁵⁵ Dominique Morva, 06.05.2015, Letelegramme.fr

⁵⁶ „Le rêve chinois des laitiers Bretons“ 14.01.2015, confederationpaysanne.fr

⁵⁷ Die Studie behandelt drei Fälle im Maschinenbau: Putzmeister, 2013 übernommen durch die Sany Group, Waldrich Coburg, 2005 übernommen durch Beijing Nr. 1 Machine Tool Plant, und Dürrkopp Adler, 2004 übernommen durch die SGSB-Gruppe.

⁵⁸ „Hidden Champions“ bezeichnet KMU, die in ihrem Geschäftssegment weltweit führend sind.

⁵⁹ Diese Strategie ist als die „Haier-Strategie“ bekannt. Dieser chinesische Haushaltsgerätehersteller wurde berühmt für seine Strategie, durch internationale Zusammenarbeit mit Technologieführern eine Qualitätsmarke aufzubauen.

Von Misstrauen zu Kollektivverhandlungen: die Übernahme von Putzmeister durch Sany

Der deutsche Hersteller von Betonpumpen wurde 2013 durch den chinesischen Giganten Sany Group übernommen. Damals hatte Putzmeister einen Umsatz von 575 Millionen EUR und beschäftigte an zwei Standorten in Deutschland 1.200 Arbeitnehmer. Für sein Betonpumpengeschäft beschäftigte Sany Group 70.000 Arbeitnehmer in 150 Ländern und erreichte einen weltweiten Umsatz von 5 Milliarden EUR. Sany Group wird durch Liang Wengen geführt, Chinas reichster Geschäftsmann, der 2012 ins Zentralkomitee der Regierung aufgenommen wurde.

Dieser chinesische Investor war besonders interessiert am Know-how und am Renommee des „Made in Germany“-Unternehmens, als Putzmeister an rückläufigem Absatz litt, weil es keinen Zugang zum chinesischen Markt erhielt. Sany übernahm 90 % von Putzmeisters Kapital und die übrigen 10 % wurden durch CITIC-Group (China International Trust and Investment Corporation), ein staatseigener Investmentfonds, gekauft.

Die Arbeitnehmer waren nicht glücklich über den Deal, da sie dessen Bedingungen fürchteten. Sie organisierten viele Proteste und Putzmeister geriet in die Schlagzeilen. Die IG Metall konnte ein Abkommen zur Sicherung der Beschäftigung bis 2020 aushandeln. Entlassungen sind nicht zulässig, wenn die Produktion verlagert wird. Im Fall einer Wirtschaftskrise müssen Alternativen zu Entlassungen (Kurzarbeit, Weiterbildung usw.) erwogen werden. Der Konzern muss Auszubildenden einen echten Arbeitsvertrag geben. Die Anzahl von Zeitarbeitskräften darf nicht mehr als 7 % der gesamten Beschäftigtenzahl betragen. Überdies bietet das Abkommen Geschäftsgarantien für Putzmeister: Es wird alle Märkte bearbeiten, aber der chinesische Markt und seine Produktion werden in Deutschland bleiben.

Laut Aussage eines Gewerkschaftsvertreters *„ist Sany eine bessere Lösung als ein Hedgefonds“*.

Es wird jedoch angemerkt, dass der Übernahmeprozess nicht transparent genug war und dass Arbeitnehmervertreter selten wissen, an wen im Unternehmen sie sich wenden müssen. Überdies gibt es Nachweise für einen Technologietransfer, der darin besteht, dass deutsche Arbeitnehmer chinesische Arbeitnehmer ausbilden, oder dass Pläne und Patente an das Mutterunternehmen in China übertragen werden. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass dies nicht spezifisch chinesische Probleme sind, da sie bei solchen Transaktionen recht häufig auftreten.

In Bezug auf Arbeitsbeziehungen zeigt die Studie interessanterweise, dass deutsche Arbeitnehmervertreter die Entscheidungen der neuen Investoren oft beeinflussen können. So wurden Vereinbarungen unterzeichnet, die Beschäftigung, Führungsstrukturen (und zwar das deutsche System der Mitbestimmung) und Investitionen sichern. Im Fall Waldrich Coburg beispielsweise stieg der Umsatz von 63 Millionen EUR 2005 auf 75 Millionen EUR 2006. Ferner stieg die Anzahl der Beschäftigten von 500 2005 auf 700 2007. Die beschriebenen Fälle zeigen überdies, dass die übernommenen Unternehmen in ihren Betriebsabläufen relativ autonom bleiben: entweder bleibt die lokale Führung im Amt und ist direkt China unterstellt oder ein Vertreter der chinesischen Unternehmensleitung wird an den Standort entsandt, nur, um die Verbindung mit der chinesischen Zentrale zu pflegen. Schließlich investieren chinesische Investoren in neu übernommenen Unternehmen oft stark, sowohl in F&E als auch in Produktionskapazität. In einigen Fällen sind diese Investitionen Teil der ausgehandelten Vereinbarung nach der Übernahme.

Dennoch gibt es nach wie vor Besorgnis darüber, ob diese pfadabhängige Strategie erhalten bleibt, wenn sich die Wirtschaftsbedingungen am chinesischen Markt ändern sollten (Emons, 2015). Werden die deutschen Anlagen weiterhin von einer nachhaltigen Investitionsstrategie profitieren, wenn das Unternehmen in China in Schwierigkeiten gerät und Beschäftigungsprobleme in China auftreten? Aus Übernahmen durch chinesische Investoren können heute noch keine langfristigen Schlussfolgerungen über die Nachhaltigkeit des stark institutionalisierten deutschen Systems von Arbeitsbeziehungen gezogen werden. Die HBS-Studie wirft jedoch ein differenzierteres Licht auf die Auswirkungen chinesischer Investitionen auf Arbeitsbeziehungen in Europa.

„Lernen durch Kaufen“: der Lernprozess chinesischer Investoren im HR-Management

Jüngste Analysen weisen auf einen stärker werdenden Lernprozess bei chinesischen Managern zum Umgang mit Arbeitsbeziehungen und genauer Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen hin⁶⁰. Während der ersten Welle der internationalen Entwicklung wurden Arbeitsbeziehungen, vor allem in Entwicklungsländern, durch staatseigene Unternehmen ignoriert, die an „harmonische“ Arbeitsbeziehungen in China gewöhnt sind. Durch ihren Unwillen, auf Proteste von Arbeitern einzugehen, sahen chinesische Investoren sich wirtschaftlichen Problemen gegenüber, die auch ihrem Ruf schaden. Um für die zweite Welle von FDI, vor allem in Europa, besser vorbereitet zu sein, leitete die chinesische Zentralregierung einen Lernprozess über Arbeitsbeziehungen ein, der folgendermaßen zusammengefasst werden kann:

- *Vorher*: Tochtergesellschaften fast ausschließlich durch chinesische Führungskräfte geleitet; harte Position zu Beschäftigungsthemen; Regierungsbehörden als Zielgruppe der Öffentlichkeitsarbeit.
- *Nachher*: Tochtergesellschaften fast ausschließlich durch lokale Führungskräfte geleitet; Interaktion mit Arbeitnehmervertretern; proaktive Maßnahmen zur Verbesserung des Rufes.

2. DYNAMIK DER ARBEITSBEZIEHUNGEN IN CHINA: AUF DEM WEG ZU KOLLEKTIVVERHANDLUNGEN?

Zurzeit läuft in China eine lebhafte Debatte darüber, ob Bestimmungen zu Kollektivverhandlungen ins chinesische Arbeitsrecht eingeführt werden sollten. Als Akteure im europäischen Modell von Arbeitsbeziehungen würde man von europäischen Unternehmen erwarten, treibende Kräfte für die Verbesserung der Arbeitsbeziehungen zu sein, wenn sie sich in China ansiedeln. Eigentlich ist nur wenig über die individuellen und kollektiven Arbeitsrechte und die Praxis in europäischen Joint-Venture-Unternehmen in China bekannt. Jüngste Studien zeigen jedoch, dass europäische Unternehmen in China aktuellen Tendenzen in Richtung einer Verbesserung der individuellen und kollektiven Arbeitsrechte nicht positiv gegenüberstehen (Chan & Hui, 2014).

Jüngste Gewerkschaftsinitiativen zur Einrichtung eines Dialogs mit chinesischen Gewerkschaftern

2014 unterzeichneten das Büro für Tätigkeiten für Arbeitnehmer der ILO (ILO-ACTRAV) und die All-China Federation of Trade Unions (ACFTU) eine Absichtserklärung zur Einführung einer Zusammenarbeit im Hinblick auf die Stärkung der technischen Fähig- und Fertigkeiten von Gewerkschaftsführern und aktivisten in China. Am Programm zum Aufbau von Fähig- und Fertigkeiten sind verschiedene europäische Gewerkschaften beteiligt.

Zwei innovative Initiativen zur Stärkung der Zusammenarbeit mit chinesischen Gewerkschaftern auf Unternehmensebene wurden kürzlich durch sektorale Gewerkschaften eingeleitet.

Am jährlichen Forum 2015 der deutschen **Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie und Energie (IG BCE)** wurde besprochen, wie deutsche Gewerkschafter chinesische Arbeitnehmer bei der Stärkung der Arbeitsrechte unterstützen könnten⁶¹. Die Teilnehmer konzentrierten sich auf folgende Fragen: wie sehen Arbeitsbeziehungen in China aus? Gibt es schon Kontakte zwischen deutschen und chinesischen Arbeitnehmervertretern? Wer sind die relevanten Partner für eine Zusammenarbeit in China, wenn man weiß, dass die ACFTU nicht zum deutschen Verständnis demokratischer Arbeitsnormen passt? Welche Strategie hat die IG BCE zu Arbeit in China?

