



*Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss*

**REX/197**  
**"Beziehungen EU-China:  
die Rolle der Zivilgesellschaft"**

Brüssel, den 15. März 2006

**STELLUNGNAHME**  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
zum Thema  
**"Beziehungen EU-China: die Rolle der Zivilgesellschaft"**

---

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss war am 7. Februar 2005 in einem Schreiben des britischen Ratsvorsitzes gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um eine Sondierungsstellungnahme zu folgendem Thema ersucht worden:

*"Beziehungen EU-China: die Rolle der Zivilgesellschaft".*

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 20. Februar 2006 an. Berichterstatter war Herr SHARMA, Mitberichterstatter war Herr ETTY.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 425. Plenartagung am 15./16. März 2006 (Sitzung vom 15. März) mit 93 gegen 2 Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

\*

\*       \*

## 1. **Hintergrund**

- 1.1 Dieser Sondierungsstellungnahme liegt ein Ersuchen des britischen Ratsvorsitzes zugrunde. Der Aufbau einer strategischen Partnerschaft mit China gehört zu den Prioritäten des britischen Ratsvorsitzes. Auch Kommissionsmitglied Mandelson hat hervorgehoben, dass die Beziehungen zu China - auf der Grundlage der Achtung der Menschenrechte und mit dem Ziel der Förderung einer reiferen, pluralistischen Zivilgesellschaft - ausgebaut werden sollten.
- 1.2 Die EU gründet sich auf die allen ihren Mitgliedstaaten gemeinsamen Werte, die sie bekräftigt und in ihren Beziehungen zur übrigen Welt fördert. Diese Werte schließen die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit sowie der Menschenrechte ein. Die EU bemüht sich, auf Grundlage dieser Werte mit Drittländern und internationalen, regionalen oder weltweiten Organisationen, die die Prinzipien der Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten teilen, Partnerschaften einzurichten.
- 1.3 Europa hat ein erhebliches politisches und wirtschaftliches Interesse daran, China darin zu unterstützen, den Übergang in eine stabile, prosperierende und offene Gesellschaft erfolgreich zu bewältigen, die sich die demokratischen Grundsätze, die freie Marktwirtschaft und die Rechtsstaatlichkeit uneingeschränkt zu Eigen macht.
- 1.4 China hat ein rasantes Wirtschaftswachstum und einen starken gesellschaftlichen Strukturwandel aufzuweisen, was für Teile der Bevölkerung ein höheres Einkommen mit sich brachte, jedoch mit steigenden Ungleichheiten in den Lebens-, Umwelt-, Gesundheits- und Arbeitsbedingungen einherging und weniger bevorzugte Gruppen ins Hintertreffen gerieten ließ. Die Tatsache, dass die Benachteiligten keine Möglichkeit haben, legal und effizient ihre Rechte einzufordern und ihren Wünschen Ausdruck zu verleihen, führte zu steigenden sozialen

Unruhen, die die Hoffnungen der chinesischen Regierung, und mit ihnen die der EU, auf den Aufbau einer wohlhabenden und in Harmonie lebenden Gesellschaft bedrohen.

- 1.5 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat schon früher die Ansicht zum Ausdruck gebracht, dass eine starke und unabhängige Zivilgesellschaft einen großen Beitrag zu verantwortungsvoller Regierungsführung sowie zu politischer, wirtschaftlicher und sozialer Stabilität leistet. Seine Kontakte zur Zivilgesellschaft in Ländern außerhalb der EU - sowohl in Industriestaaten als auch in Entwicklungsländern - bestärken ihn in dieser Überzeugung. Der Ausschuss hat sich daher für die Entwicklung freier, unabhängiger und repräsentativer Nichtregierungsorganisationen der Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Landwirte, Verbraucher, Umweltschützer, Genossenschaften usw. ausgesprochen. Er fordert Gesetze, die die Rechte dieser Organisationen garantieren, und die Ratifizierung sowie die rechtliche und praktische Umsetzung internationaler Instrumente zum Schutz dieser Rechte. Auf diesen grundlegenden Überzeugungen basiert das große Interesse des Ausschusses an einer Zusammenarbeit mit der bestehenden und entstehenden Zivilgesellschaft in China. Der Ausschuss wird versuchen, die europäischen Vereinigungen der in ihm vertretenen Organisationen hierbei mit einzubeziehen.
- 1.6 Diese Stellungnahme zielt darauf ab, das Wesen, die Funktion und den operativen Aktionsrahmen zu untersuchen, in dem die zivilgesellschaftlichen Organisationen Chinas agieren, sowie Empfehlungen auszusprechen, die die EU und die Zivilgesellschaft Chinas in die Lage versetzen, die Beziehungen zwischen der EU und China zu verbessern. Bevor kurz auf die wesentlichen Schwierigkeiten eingegangen wird, möchte der Ausschuss hervorheben, dass seine Beobachtungen vor dem Hintergrund gegenseitigen Respekts vorgebracht werden. Wo es um internationale Normen geht, an die sowohl die EU-Mitgliedstaaten als auch China gebunden sind, kann ein Verstoß gegen diese Normen nicht als interne Angelegenheit eines Landes betrachtet werden. In solchen Fällen ist die Einhaltung dieser Normen sowohl auf dem Papier als auch in der Praxis eine gemeinsame Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft.