Laut der IG BCE beschäftigen deutsche Unternehmen in der chemischen Industrie etwa 42.000 Menschen in China, davon 9.000 bei BASF und mehr als 13.000 bei Bayer AG.

⁶⁰ Bian, Zagreb 2015

⁶¹ https://www.igbce.de/mitglieder/igbce-aktuell/10-15/branchenforum-chemie-2015/109584_03122015.

Eine Zusammenarbeit zwischen deutschen und chinesischen Vertretern wurde durch den Vorsitzenden des kombinierten Betriebsrates von Bayer AG gemeldet. 2009 wurden Gewerkschaftswahlen organisiert und die deutschen Betriebsratsvertreter trafen sich 2011 zum ersten Mal mit den chinesischen Vertretern. Im selben Jahr wurde ein Seminar über das deutsche Modell der Arbeitsbeziehungen organisiert und eine chinesische Delegation wurde zur Teilnahme an einer Sitzung des Europäischen Betriebsrates eingeladen. Seither sind die Arbeitnehmervertreter aus beiden Ländern per E-Mail in Kontakt und veranstalten gemeinsame Treffen.

Als Resultat dieses Forums **beschloss die IB BCE, ein Kompetenzteam China zu gründen, das ein Kooperationsnetzwerk** zwischen deutschen und chinesischen Arbeitnehmervertretern in deutschen Chemieunternehmen **aufbauen sollte**.

Ähnlich dazu veranstaltete IndustriALL Global Union im November 2015 seine ersten Automobil-Workshops in China. Gewerkschafts- und Unternehmensvertreter von Volkswagen, BMW, Daimler, Honda, Toyota und AB Volvo sowie Gewerkschaftsvertreter aus Deutschland, Schweden, Kanada und Japan nahmen an den Workshops teil. Wie IndustriALL erklärt, „besteht das Ziel der Workshops darin, eine Zusammenarbeit mit chinesischen Gewerkschaftern auf Standortniveau zu entwickeln, um Erfahrungen auszutauschen und um ein besseres Verständnis über die Gewerkschaftsarbeit zu erreichen“⁶².

Dieser Abschnitt bespricht die jüngsten Trends in kollektiven Arbeitsbeziehungen in China. Er beginnt mit Einblicken in die wachsende Anzahl von Streiks in China, die auf eine Diskrepanz zwischen den bestehenden Arbeitsgesetzen aufgrund individueller Rechte und der sehr kollektiven Art von Arbeitskonflikten hinweisen (2.1). Danach werden aufkommende Praktiken von Kollektivverhandlungen und die politische Debatte, die sie ausgelöst haben, behandelt (2.2), wobei die Schlüsselrolle von NGOs in der jüngsten Entwicklung von Arbeitsbeziehungen in China im Mittelpunkt steht (2.3).

2.1. Zunahme kollektiver Arbeitskonflikte

Ein vorwiegend auf individuellen Rechten basierendes Arbeitsrecht

Seit seiner Wirtschaftsreform im Jahr 1978 hat die chinesische Regierung einen Rechtsrahmen geschaffen, der notwendig wurde, um Arbeitsbeziehungen zwischen privaten Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu organisieren⁶³. Diese Rechte sind vorwiegend individuell ausgerichtet.

Arbeitnehmerrechte in China sind vorwiegend im Arbeitsgesetz von 1994, dem Gewerkschaftsgesetz von 1992 (abgeändert 2001), dem Arbeitsvertragsgesetz von 2008 (abgeändert 2013), dem Arbeitskonfliktgesetz von 2008 und dem Beschäftigungsförderungsgesetz von 2008 festgelegt. Einzelne Arbeitnehmer haben Anspruch auf einen Arbeitsvertrag, einen Mindestlohn, eine 40-Stunden-Woche mit festen Überstundentarifen, Sozialversicherung für Pension, Gesundheitspflege, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfälle und Mutterschaft, Abfindung bei Vertragsbeendigung, gleichen Lohn für gleiche Arbeit, und Schutz vor Diskriminierung am Arbeitsplatz.

Der Mindestlohn

Der Mindestlohn wird durch einzelne Regionalregierungen nach Leitlinien festgelegt, die 2004 durch die nationale Regierung definiert wurden. Regionalregierungen berücksichtigen bei der Berechnung der Mindestmonats- und stundenlöhne lokale Lebenshaltungskosten, lokale Löhne und ganz allgemein Angebot und Nachfrage an Arbeit. Daher rühren beträchtliche regionale Unterschiede bei den Mindestlöhnen in China. Der höchste Mindestmonatslohn 2015 wurde in Shenzhen bezahlt (2.030 Yuan), fast das Doppelte des Mindestlohns in ärmeren ländlichen Distrikten des chinesischen Binnenlands. Der Mindestlohn wird normalerweise jedes Jahr angepasst, obwohl lokale Regierungen nicht gesetzlich dazu verpflichtet sind.

Unter Chinas aktuellem Fünfjahresplan (2011-2015) steigt der Mindestlohn um durchschnittlich 13 % pro Jahr und soll letztendlich in jeder Region 40 % des Durchschnittslohns erreichen⁶⁴.

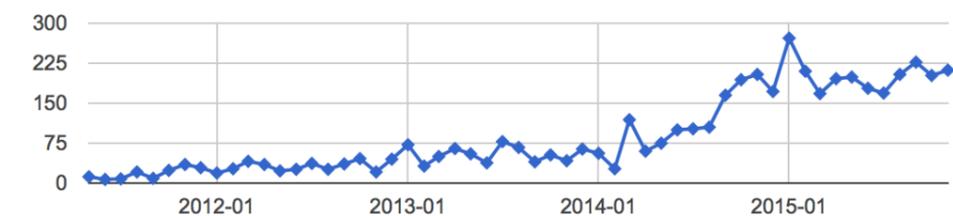
Arbeitnehmer haben auch das Recht, eine Betriebsgewerkschaft zu gründen, und der Betriebsgewerkschaftsausschuss muss durch die Geschäftsführung vor allen größeren Veränderungen der Entlohnung und der Arbeitsbedingungen angehört werden. Es gibt jedoch keine Vereinigungsfreiheit und nur eine gesetzlich vorgeschriebene Gewerkschaft, und zwar die All-China Federation of Trade Unions (ACFTU). Alle Betriebsgewerkschaften müssen über ein hierarchisches Netzwerk lokaler und regionaler Gewerkschaftsverbände Mitglieder der ACFTU sein. Die ACFTU ist die weltweit größte Gewerkschaft mit (nach offiziellen Zahlen) etwa 288 Millionen Mitgliedern in 2,78 Millionen Basisgewerkschaften. Die ACFTU untersteht zum Großteil der Kontrolle und Führung der Kommunistischen Partei Chinas⁶⁵.

Das Streikrecht wurde als Teil Deng Xiaopings „Modernisierungsreformen“ aus der Verfassung der VRC gestrichen. Es gibt jedoch kein gesetzliches Verbot von Streiks der Arbeitnehmer.

Verlagerung bei Arbeitskonflikten: von Löhnen zu einer kollektiven Stimme

Wie aus der Streikkarte⁶⁶ des CLB ersichtlich ist, sind Streiks und Arbeitnehmerproteste in ganz China bekannt und sind seit 2011 und besonders seit 2014 stark angestiegen. 2011 wurden durch das CLB jeden Monat 10-35 Streiks registriert, 2013 waren das 30-75 Streiks pro Monat. Für 2014 meldete das CLB 60 bis 200 Streiks pro Monat. Seit Anfang 2015 wurden jeden Monat durchschnittlich 200 Streiks registriert. Diese Trends reflektieren wachsende Sozialprobleme, die mit der Wirtschaftsrezession einhergehen. Sie weisen auch auf den Mangel an kollektiven Regulierungsmechanismen für Arbeitsbeziehungen in China hin.

Abbildung 18. Entwicklung der Anzahl von Arbeitnehmerprotesten in China (2012-2015)⁶⁷



Streiks werden in allen Industriesektoren gemeldet, aber die Fertigung repräsentiert den größten Anteil der registrierten Streiks.

⁶² „IndustriALL holds its first automotive workshops in China“, Website IndustriALL Europe

⁶³ Unter der Planwirtschaft machten Arbeiter einen relativ geringen Anteil der überwiegend ländlichen Bevölkerung Chinas aus und hatten einen sogenannten lebenslangen Arbeitsplatz mit einer breiten Palette von Sozialleistungen. In den 1990er Jahren wurden etwa 30 Millionen Arbeitnehmer staats eigener Unternehmen entlassen, während der städtische Arbeitsmarkt für hunderte Millionen ländlicher Wanderarbeiter geöffnet wurde. Die chinesische Regierung übergab ihre Macht in Arbeitsbeziehungen schrittweise an Unternehmenseigentümer, und Arbeiter wurden nach Bedingungen beschäftigt, die weitgehend durch den Arbeitgeber bestimmt wurden.

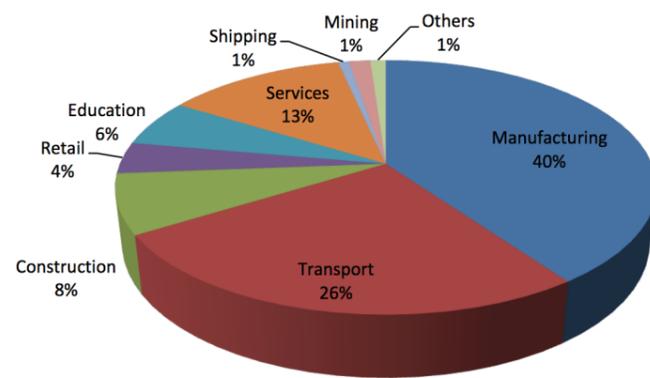
⁶⁴ Resource Centre CLB: http://www.clb.org.hk/en/view-resource-centre-content/100206_03:12:2015.

⁶⁵ Jeder Versuch, eine unabhängige Gewerkschaftsbewegung zu gründen, wird durch die Partei als politische Bedrohung gesehen. Das einzige Mal in der Geschichte der Volksrepublik China (VRC), dass eine unabhängige Gewerkschaft gegründet wurde, war die Beijing Workers' Autonomous Federation, der 1989 nur ein kurzes Leben beschied war. Die BWAF wurde zur illegalen Organisation erklärt und nach der Niederschlagung der Proteste durch das Militär in Peking am 4. Juni 1989 aufgelöst.

⁶⁶ <http://maps.clb.org.hk/strikes/en>

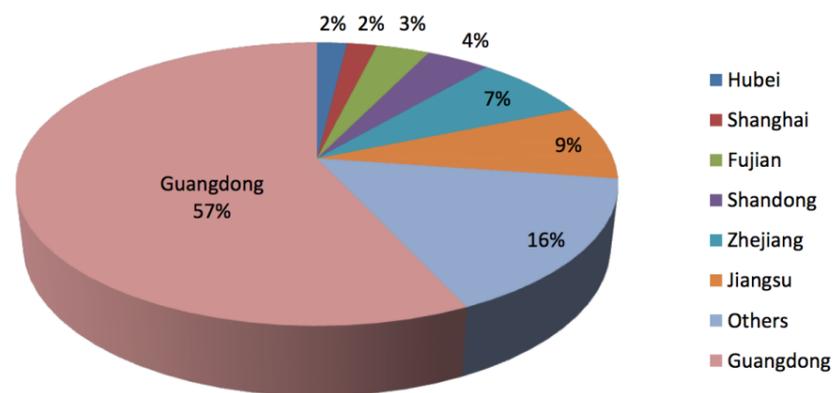
⁶⁷ <http://maps.clb.org.hk/strikes/en>, 26.11.2015

Abbildung 19. Verteilung der Arbeitnehmerproteste in China nach Branche (2011-2013)⁶⁸



Zwischen 2011 und 2013 war der Großteil der Fabrikproteste in China im Zentrum der Fertigung von Guangdong zu verzeichnen, insbesondere im Perlfussdelta. Es gab 267 Zwischenfälle in Guangdong, etwa 57 % der gesamten Anzahl. Fabrikproteste waren auch in den Küstenregionen von Jiangsu, Zhejiang, Shandong und Fujian konzentriert, also in den wirtschaftlich entwickelten Regionen Chinas (siehe Kapitel 2).

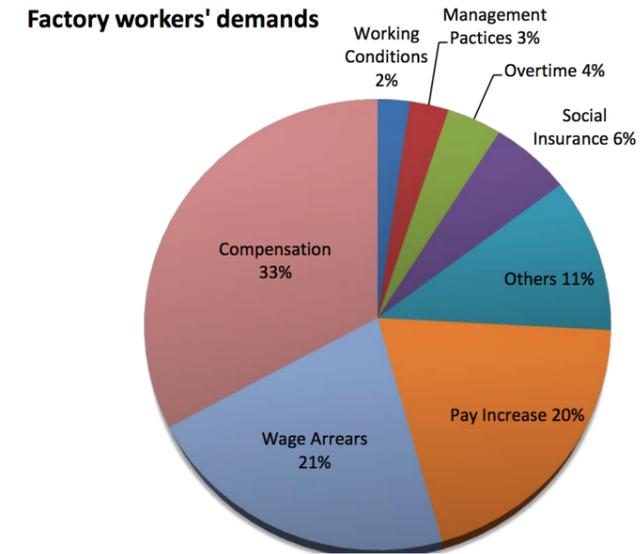
Abbildung 20. Fabrikarbeiterproteste nach Region (2011-2013)⁶⁹



Die häufigsten Forderungen von Arbeitnehmern während dieser Proteste betrafen wirtschaftliche Probleme im Fertigungssektor. Forderungen nach Entschädigungen (nach Fusionen und Umsiedlungen), Lohnrückstände und Lohnerhöhungen beispielsweise standen für etwa drei Viertel aller auf der Streikkarte registrierten Forderungen, während viele andere Forderungen die Maßnahmen von Fabrikmanagern zur Kostensenkung betrafen, wie die Kürzung von Leistungen, Unterstützungen und Zulagen und die Nichtzahlung von Überstunden.

68 „Searching for the Union: the workers’ movement in China 2011-2013“, China Labour Bulletin, Februar 2014.
69 ibid.

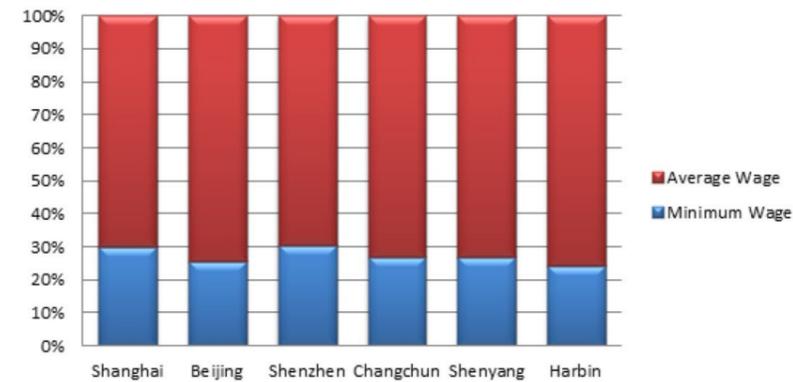
Abbildung 21. Forderungen von Fabrikarbeitern (2011-2013)⁷⁰



Einer der bemerkenswertesten Aspekte der Forderungen nach Entschädigungen der Arbeitnehmer in dieser Periode war, dass sie in vielen Fällen eine höhere Entschädigung verlangten, als vorgeschrieben im *Arbeitsvertragsgesetz*, das besagt, dass Arbeitnehmer, die entlassen werden, eine Entschädigung in Höhe eines Monatslohns für jedes Dienstjahr erhalten sollten.

Obwohl Löhne für Fabrikarbeiter seit Mitte 2010 durchschnittlich um etwa 50 % gestiegen sind, liegen die Löhne für viele Arbeiter in der Produktion noch viel zu niedrig. Die Leitlinien der nationalen Regierung besagen, dass die Mindestlöhne mindestens 40 % der lokalen Durchschnittslöhne betragen sollten. In Wirklichkeit beträgt der Mindestlohn meist nur zwischen 20 und 35 % des Durchschnittslohns, kaum genug, um die Kosten für Unterbringung, Transport und Ernährung zu decken. Arbeiter, die den Mindestlohn erhalten, darunter die meisten Produktionsarbeiter, ungelernte Arbeiter, Fertigungspersonal usw., müssen sich auf Überstunden, Boni und Zulagen verlassen, um von ihrem Lohn leben zu können. Wenn der Arbeitgeber dann also Überstunden, Boni oder andere Leistungen streicht oder kürzt, verlangen schlecht bezahlte Arbeiter oft eine sofortige Aufhebung dieser Maßnahmen. Ein weiterer wichtiger Faktor in den durch das CLB registrierten Lohnkonflikten ist die Lohndifferenz zwischen normalen Arbeitern, Führungskräften und Managern. Gerade wegen ihres eigenen niedrigen Lohnniveaus reagieren Produktionsarbeiter sehr sensibel auf jede Maßnahme, die die schon enorm große Kluft zwischen ihnen, Führungskräften und Managern noch größer machen würden.

70 ibid.

Abbildung 22. Mindestlohn als Prozentsatz des Durchschnittslohns in ausgewählten Städten 2015⁷¹

Sozialversicherung ist eine relativ kleine, aber wichtige Entwicklung. Da die Anzahl junger Menschen, die auf den Arbeitsmarkt kommen, sinkt, stellen Fabriken ältere Arbeiter ein und beschäftigen diese auch länger. Wenn Arbeiter Mitte dreißig oder vierzig werden, achten sie stärker auf Krankenversicherung und Pensionen. Das, kombiniert mit jüngsten Reformen, die den Zugang zu Sozialversicherungsfonds für Wanderarbeiter vereinfachen, hat dazu geführt, dass mehr Arbeiter Prämien für mehrere Jahre, sogar Jahrzehnte, nachzahlen.

In letzter Zeit wurden auch Streiks in Verbindung mit Zeitarbeit gemeldet. Das *Arbeitsvertragsgesetz* von 2008 wurde verabschiedet, um sicherzustellen, dass alle Arbeiter in China einen gesetzlich verbindlichen Vertrag mit ihrem Arbeitgeber hatten. Das *Arbeitsvertragsgesetz* besagt ferner, dass Zeitarbeit nur verwendet werden darf, um vorübergehende, Zusatz- oder Ersatzstellen zu besetzen, aber Arbeitgeber setzen Zeitarbeiter regelmäßig für langfristige und wichtige Stellen ein. Überdies zahlen Arbeitgeber Zeitarbeitern oft niedrigere Löhne und weniger Sozialleistungen als normalen Arbeitnehmern, was dem Prinzip gleicher Lohn für gleiche Arbeit widerspricht. 2011 schätzte die ACFTU die Anzahl der Zeitarbeitskräfte in China bereits auf 60 Millionen.