## **2. Allgemeine Bemerkungen**

### **2.1 Nichtstaatliche Organisationen (NGOs)**

#### **2.1.1 Die Stellung von NGOs in China**

2.1.1.1 NGOs sind in China erst seit dem Beginn der Reformen im Jahr 1978 entstanden. Ende 2004 waren 289.476 NGOs in China registriert. Es ist nicht bekannt, wie viele von ihnen stark genug sind, um als Partnerorganisationen für EU-Gremien in Frage zu kommen. Zusätzlich sind derzeit ca. 3.000 bis 6.500 ausländische NGOs in China tätig.

2.1.1.2 Die chinesische Definition von NGOs umfasst Organisationen aus dem wirtschaftlichen und dem sozialen Bereich, daher zählen auch Handels- und Industrieverbände zu den NGOs. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften wichtige Bestand-

teile der organisierten Zivilgesellschaft sind, obwohl sie nicht zu den NGOs im engeren Sinne des Wortes gehören.

2.1.1.3 Bei chinesischen NGOs wird unterschieden zwischen "Sozialorganisationen" mit Mitgliedern und "privaten Nichtunternehmenseinheiten", die keine Mitglieder haben und nicht gewinnorientiert im sozialen Bereich tätig sind, wie z.B. private Schulen und Krankenhäuser.

2.1.1.4 Es gibt acht große nationale Sozialorganisationen, die häufig als "Volksorganisationen" oder "Massenorganisationen" bezeichnet werden. Diese Organisationen, zu denen der Allchinesische Gewerkschaftsbund, die Kommunistische Jugendliga und der Allchinesische Frauenbund zählen, wurden vom Staat gegründet und üben in staatlichem Auftrag administrative und andere Funktionen aus. Diese drei Organisationen fungieren als die Abteilung für Arbeit, Jugend bzw. Frauen der Kommunistischen Partei. Sie als NGOs zu bezeichnen, ist daher irreführend.

2.1.1.5 Um legal zu bestehen, müssen chinesische NGOs vom für Fragen der Zivilgesellschaft zuständigen Ministerium bzw. dessen Zweigstellen genehmigt und registriert werden. Für die Registrierung von NGOs sind drei Regelungen relevant:

- Regelung betreffend die Registrierung und Verwaltung von Sozialorganisationen (1998)
- Vorläufige Regelung betreffend die Registrierung und Verwaltung von privaten Nichtunternehmenseinheiten (1998)
- Regelung betreffend die Verwaltung von Stiftungen (2004)

2.1.1.6 Einigen NGOs bereiten die derzeitigen Regelungen Schwierigkeiten bei der Registrierung, und zwar vor allem aus zwei Gründen:

- NGOs brauchen eine "professionelle Verwaltungseinheit" als Aufsichtsbehörde. Die NGO kann ihre Registrierung bei Dienststellen des Ministeriums für Fragen der Zivilgesellschaft erst nach der Zustimmung der Aufsichtsbehörde beantragen. Die Aufsichtsbehörde muss ein staatliches Organ oder eine von einem solchen Organ autorisierte Organisation sein. Ferner muss die Aufsichtsbehörde im beantragten Tätigkeitsbereich der NGO "einschlägig" tätig sein, d.h. über Zuständigkeiten im Tätigkeitsbereich der NGO verfügen. Eine literarische Gesellschaft sollte also unter der Kuratel des Kulturbüros und nicht der Bildungskommission stehen. Staatliche Organe sind jedoch nicht verpflichtet, die Aufsicht für NGOs in ihrem Bereich zu übernehmen. Das Kulturbüro kann beispielsweise die Aufsicht für eine literarische Gesellschaft, die sich registrieren lassen möchte, ablehnen.
- NGOs mit ähnlichen Zuständigkeitsbereichen dürfen nicht gleichzeitig in einem geografischen Gebiet bestehen. Wenn es z.B. bereits eine Vereinigung von Menschen mit Behinderungen in Peking gibt, darf keine ähnliche Vereinigung in Beijing registriert werden.