Das CLB berichtete, dass die Frage, wie Arbeitnehmervertreter vor Repressalien seitens der Geschäftsführung zu schützen sind, eines der wichtigsten Themen für Fabrikarbeiter während dieser Periode war. Hier muss festgehalten werden, dass das Streikrecht, obwohl es in China nicht illegal ist, zu streiken, nicht verfassungsrechtlich geschützt ist und Arbeitgeber sich oft auf die Bestimmungen aus dem *Arbeitsvertragsgesetz* berufen können, um Streikführer zu entlassen. Manchmal werden Arbeiter verhaftet, nachdem sie an einer Streikaktion teilgenommen haben, aber es wird ihnen immer eine Verletzung der öffentlichen Ordnung zur Last gelegt, nicht die Teilnahme an einem Streik an sich. Häufiger werden Streikführer durch die Geschäftsführung wegen vorgeblicher Verletzungen der Betriebsordnung entlassen, entweder während des Streiks oder einige Monate danach in einem Prozess, der in China als „Begleichung alter Rechnungen, wenn die Ernte eingefahren ist“ bekannt ist. Artikel 39, Absatz 2 des *Arbeitsvertragsgesetzes* besagt, dass Arbeitgeber die Arbeitsverträge von Personen beenden können, die die Betriebsvorschriften schwerwiegend verletzen. Arbeiter, die wegen der Organisation von Streiks und Protesten entlassen werden, können sich an ein Schiedsgericht wenden oder eine Klage gegen ihren Arbeitgeber wegen ungerechtfertigter Entlassung einreichen. Die Kosten und Zeit, die ein solches Verfahren beansprucht, bedeutet aber, dass nur die entschlossensten Arbeiter sich dafür entscheiden werden. Gewerkschaftsvertreter hingegen haben Anspruch auf rechtlichen Schutz während der Ausübung ihrer Aufgaben zur Förderung und Verteidigung der Arbeitnehmerrechte.

Eine weitere Forderung bei Arbeitsprotesten betrifft Gewerkschaftswahlen von der Basis her. Die Mehrzahl der Betriebsgewerkschaften stehen unter der Kontrolle der Geschäftsführung und vertreten die Interessen der Geschäftsführung. Nur sehr selten wird eine Betriebsgewerkschaft Arbeiter gegen die Geschäftsführung unterstützen, wie das im April 2014 in einem Walmart in der zentralen Stadt Changde der Fall war. Es gibt 1,15 Millionen Vollzeit-Gewerkschafter in verschiedenen Verbands- und Ausschussbüros in ganz China. Das sind vorwiegend Regierungsbürokraten mit geringem Verständnis der Bedürfnisse von Arbeitern oder wie diese in Verhandlungen mit der Geschäftsführung vertreten werden sollten. Die ACFTU sieht sich selbst nach wie vor als Brücke oder Vermittler zwischen Arbeitern und Geschäftsführung und nicht so sehr als Stimme der Arbeiter.

Eine Analyse der Forderungen der Arbeitnehmer hinter den Arbeitsprotesten zeigt, dass diese in erster Linie eine wirtschaftliche Verbesserung der Arbeitsbedingungen anstreben, sich dann aber auf Forderungen nach einer Stimme und demokratischer Vertretung verlegen. Das liegt an einer „bestehenden Inkongruenz zwischen dem auf individuellen Rechten basierenden Rahmenwerk und der auf kollektiven Interessen basierenden Natur von Arbeitskonflikten“ (Chan & Hui, 2013, S. 17). Kollektivmaßnahmen verlagern sich also von Verhandlungen über Arbeitsbedingungen zum eigentlichen Recht auf Kollektivverhandlungen.

2.2. Entstehende Praxis von Kollektivverhandlungen und Debatte dazu

Einer der beständigsten Faktoren in Streiks und Protesten ist die einseitige Natur von Arbeitsbeziehungen in China. Mit der Entwicklung der Marktwirtschaft in den 1990er Jahren bildeten sich Arbeit und Kapital als getrennte Einheiten mit unterschiedlichen Interessen heraus. Obwohl Peking ein gesetzliches Rahmenwerk basierend auf individuellen Rechten erstellt hat, wurden die kollektiven Rechte der Arbeiter, sich zu organisieren, zu streiken und zu verhandeln, vernachlässigt. Der bestehende Rahmen ist daher nicht geeignet, um die wachsende Anzahl kollektiver Arbeitskonflikte zu lösen.

Aber die Kollektivmaßnahmen der chinesischen Arbeiter veranlassen Peking, seinen Zugang zu Arbeitsbeziehungen sowohl theoretisch als auch praktisch zu überdenken. Es gibt viele Beispiele von chinesischen Gewerkschafts-/Partei-/Regierungsvertretern, die an Kollektivverhandlungen auf Unternehmensebene teilnehmen. Ferner hat China eine Debatte über die Einführung eines gesetzlichen Rahmenwerks für Kollektivverhandlungen eingeleitet.

Chan & Hui (2013) beschreiben, wie zunehmende Arbeitsproteste „Kollektivverhandlungen durch Aufruhr“ ausgelöst haben, eine Praxis, die sie von der rein formalen „kollektiven Anhörung“ unterscheiden, die in China überwiegt.

„Kollektive Anhörung“ (*jiti xieshang*) – eher als „Kollektivverhandlung“ (*jiti tanpan*) – ist der vorherrschende Ausdruck in China für kollektive Arbeitsbestimmungen, wie im Gewerkschaftsgesetz von 1992 (revidiert 2001), dem Arbeitsgesetz von 1994 und dem Arbeitsvertragsgesetz von 2008. Im chinesischen Arbeitsrecht sind kollektive Rechte nicht völlig abwesend. Chan & Hui (2013) betonen aber, dass sich die zurzeit praktizierte kollektive Anhörung wesentlich von Kollektivverhandlungen unterscheidet, wie sie in der westlichen Definition verstanden werden, und dass diese weitgehend eine Formalität geblieben ist. In den meisten gemeldeten Fällen würde kollektive Anhörung nicht von den Arbeitern und ihren Vertretern ausgehen, sondern aus dem entstehen, was von der Geschäftsführung vorgeschlagen wird, und die Arbeiter würden nicht aktiv an der Anhörung teilnehmen. Überdies würde kollektive Anhörung selten Lohnverhandlungen betreffen.

Die Gründe für durch die Regierung und/oder Geschäftsführung geleitete kollektive Anhörung sind in der ambivalenten Rolle zu suchen, die Gewerkschaften in China spielen. Einerseits unterliegen Betriebsgewerkschaften der ACFTU, stehen also unter Kontrolle der KPC. Andererseits haben sie oft gemeinsame Interessen mit der Geschäftsführung und sind in manchen Fällen sogar Teil der Geschäftsführung. Als Resultat „stehen Vertretung und Schutz der Arbeitnehmerinteressen nie hoch auf der Tagesordnung der Gewerkschaften, obwohl sie unter steigenden Druck des Parteistaats kommen, in eskalierenden Arbeitskonflikten zu vermitteln“ (Chan & Hui, 2013, S. 7).

Vor diesem Hintergrund müssen Arbeiter, die ihre Interessen verteidigen wollen, die Gewerkschaft umgehen und zu Streiks greifen⁷². Wie während der Streikwelle von 2010, die vom Honda-Standort in Foshan ausging, kann dies zu Verhandlungen unter dem Druck von Kollektivmaßnahmen führen, eine Form von Verhandlungen, die als „Kollektivverhandlungen durch Aufruhr“ bekannt ist.

71 Resource Centre CLB: http://www.clb.org.hk/en/view-resource-centre-content/100206_03122015.

72 Es wird häufig betont, dass die neue Generation von Wanderarbeitern Unbilligkeit und Ungerechtigkeit weniger tolerant gegenübersteht und eher bereit ist, zu handeln, um ihre Rechte zu verteidigen (Chan & Hui, 2013; Froissard, 2014).

Honda Foshan: Von „Kollektivverhandlungen durch Aufruhr“ zu „Kollektivverhandlungen unter Leitung des Parteistaats“⁷³ ?

Im Mai 2010 streikten 1.800 Arbeiter des Honda-Standorts in Foshan 17 Tage lang für ihre Forderung, eine Lohnerhöhung von 800 Yuan für Arbeiter und Praktikanten und eine demokratische Reform der Gewerkschaften zu erreichen. Anfänglich setzte die Geschäftsführung auf Einschüchterung: sie entließ zwei Aktivisten und drängte Praktikanten, ein Dokument zu unterschreiben, wodurch sie sich verpflichteten, keine Streiks zu organisieren und auch nicht daran teilzunehmen. Trotz dieser Drohungen dauerte der Streik an.

Die Geschäftsführung machte zwei Vorschläge zu Lohnerhöhungen, aber die Arbeiter hielten die Angebote für unzureichend. Die Betriebsgewerkschaft bot den Arbeitern keinerlei Unterstützung. Im Gegenteil, sie versuchte, den Streik mit Gewalt zu brechen und prügelte streikende Arbeiter.

Aufgrund dieser Eskalation von Gewalt ließ der Betriebsleiter demokratische Wahlen veranstalten. 30 gewählte Streikvertreter nahmen dann an Lohnverhandlungen teil, bei denen auch Vertreter des Arbeitsbüros, der lokalen Regierung, der Vorsitzende der Betriebsgewerkschaft und der Leiter der Geschäftsführung anwesend waren. Man einigte sich darauf, die Löhne der Arbeiter von 1.544 auf 2.044 Yuan und die Löhne der Praktikanten von 900 auf 1.500 Yuan zu erhöhen.

Aber das Ad-hoc-System von Arbeitnehmervertretung und Lohnverhandlung führte nicht zu einer strukturellen Reform der Arbeitsbeziehungen, wie die Arbeiter das verlangt hatten. Die ACFTU-Vertreter der Provinz weigerten sich, den Gewerkschaftsvorsitzenden, der die Geschäftsführung während des Streiks unterstützt hatte, abzusetzen. Die Gewerkschaftsvertreter erklärten sich zur Organisation von Wahlen bereit, aber die direkte Beteiligung von Arbeitern an diesen Wahlen war auf die Abteilung, also das erste Vertretungsniveau⁷⁴, beschränkt, und die Arbeiter waren von der Wahl der Vertreter der Betriebsgewerkschaft ausgeschlossen. Überdies wurde berichtet, dass die Kandidaturen manipuliert waren und daher stehen viele neu gewählte Vertreter der Betriebsgewerkschaft nach wie vor an der Seite der Geschäftsführung. Es gab neue Lohnverhandlungen, an denen viele Staatsvertreter, wie Gewerkschaften der Provinz oder Stadt, teilnahmen.

Vor dem Hintergrund einer Streikwelle, die am Honda-Standort in Foshan begann⁷⁵, wurden eine Gewerkschaftsreform und die Verbesserung des kollektiven Anhörungssystems prioritär für die ACFTU und die Regierung. Im Juni 2010 veröffentlichte die ACFTU ein Dokument mit dem Titel „Stärkung des Aufbaus von Betriebsgewerkschaften und deren Entfaltung“. Dieses Dokument rief zu Gewerkschaftswahlen in Übereinstimmung mit dem Gesetz und zur tatsächlichen Umsetzung der Arbeitsrechtsbestimmungen auf. Im August 2010 veröffentlichten die Regierung der Provinz Guangdong und der Stadt Shenzhen zweite Entwürfe⁷⁶ zur Reform kollektiver Anhörungen. Überdies veröffentlichten 13 Provinzen Dokumente zur Förderung kollektiver Lohnverhandlungen.

Es gibt auch Nachweise für eine stärkere Beteiligung von Staatsvertretern (Regierungs-, Partei- oder Gewerkschaftsvertreter auf Ebene der Provinz oder Stadt) an den Arbeitsbeziehungen auf Unternehmensebene. Chan & Hui (2013) identifizieren die jüngsten Veränderungen bei Arbeitsbeziehungen in Unternehmen in China als eine Verlagerung von „formaler kollektiver Anhörung“ zu „Kollektivverhandlung durch Aufruhr“ unter Druck von Streiks, die zu „staatlich gelenkten Kollektivverhandlungen“ führen, weil es nicht die Macht von Arbeiterverbänden ist, die die Arbeitgeber an den Verhandlungstisch zwingt, sondern die politische Macht der KPC. Sie betonen also, dass die Regierung „durch Arbeiter geführte Kollektivverhandlungen“ nicht im Sinn des Mechanismus der industriellen Demokratie unterstützt, der im 19. Jh. durch die Webbs theoretisch vorgestellt und zu einem der wichtigsten Pfeiler des europäischen Modells von Arbeitsbeziehungen wurde. Da der Staat davon ausgeht, dass eine direktere Beteiligung der Arbeiter zu politischer Instabilität führen würde, haben jüngste Entwicklungen der Arbeitsbeziehungen in chinesischen Unternehmen nicht zu einer offenen Debatte über das Recht auf Vereinigungsfreiheit oder das Streikrecht geführt.

⁷³ Chan & Hui (2013).

⁷⁴ Es gab sieben Sektionen am Standort, jeweils bestehend aus vier oder fünf Abteilungen. Die Arbeiter durften nur an den Wahlen auf Abteilungsniveau teilnehmen.

⁷⁵ Der Streik bei Honda hatte wesentliche Auswirkungen auf den Arbeitsrechtsaktivismus in China, sowohl auf lokaler, als auch auf nationaler Ebene. In den Wochen nach diesem Streik wurden Streiks, die zu Kollektivverhandlungen führten, an einem anderen Honda-Standort (Zhongshan), in mehreren Automobilfabriken (Zulieferer von Hyundai, Toyota, Ford und BMW) und in Elektronikfabriken in ausländischem Eigentum beobachtet. Analysten sind sich über das Interesse der Regierung einig, Streiks einzudämmen, indem sie wirtschaftliche Konzessionen von Unternehmen erreicht.

⁷⁶ Guangdong's „Vorschriften zur demokratischen Führung von Unternehmen“ und Shenzhen's „Verordnung zur kollektiven Anhörung“. Die ersten Entwürfe wurden zwei Jahre zuvor veröffentlicht, wurden aber wegen starkem Widerstand von Wirtschaftsverbänden aufgegeben.

Interessanterweise hat aber die aufkommende Praxis von Lohnverhandlungen zu einer Verhandlung über die Verhandlungsregeln selbst geführt. Die aktuelle Verlagerung des Diskurses von der dominanten „kollektiven Anhörung“ zum Begriff „Kollektivverhandlung“ beweist einen echten Paradigmenwechsel in der Sichtweise von Arbeitsbeziehungen durch die KPC (Froissard, 2014). Der Begriff „Kollektivverhandlung“ reflektiert die reine Akzeptanz von Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Das impliziert die Anerkennung einander entgegenstehender Arbeitsbeziehungen (Edwards, 2004), was sich vom historischen Ansatz der KPC „harmonischer“ Arbeitsbeziehungen unterscheidet. Wenn man in diese Richtung weiter denkt, ebnet dies ferner den Weg zu verschiedenen Formen von Vertretung und Konfliktregelung⁷⁷.

Aber die Fortsetzung dieser Verlagerung hin zu stärkerer Beteiligung der Arbeiter hängt auch von der Strategie der Geschäftsführung ab. Interessanterweise weisen Chan & Hui (2014) auf eine weitere Kraft hin, die verbesserten Bestimmungen über Kollektivverhandlungen in China ablehnend gegenübersteht: ausländische Wirtschaftsverbände. Viele ausländische Wirtschaftsverbände haben sich nämlich gegen die „Vorschriften“ von Guangdong und die „Verordnung“ von Shenzhen ausgesprochen. In Hongkong haben mehr als 40 Wirtschaftsverbände ablehnende Petitionen in den Zeitungen veröffentlicht⁷⁸. Die Amerikanische Handelskammer in Südchina und die Japanische Außenhandelsorganisation in Hongkong veröffentlichten ein Positionspapier an die Regierung von Guangdong, in dem sie sich gegen die Gesetzgebung aussprachen. Demzufolge wurden, trotz Pekings Entschlossenheit, Diskussionen über die zwei vorgeschlagenen Gesetze eingestellt.

Die Europäische Handelskammer in China äußerte 2008 ihre Besorgnis darüber, dass das Arbeitsvertragsgesetz die Arbeitskosten erhöhen würde (Chan & Hui, 2014). Zu den Verordnungen über Kollektivverhandlungen von Guangdong und Shenzhen gab die Europäische Kammer keine offizielle Stellungnahme ab.

Stellungnahmen europäischer Wirtschaftsverbände zu chinesischen Gesetzen über Kollektivverhandlungen⁷⁹

Während die Europäische Kammer keine offizielle Stellungnahme abgab, haben nationale Wirtschaftsverbände sich zur Gesetzesvorlage über Kollektivverhandlungen von Guangdong und Shenzhen folgendermaßen geäußert:

Die französische Kammer und Botschaft zeigten sich „ziemlich unbesorgt“;

Die Deutsche Kammer in Südchina gab keine offizielle Stellungnahme ab, war aber der Ansicht, dass die Gesetze „vermutlich keinen großen Einfluss auf deutsche Firmen haben würden, da diese in ihrem Heimatland an Gewerkschaften und strenge Arbeitsgesetze gewöhnt sind“;

Die schwedische Botschaft unterstützte den Gesetzesentwurf und erklärte, dass „der Arbeitsmarkt in China außergewöhnlich und volatil ist; Gesetze sichern keinen funktionalen Arbeitsmarkt, und Kollektivverhandlungen sind ein Mittel zur Stabilisierung des Arbeitsmarktes“.

Die Benelux-Handelskammer gab keine offizielle Stellungnahme ab, aber die Vor- und Nachteile wurden durch Gesprächspartner genannt: „Einerseits würden die Instrumente zur Vermeidung von Streiks und zur Wahrung des sozialen Friedens beitragen, andererseits würden sie Arbeitern das Recht geben, Löhne festzulegen“.

⁷⁷ Trotz aller Bemühungen konnten leider keine Gespräche mit ACFTU-Vertretern erreicht werden.

⁷⁸ <http://www.clb.org.hk/en/content/no-more-delay-urgent-task-implementing-collective-bargaining-guangdong>, 03.12.2015.

⁷⁹ Chan & Hui, 2014.

2.3. Eine entscheidende, aber problematische Rolle von NGOs in der Entwicklung von Kollektivverhandlungen

Der Begriff „Kollektivverhandlungen“ wurde Anfang der Jahre 2000 zum ersten Mal durch Labour-NGOs in Hongkong und im Perlfussdelta verwendet (Froissard, 2014)⁸⁰. Zusammen mit der Anwaltskanzlei Laowei in Shenzhen erstellten sie auch eine Website (2010) und eine Zeitschrift über Kollektivverhandlungen (2011)⁸¹. Seit 2010 werden jedes Jahr ein oder zwei Foren veranstaltet, an denen Gewerkschaftsvertreter, Anwälte, Wissenschaftler und NGOs teilnehmen.