- 2.1.1.7 Aufgrund dieser Vorschriften konnten sich viele Basis-NGOs nicht registrieren lassen, weil sie entweder keine staatliche Agentur finden konnten, die bereit gewesen wäre, als professionelle Verwaltungseinheit für sie tätig zu werden, oder weil bereits andere NGOs mit ähnlichem Auftrag in dem geographischen Gebiet, in dem sie tätig werden wollten, registriert waren. Um rechtlich anerkannt zu werden, haben sich einige NGOs stattdessen bei Industrie- und Handelsbüros als Unternehmen registrieren lassen, obwohl sie gemeinnützige Tätigkeiten ausüben und nicht gewinnorientiert arbeiten.
- 2.1.1.8 Einige NGOs ließen sich gar nicht registrieren. Zwar begeben sie sich hierdurch in die Illegalität, doch wurden viele dieser Organisationen vom Staat unbehelligt gelassen, da ihre Aktivitäten als harmlos eingestuft wurden. Ihre Illegalität bedeutet jedoch, dass diese NGOs besonders verwundbar für die regelmäßig auftretenden "Säuberungsaktionen" des Staates im NGO-Bereich sind. Vieles deutet darauf hin, dass die chinesischen Behörden im vergangenen Jahr die Arbeit dieser NGOs verstärkt überwacht und kontrolliert haben, weil sie argwöhnen, dass nicht zugelassene Nichtregierungsorganisationen regierungsfeindlich sind oder sein könnten und somit eine destabilisierende Wirkung entfalten könnten.
- 2.1.1.9 Dem Ausschuss ist bekannt, dass gegenwärtig eine neue Verordnung über NGOs erarbeitet wird, nach der sich erstmalig auch alle ausländischen NGOs registrieren lassen müssen.
- 2.1.1.10 Häufig wird zwischen "staatlich organisierten NGOs" und "zivilgesellschaftlichen Organisationen" in China unterschieden. Die staatlich organisierten NGOs (GONGOs) werden von der Regierung gegründet und vom Staat unterstützt. Ihre Mitarbeiter werden häufig vom Staat bezahlt, die Führungspositionen bekleiden in der Regel pensionierte Regierungsbeamte. Im Gegensatz dazu werden zivilgesellschaftliche Organisationen von einzelnen Bürgern gegründet und erhalten keine staatliche Unterstützung. Ihre Mitarbeiter sind keine Regierungsangestellten, die Führungspositionen werden nicht von Beamten bekleidet.
- 2.1.1.11 GONGOs verfügen bisweilen über bessere Kontakte zur Regierung. Aufgrund dieser Kontakte kann die Regierung GONGOs stärker vertrauen und ihnen einen größeren Spielraum gewähren, was ihnen de facto eine größere Autonomie verleiht. GONGOs erhalten außerdem mehr Gehör bei der Regierung und sie haben mehr Möglichkeiten, sich am Beschlussfassungsprozess zu beteiligen.
- 2.1.1.12 Die große Mehrheit der zivilgesellschaftlichen Organisationen bemüht sich um eine Zusammenarbeit mit der Regierung anstatt ihre Unabhängigkeit hervorzuheben. Nach mehr als zwei Jahrzehnten der Marktreform hat die chinesische Regierung ihre direkte Kontrolle über wirtschaftliche und soziale Aktivitäten zwar zurückgefahren, verfügt jedoch noch immer über erhebliche Macht in diesen Bereichen. Keine NGO kann ohne eine gewisse Billigung und Unterstützung durch den Staat und Beamte wirklich effektiv arbeiten - dies ist NGOs nur über Kontakte zur Regierung möglich. Daher messen chinesische NGOs insgesamt guten Kontakten und Einfluss mehr Bedeutung bei als Unabhängigkeit von der Regierung, da sie wissen,

dass der Staat weiterhin Macht über sie hat und diese auch ausüben wird, sollten sie gewisse Grenzen überschreiten.