Labour-NGOs entstanden in den 1990er Jahren zur Unterstützung von Wanderarbeitern, die keinen Zugang zu sozialen Rechten und Gewerkschaftsvertretung hatten, und haben seither an Umfang und Anzahl zugenommen. Froissard (2014) zählte mehr als vierzig Labour-NGOs im Perlfussdelta, zehn in Peking und fünf im Jangtsedelta, aber nur sieben davon setzen sich für Kollektivverhandlungen ein. Alle NGOs, die sich für Kollektivverhandlungen einsetzen, sind im Perlfussdelta angesiedelt. Sie vereinen ehemalige Arbeiterführer und Sozialarbeiter und werden durch ausländische NGOs finanziert. Froissard (2014) betont, dass diese NGOs in einer Grauzone überleben: China verbietet, dass Menschen sich autonom organisieren, aber NGOs befriedigen eine Nachfrage, die die offiziellen chinesischen Institutionen nicht decken können: „NGOs werden durch den Staat für gefährlich gehalten, da dieser fürchtet, sie könnten eine Revolution auslösen, und sind für diesen unerlässlich geworden.“

Von Anfang an haben NGOs ihre Aktivitäten diversifiziert. Zuerst spezialisierten sie sich auf die Verteidigung individueller Arbeitsrechte, heute unterstützen sie kollektive Rechte. Ihre Rolle besteht jetzt vorwiegend darin, Arbeiter bei der Organisation von Wahlen oder bei Verhandlungen mit Arbeitgebern zu unterstützen. Dadurch betonen NGOs – die keine gewählten Gremien sind –, dass sie nicht an die Stelle der Gewerkschaften treten wollen. NGOs fordern oft die offizielle Gewerkschaft zu Unterstützung der Arbeiter auf.

Der Kodex von Guangdong zu Kollektivverhandlungen: Der verlorene Inhalt am Weg vom Entwurf zur Regelung

Trotz heftiger Widerstände von Unternehmen zwei Jahre zuvor nahm die Regierung von Guangdong im September 2014 einen Kodex zu Kollektivverhandlungen an. Laut Gewerkschaftsspezialisten unterscheidet sich die endgültige Regelung wesentlich vom ursprünglichen Entwurf. 2010 zielte ein erster Entwurf auf die Gründung eines Systems ab, mit dem Arbeitnehmer einen Arbeitgeber zu Verhandlungen über Arbeitsplatzthemen zwingen konnten, ohne zuerst zu streiken⁸². Es sollte Bußzahlungen für Arbeitgeber geben, die Verhandlungen ablehnten, Informationen zurückhielten oder mit Täuschungsabsicht verhandelten. Am wichtigsten war der Punkt, dass Arbeitnehmer, wenn die unbilligen Maßnahmen des Arbeitgebers eine Arbeitsniederlegung oder Dienst nach Vorschrift verursachten, für ihre Beteiligung an einer solchen Maßnahme nicht entlassen werden konnten.

In den Vorschriften, die ab 1. Januar 2015 in Guangdong in Kraft traten, war von diesen Reformen aber keine Rede mehr – und es ist somit unwahrscheinlich, dass sie zu Kollektivverhandlungen führen werden. Die endgültigen Vorschriften erhöhten die Schwelle für die Forderung nach Verhandlungen von Arbeitern und strichen jede mögliche Bestrafung von Arbeitgebern. Wenn Verhandlungen scheitern, weil Arbeitgeber mit Täuschungsabsicht verhandeln, bieten die Vorschriften Arbeitern, die deshalb streiken, keinen Schutz. In diesem Fall wird die lokale Regierung angewiesen, sich an die zuständigen Gremien – darunter auch die Polizei – zu wenden, um eine Lösung zu finden.

80 Es ist also keine Überraschung, dass Guangdong und Shenzhen zu den treibenden Kräften hinter Bestimmungen über Kollektivverhandlungen in China gehören.

81 Respektive China Collective Bargaining Forum und Collective Bargaining Research.

82 <http://www.clb.org.hk/en/sites/default/files/File/A%20Code%20of%20Collective%20Bargaining.pdf>, 03.12.2015.

In der Praxis besteht die erste Rolle von NGOs darin, Arbeiter über ihre Rechte zu informieren, also über die bestehende Arbeitsgesetzgebung, die diese oft nicht kennen. Während ihrer Schulungen betonen NGOs, dass das vorliegende Gesetz ein Minimum ist und dass Arbeiter das Recht haben, mehr zu verlangen. Dann unterstützen sie Arbeiter dabei, aus verschiedenen Leuten eine organisierte Gruppe zu formen. Dazu bringen NGOs den Arbeitern bei, Wahlen zu organisieren, wobei sie mit spontanen Kandidaten arbeiten. Wahlen werden entweder in den Schlafsälen der Arbeiter oder im Büro der NGO organisiert. Gewählte Vertreter verteilen dann die verschiedenen Aufgaben, die sie erledigen müssen, untereinander: Information und Organisation der Arbeiter, Verhandlungen mit dem Arbeitgeber, Medienarbeit. NGOs unterstützen Vertreter auch bei der Erarbeitung einer Strategie, indem sie ihre Forderungen nach Wichtigkeit reihen und eine Reihe von Maßnahmen entwickeln, um Druck auf den Arbeitgeber zu entwickeln. Manchmal wird ein Arbeiterfonds eingerichtet, um Ausgaben für Nahrung, Reisen, Telefon usw. zu decken.

Social Media spielen eine wichtige Rolle bei der Organisation von Kollektivmaßnahmen⁸³. Für Arbeiter sind sie ein Weg, Menschen über ihren Kampf zu informieren, vor allem die Arbeiter an ihrem Standort, aber auch über die Mauern des Standorts hinaus, insbesondere die lokalen Behörden. Den NGOs helfen Social Media, mit Arbeitern in Kontakt zu bleiben.

Auf Grundlage dieser gemeinsamen Erfahrung mit Arbeitern von der Basis veröffentlichten NGO-Aktivisten 2013 einen Kodex zu Kollektivverhandlungen⁸⁴, der sich auf alle Verhandlungspraktiken der Vergangenheit stützt. Dieser Text wurde im Internet veröffentlicht und der Provinz- und nationalen Regierung übergeben.

Pekings Pläne zu einer strengen Kontrolle von NGOs

Im Mai 2015 gab die chinesische Regierung das Gesetz über den Umgang mit ausländischen Nichtregierungsorganisationen der Volksrepublik China (zweiter revidierter Entwurf)⁸⁵ zur öffentlichen Kommentierung frei. Ausländische Analysten sind gemeinhin der Ansicht, dass sowohl der chinesischen als auch der internationalen Zivilgesellschaft bedeutender Schaden zugefügt wird, wenn es in seiner aktuellen Form verabschiedet und umgesetzt wird.

Der Gesetzesentwurf würde von ausländischen NGOs verlangen, ein hohes Maß an staatlicher Überwachung und Kontrolle über alle ihre Aktivitäten durch öffentliche Sicherheitsbehörden und chinesische professionelle Überwachungseinheiten zu akzeptieren. Das vorgeschlagene System droht den chinesischen Interessen zu schaden, indem bedeutenden Ressourcen, Erfahrung und Unterstützung der Zivilgesellschaft ein Ende gemacht würde.

Man geht auch davon aus, dass der Geist und wesentliche Bestimmungen des Entwurfs mit dem verstärkten Trend einer breiteren Unterdrückung der einheimischen Zivilgesellschaft übereinstimmt, seit Präsident Xi Jinping 2013 an die Macht kam⁸⁶.

Da es keine Vereinigungsfreiheit gibt, hat sich Arbeitsrechtsaktivismus von der Basis her in China durch NGOs entwickelt. Sie spielen eine wichtige Rolle für die Information der Arbeitnehmer und die Stärkung der Möglichkeit des Entstehens unabhängiger Verhandlungen. Da sie selbst keine Gewerkschaften sind, können sie Arbeitern dabei helfen, echte Gewerkschaften aufzubauen, indem sie Wahlen an der Basis innerhalb der ACFTU unterstützen oder indem sie sich selbst in demokratisch organisierte Arbeitnehmerorganisationen umformen. Aber Versuche von NGOs, sich zu unabhängigen Gewerkschaften mit ihrer eigenen Führungsstruktur und Verhandlungsagenda zu entwickeln oder die ACFTU von der Basis her zu reformieren, stießen in der jüngsten Vergangenheit auf eine neue Art von Widerstand von Peking, als mehrere bekannte NGO-Arbeitsrechtsaktivisten verhaftet wurden oder verschwanden und keinen Zugang zu Anwälten oder ihrer Familie erhielten. Diese Ereignisse sind eine Erinnerung – sollte dies nötig sein – daran, dass echte Kollektivverhandlungen beim Fehlen von Vereinigungsfreiheit Wunschdenken bleiben.

83 http://www.clb.org.hk/en/sites/default/files/File/research_reports/searching%20for%20the%20union%201.pdf, 03.12.2015.

84 Die komplette englische Version finden Sie auf <http://www.clb.org.hk/en/sites/default/files/File/A%20Code%20of%20Collective%20Bargaining.pdf>, 03.12.2015.

85 <http://chinadevelopmentbrief.cn/articles/cdb-english-translation-of-the-overseas-ngo-management-law-second-draft/>, 03.12.2015.

86 <http://www.hricchina.org/en/legal-resources/hric-law-note-draft-law-foreign-ngos-undermines-chinese-civil-society-and-chinas>, 03.12.2015.

Schlussfolgerung und Empfehlungen

Ein Vergleich zwischen der EU und China in Bezug auf Investitionen, Führung, internationale Politik und Modelle von Arbeitsbeziehungen zeigt, dass die Unterschiede nicht größer sein könnten: Während die EU einen bedeutenden Anteil der FDI in China repräsentiert, ist der chinesische Investitionsumfang nur ein geringer Anteil der FDI in Europa. Aber seit 2014 steigen die chinesischen Investitionen in Europa steil an, während EU-Unternehmen vorsichtigere Investitionspläne für China formulieren. Darüber hinaus hat China – in einem Kontext der Wirtschaftsrezession – eine internationale Entwicklungsstrategie erarbeitet, die sowohl auf den Ausbau der chinesischen Wirtschaftstätigkeit im Ausland als auch auf den Kauf von Technologie und Kompetenzen ausgerichtet ist, die es für seine neue Strategie auf Grundlage von Qualität und Dienstleistungen im Inland braucht. Die Verhandlungen des Investitionsabkommens mit der EU sind als Teil dieser breiteren Strategie zu verstehen, die auch mit Pekings finanzieller Unterstützung umgesetzt wird. Die EU hingegen scheint keine umfassende Verhandlungsstrategie gegenüber China zu haben: In Ermangelung einer europäischen Wirtschafts- und Industriepolitik werden die Verhandlungen in einem ziemlich legalistischen Zugang geführt, der sich auf allgemeine technische Lösungen konzentriert. Die EU hat die Absicht, spezifische Bestimmungen zu Menschenrechten einzuführen, aber Arbeitsrechte und Beschäftigung scheinen bei den Kernpunkten nicht auf. Das ist umso problematischer, als es in China selbst eine entstehende Debatte darüber gibt, ob Systeme von Arbeitsbeziehungen, wie Kollektivverhandlungen, die Kern des europäischen Modells sind, übernommen werden sollten.

In Bezug auf das Verhalten chinesischer Investoren / Unternehmen scheint es nur geringe Unterschiede zu ihren amerikanischen und westeuropäischen Pendanten zu geben. Kurz gefasst: Wenn es keine Alternative gibt, halten sie sich im Allgemeinen an die Regeln und respektieren Gewerkschaften, wenn sie investieren. Wenn es schwache Gewerkschaften und wenige Kollektivverhandlungen gibt, sucht man selbst nicht nach sozialem Dialog oder Arbeitnehmermitbestimmung. In der jüngeren Vergangenheit haben chinesische Manager in Lateinamerika und Afrika schwere Zeiten durchgemacht. Die ausgezeichnete Arbeit von ILO-ACTRAV in diesen Regionen ist eine Referenz: Sie zeigt, dass Gewerkschaften die Möglichkeit haben, mächtige chinesische Unternehmen mit Erfolg herauszufordern, um ihre Rechte zu verteidigen und Respekt zu erringen.

Es bleibt noch abzuwarten, ob ein Investitionsvertrag EU-China eine Gelegenheit für die EU sein könnte, eine gemeinsame Strategie gegenüber China zu entwickeln. Genauere Studien auf Unternehmens-/Sektorniveau wären notwendig, um die konkreten Auswirkungen/Faktoren von Investitionsstrategien und deren Auswirkungen auf Arbeitsbeziehungen sowohl in China als auch in Europa besser zu verstehen.

Dennoch schlägt der Bericht implizit vor, in welchen Bereichen Maßnahmen ergriffen werden könnten, um die Beziehungen EU-China in Richtung eines stärker beschäftigungs- und arbeitsorientierten Ansatzes zu verschieben. Nachstehend finden Sie Empfehlungen für einen anderen Zugang zu den Investitionsbeziehungen EU-China.

Kampf gegen „Klischees“

Schlussfolgerungen Teil 1:

- Chinesische Investitionen sind nicht nur „schlechte“ oder „gute“ Investitionen, obwohl sie durch manche Bürger und Unternehmen in Europa gefürchtet und durch manche Politiker (Juncker-Plan) begrüßt werden.
- Regierungen und lokale Behörden in der EU schließen Vereinbarungen mit chinesischen Unternehmen unter staatlicher Kontrolle oder Führung ab, die oft geheim gehalten werden, obwohl sie die öffentlichen Ausgaben beeinflussen und bedeutende Auswirkungen auf die Beschäftigung haben.
- Chinesische Investitionen können Beschäftigung schaffen oder schützen.
- Sie können auch zu einem Technologietransfer oder zur Verlagerung der Produktion außerhalb Europas führen und negative Umstrukturierungen in Europa verursachen.

Schlussfolgerungen Teil 2:

- Chinesische Investoren passen sich an das lokale Umfeld an, wie andere ausländische Investoren. Europäische und amerikanische Unternehmen benehmen sich nicht besser als die Chinesen, wenn sie beispielsweise in Mittel- und Osteuropa oder in bestimmten Sektoren aktiv sind.
- Der Zustand des Arbeitsrechts und die Qualität von Arbeitsbeziehungen im Zielland und sektor sind entscheidend.

Empfehlungen

1. Chinesische Investitionen sollten nicht diskriminiert, sondern nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit behandelt werden. Jedes Investitionsabkommen EU-China sollte den Schutz der EU-Wirtschaft vor möglichem Missbrauch „finanziell“ dominanter Positionen (Zugang zu Kredit von öffentlichen Finanzinstituten) oder „Trojanischen Pferden“ verstärken.
2. EU-Mitgliedsstaaten oder lokale Behörden sollten transparenter über bilaterale Abkommen mit chinesischen Unternehmen sein, die in ihren Ländern investieren wollen. Sie sollten die relevanten Interessenträger anhören, darunter auch Gewerkschaften.
3. Die Strategien der Gewerkschaften zu Verhandlungen, Organisation und Mitgliederwerbung sind entscheidend.
4. Diese Strategien können an chinesische Unternehmen angepasst werden, wobei man auf Erfahrungen von europäischen Gewerkschaften, die bereits mit chinesischen Unternehmen zu tun haben, und auf die Erfahrungen afrikanischer und lateinamerikanischer Gewerkschaften, die ACTRAV gesammelt hat, aufbauen kann.

Der Unterschied zwischen EU- und chinesischen Investitionen

Schlussfolgerungen Teil 3:

- Chinesische Unternehmen sind aber „unlautere Wettbewerber“, weil sie von substanziellen finanziellen Darlehen zu Bedingungen profitieren, die EU-Unternehmen durch europäische Finanzinstitute nicht angeboten werden und nach den Bestimmungen der EU zu „staatlicher Unterstützung“ tatsächlich illegal sein könnten.

Empfehlungen

5. Transparenz auf beiden Seiten ist eine zentrale Bedingung, bevor es zu einem Investitionsvertrag kommt.
6. Die Debatte zum öffentlichen Beschaffungswesen und zu staatseigenen Unternehmen sollte bei der WHO dringend vorangetrieben werden, bevor die Verhandlungen zwischen der EU und China abgeschlossen werden.
7. Die Rolle der EIB in Bezug auf Handel und Investitionen sollte verstärkt werden.

Die Verhandlungen

Schlussfolgerungen Teil 4:

- Der strategische Zugang Chinas zu Sektoren und wirtschaftlicher Entwicklung ist deutlich und klar umrissen. Die EU leidet unter dem Fehlen einer Industriepolitik in ihrer schüchternen wirtschaftspolitischen Steuerung. Die EU wirkt in den aktuellen Verhandlungen naiv, obwohl sie gut daran tut, eine Eröffnung von Diskussionen über Handel abzulehnen.

Schlussfolgerungen Teil 5:

- Die aktuellen Verhandlungen unterscheiden sich von anderen, vor allem wegen des Fehlens unabhängiger Gewerkschaftsorganisationen in China. Daher drängt die EU auf die Anerkennung der SVU und der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen als Weg zur Abdeckung arbeitsrechtlicher Themen.
- Zugleich gibt es Kräfte in China (auch innerhalb des Parteistaates), die einen pragmatischen Zugang zu Kollektivverhandlungen vor dem Hintergrund wachsenden sozialen Unfriedens verteidigen, während sie jegliche Politisierung von Arbeitnehmerorganisationen vermeiden wollen.
- Einige positive Schritte wurden unternommen (dank der Programme zum Aufbau von Fähig- und Fertigkeiten einiger Gewerkschaftsorganisationen), um die Rolle der Gewerkschaft von der Rolle der Arbeitgeber zu trennen, wobei auch einige erste Versuche der ACFTU berücksichtigt wurden, in einigen Firmen autonome Praktiken von Kollektivverhandlungen zum Beispiel zu Löhnen und Arbeitsbedingungen einzuführen.

Empfehlungen

8. Die EU sollte transparenter über die laufenden Verhandlungen sein.
9. Die EU sollte einen strategischeren Zugang zu Investitionen annehmen, sowohl in China als auch in der EU.
10. Die EU sollte dringend Anhörungen mit den Sozialpartnern aller Sektoren einrichten, um ihre Sektor-/Branchenziele anzupassen.
11. Die EU sollte versuchen, diese Themen anzusprechen und Sozialpartner aus der EU einzubeziehen. Die SVU kann ein nützlicher Weg sein, einen demokratischen Diskussionsprozess auf Unternehmensebene einzuleiten. Neue Methoden wie jene der „Due-Diligence“-Prüfung könnten weiter gefördert werden, um die Unternehmensverantwortung zu verstärken.
12. Die SVU sollte jedoch nicht verwendet werden, um Kollektivverhandlungen zu umgehen, da diese ein Grundrecht der Arbeitnehmer und ein ökonomischer Stabilisator sind.
13. Sozialer Dialog und Kollektivverhandlungen gehören zum „sozialen Besitzstand der Gemeinschaft“ und sollten auch als bewährte Praktiken beworben werden.
14. Neue Instrumente sollten eingesetzt werden: die Richtlinie über nichtfinanzielle Erklärungen und Sozialverantwortungsbewusstes Investieren (UNPRI).
15. Die Rolle der weltweiten Gewerkschaftsverbände ist hier entscheidend.

Die Verhandlungen	
Schlussfolgerungen Teil 6: <ul style="list-style-type: none"> Die Beteiligung von Interessenträgern ist möglicherweise beschränkter als in früheren FHA. 	Empfehlungen <p>16. Die Ratifizierung und volle Umsetzung der ILO-Konventionen sollte in jedes Investitionsabkommen aufgenommen werden. Verletzungen sollten einem strengen Streitbeilegungsverfahren unterliegen, das als letztes Mittel wirtschaftliche Konsequenzen haben kann.</p> <p>17. Bewährte Praktiken in Bezug auf die Einbeziehung von Interessenträgern wie in den FHA EU-Cariforum und EU-Korea sollten verfolgt werden, während anerkannt wird, dass die mangelnde Unabhängigkeit der chinesischen Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen den Wert jedes gemeinsamen Forums EU-China stark einschränken würde.</p> <p>18. Eine bessere Verbindung mit bestehenden Niveaus der Arbeitnehmerbeteiligung (EBR, SD-Ausschüsse) und mit offiziellen sektoralen Dialogen EU-China sollte gefunden werden.</p>

Die Nachhaltigkeitsprüfung	
Schlussfolgerungen Teil 7: <ul style="list-style-type: none"> Der weit verbreitete Einsatz mathematischer Simulationsmodelle liefert den Verhandlern keine ausreichend zielgerichteten Informationen. 	Empfehlungen <p>19. Die Transparenz von Verhandlungen ist ein Problem. Sozialpartner und europäische Ausschüsse für den sektoralen sozialen Dialog sollten stärker in Nachhaltigkeitsprüfungen einbezogen werden.</p> <p>20. Während der Prüfung könnte der EGB das Thema der „besseren Rechtsetzung“ ansprechen, die gegen das zukünftige Abkommen und andere verstoßen könnte.</p>

Und chinesische Arbeitnehmer?	
Schlussfolgerungen Teil 8: <ul style="list-style-type: none"> Das Streikrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen stehen zueinander in Beziehung. In China sind kleine Verbesserungen der Arbeitnehmervertretung und des Rechts auf Kollektivverhandlungen ein Schritt in die richtige Richtung, aber ohne unabhängige Gewerkschaften und Streikrecht ist nur wenig Fortschritt zu erwarten. 	Empfehlungen <p>21. Die chinesische Regierung sollte das Recht der Arbeitnehmer, Gewerkschaften ihrer eigenen Wahl zu gründen, anerkennen.</p> <p>22. Europäische Unternehmen, die in China tätig sind, sollten zu transparenten Wahlverfahren im Betrieb und Kollektivverhandlungen ermutigen.</p> <p>23. Sie sollten legitimen europäischen und chinesischen Arbeitnehmervertretern die Möglichkeit zu Erfahrungsaustausch und Dialog bieten.</p> <p>24. Die EU sollte das Streikrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen in ein Kapitel über nachhaltige Entwicklung aufnehmen.</p>

Gewerkschaftskoordination	
Schlussfolgerungen Teil 9: <ul style="list-style-type: none"> Es gibt einen Mangel an Informationen über Arbeitsbeziehungen in europäischen Unternehmen in China. Verschiedene europäische Gewerkschaften haben begonnen, ihre chinesischen Kollegen auf Betriebsebene zu besuchen. 	Empfehlungen <p>25. Der EGB sollte alle Mitgliedsorganisationen ersuchen, ihre Kontakte und Aktivitäten mit chinesischen Organisationen zu melden, damit er zu deren Koordination beitragen kann.</p> <p>26. Dies könnte längerfristig zum Aufbau eines Netzwerks von Arbeitnehmervertretern auf Betriebsebene, gemeinsamen Schulungen für chinesische und europäische Vertreter von Betriebsebene usw. beitragen.</p> <p>27. Das ACTRAV-Mehrjahresprogramm zum Aufbau von Fähig- und Fertigkeiten, das mehrere EU-Gewerkschaften einbezieht, und die TUAC-Aktivitäten in China zu den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen könnten weiter unterstützt und bei zukünftigen Initiativen berücksichtigt werden.</p> <p>28. Die Einführung unabhängiger Ausschüsse für Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz in den Betrieben könnte ein erster Schritt in Richtung einer sinnvollen Arbeitnehmervertretung sein.</p> <p>29. Wissenschaftler zeigen, dass chinesische Investoren sich in einem Lernprozess über Personalplanung und -entwicklung befinden. Welche Rolle können EGB/ETUI bei der Beeinflussung dieses Lernprozesses spielen, um ein besseres Verständnis und eine bessere Praxis der Kollektivverhandlungen zu erreichen?</p>

Wie geht es weiter?	
Schlussfolgerungen Teil 10: <ul style="list-style-type: none"> Die chinesische und die europäische Wirtschaft sehen sich mit einer Verlangsamung konfrontiert. Weniger abfließende Investitionen oder sogar Kürzungen sind zu erwarten. Die Beteiligung Chinas am Juncker-Plan über 315 Milliarden Euro wird Auswirkungen auf die europäische Wirtschaft haben, aber in welchen Sektoren? Die Diskussion über den Marktwirtschaftsstatus setzt die Verhandlungen unter Druck. Sowohl der EGB als auch BusinessEurope weisen die Gewährung des MES an China zurück. 	Empfehlungen <p>30. Der Konjunkturrückgang führt zu vermehrtem chinesischem „Dumping“, z. B. von Stahl. China erfüllt den Status einer Marktwirtschaft nicht und das sollte nicht im Rahmen der Verhandlungen über das Investitionsabkommen behandelt werden.</p> <p>31. Die aktuellen Verhandlungen sollten stärker auf Sektoren konzentriert sein. Die Beteiligung europäischer und weltweiter Gewerkschaftsverbände ist in dieser Phase entscheidend.</p> <p>32. Der EGB, nach Möglichkeit mit den Arbeitgebern, hat Recht auf eine Anhörung zur Klarstellung über die Entwicklung des Juncker-Plans.</p>

Literaturangaben

- ANDRIJASEVIC, R. & SECCHETO, D. (2016, erwartet), „Foxconn beyond China: Capital-labour relations as co-determinants of internationalization“, in: Smith C. & Liu, M. (eds) (2016) *Work and Employment in China. A Labour Process Perspective. Critical Perspectives on Work and Employment Book Series*, Palgrave.
- BAKER & MCKENZIE (2015), „Reaching New Heights. An update on Chinese Investment into Europe“.
- BARONE, B. & BENDINI, R. (2015a), „China: Economic outlook, 2015“, Generaldirektion für Externe Politikbereiche, Europäisches Parlament, *In-depth Analysis*.
- BARONE, B. & BENDINI, R. (2015b), „Trade and Economic Relations with China 2015“, Generaldirektion für Externe Politikbereiche, Europäisches Parlament, *In-depth Analysis*.
- BARTELS L., „The role of civil society in monitoring free trade agreements“, ohne Datum.
- BHI-Bericht „Chinas Öffnung nach außen: Chinesische Bauunternehmen auf dem globalen Markt und das Engagement der BHI“ (2013).
- BUSINESSEUROPE (2015), „EU-China relations: 2015 and beyond“, März 2015.
- Positionspapier von BUSINESSEUROPE zum Marktwirtschaftsstatus von China, Dezember 2015.
- CHAN & HUI, 2013 *The Development of Collective Bargaining in China: From “Collective Bargaining by Riot” to “Party State-led Wage Bargaining”*, *The China Quarterly*, Volume 217 / März 2014, SS. 221-242.
- Kommission KOM(2010) 343, endgültig, 7.7.2010 „Auf dem Weg zu einer umfassenden europäischen Auslandsinvestitionspolitik“.
- Kommission KOM/2010/0612 endgültig „Handel, Wachstum und Weltgeschehen Handelspolitik als Kernbestandteil der EU-Strategie Europa 2020“.
- Stellungnahme des EWSA, 29.03.2015 „Role for sustainable development and civil society involvement in stand-alone EU investment agreements with third countries“.
- Stellungnahme des EWSA, 05.05.2011 „Sustainability impact assessments (SIA) and EU trade policy“.
- EMONS, O. (2013), „Ausverkauf der hidden Champions?“, Hans-Böckler-Stiftung, März 2013.
- EMONS, O. (2015), „Übernahmen: Erfahrungen mit chinesischen Investoren in Deutschland“, *WSI-Mitteilungen*, 02/2015.
- EGB-Stellungnahmen zur Gewährung des Marktwirtschaftsstatus an China, 17. Dez. 2015.
- EUROPÄISCHE HANDELSKAMMER IN CHINA (2013), *Chinese Outbound Investment in the European Union*.
- FROISSARD, C. (2014), „L’émergence de négociations collectives autonomes en Chine“, *Critique Internationale*, Nr. 65.
- PAWLICKI, P. (2015), „Chinese multinational companies in Europe. The case of telecommunication equipment industry. Huawei and ZTE“, *Gutachten für ETUI, Arbeitspapier*, Juni 2015.
- Pinsent Masons & The Centre for Economics and Business Research (CEBR) *China invest West: „Can Chinese investment be a game changer for UK infrastructure?“* herausgegeben am 29.10.2014.
- ROGERS D., „What would the UK do with \$169bn from China?“, *Global Construction Review*, 05.11.2014.
- UNCTAD, „Investment policy framework for sustainable development“, nicht datiert.
- Van Den Putte Lore, Orbie Jan, Bossuyt Fabienne, Martens Deborah, De Ville Ferdi. „What social face to the new EU trade agreements? Beyond the „soft“ approach“, EGB-Positionspapier, Nr. 13/2015.



European Trade Union Confederation (ETUC)
Boulevard Roi Albert II, 5
B-1210 Brussels, Belgium



European Trade Union Confederation (ETUC)
Boulevard Roi Albert II, 5
B-1210 Brussels, Belgium

The ETUC is the voice of workers and represents 45 million members from 89 trade union organisations in 39 European countries, plus 10 European Trade Union Federations.