2.1.1.13 Bei der Verwaltung von NGOs sitzt die chinesische Regierung zwischen zwei Stühlen. Einerseits fördert sie Bildung und Wachstum von NGOs, um ihnen bestimmte Aufgaben zu übertragen, die sie in der Planwirtschaft selbst ausgeübt hat. Beispielsweise hofft die Regierung, dass sie einen Teil der vom Staat zu erbringenden Sozialleistungen auf NGOs übertragen kann und dass diese dabei mithelfen, gesellschaftliche Ressourcen zur Ergänzung der Sozialausgaben des Staates zu mobilisieren. Andererseits ist die Regierung sehr wachsam, was die Entwicklung von NGO-Aktivismus zu Sozialbewegungen angeht, die die Regierung politisch bedrohen und Instabilität verursachen könnten. Daher hat die Regierung in den vergangenen zwanzig Jahren mehrere "Säuberungsaktionen" durchgeführt, um ihre Kontrolle über die Tätigkeiten von NGOs zu festigen, wenn sie das Gefühl hatte, dass ihr diese Kontrolle entglitten war. Trotz dieser gelegentlichen Aktionen kam der Wachstumstrend der Zivilgesellschaft nicht zum Erliegen, was die gestiegene Anzahl von NGOs belegt.

2.1.1.14 Aus offiziellen Veröffentlichungen der Regierung geht hervor, dass sie die Tätigkeit Hundertter ausländischer NGOs, die auf mehr als zwanzig verschiedenen Feldern in China aktiv sind, dadurch erleichtern werde, dass sie ihnen Legalität zuerkennt.

Sie hat sich allerdings auch mit den ausländischen NGOs und ihren chinesischen Partnerorganisationen ausführlich beschäftigt. So haben einige chinesische NGOs berichtet, dass sie intensiv kontrolliert worden seien. Sie wiesen auch darauf hin, dass Umwelt- und Gleichstellungsthemen von der Regierung nun als "heikel" angesehen werden.

2.1.1.15 Die wichtigste Begründung für die Regierung besteht darin, dass soziale Stabilität und die Schaffung einer "auf Harmonie gegründeten Gesellschaft" absolut vorrangig seien. Dieselben Gründe werden im Zusammenhang mit der Festnahme von Dissidenten und der Internetzensur ins Feld geführt. Der Ausschuss weist darauf hin, dass westliche Firmen Sicherheitsinstrumente und Firewalls an China verkauft haben, mit denen die Rede- und Informationsfreiheit kontrolliert und eingeschränkt wird. Einige dieser Firmen sind soweit gegangen, sich schriftlich zur "Selbstdisziplin" zu verpflichten und das Versprechen abzulegen, die chinesischen Zensurgesetze zu achten.

2.1.1.16 Es ist auffällig, dass sich, obwohl Korruption in China weit verbreitet und durchaus ein aktuelles Thema ist, die örtlichen NGOs bislang noch nicht mit dieser Problematik auseinandergesetzt haben.

2.1.1.17 Die Akademien sind wichtige Kontaktstellen sowohl für ausländische, als auch für die chinesischen NGOs. Ausländische NGOs, aber auch die Europäische Kommission, arbeiten häufig mit ihnen zusammen und unterstützen ihre Forschungsaktivitäten.

2.1.1.18 Hongkong verfügt auch weiterhin über florierende NGOs, die auf dem Gebiet der Dienstleistungen und der Meinungsbildung aktiv sind. In beiden Bereichen stehen sie in Kontakt mit den NGOs der Nachbarregionen im eigentlichen China.

## 2.2 **Die derzeitige Rolle der Zivilgesellschaft im Rahmen der Beziehungen zwischen der EU und China**

2.2.1 Sowohl die EU als auch China haben erklärt, dass sie den Austausch zwischen ihren jeweiligen Organisationen der Zivilgesellschaft stärken wollen. Im Dokument zur chinesischen EU-Politik aus dem Jahr 2003 heißt es, dass der Austausch und die Begegnung zwischen Menschen und Nichtregierungsorganisationen aus China und der EU gefördert werden sollten.

2.2.2 Zwar hat ein Austausch zwischen Organisationen der Zivilgesellschaft der EU und Chinas stattgefunden, doch war sein Einfluss auf die bilateralen Beziehungen bislang gering. In der EWSA-Stellungnahme zu den Beziehungen zwischen der EU und China aus dem Jahr 2003 wurden mehrere Empfehlungen zur Stärkung des zivilgesellschaftlichen Dialogs aufgestellt. In Ziffer 4.7 wurde beispielsweise vorgeschlagen, dass die "EU den Dialog zwischen der organisierten Zivilgesellschaft, den wirtschaftlichen und sozialen Interessengruppen in China und der EU zu Themen wie der sozialen Gerechtigkeit (Bekämpfung der Armut, Gleichstellung der Geschlechter, stärkere Partizipation, Umweltschutz usw.) unterstützen und fördern sollte. Dies sollte auch den Dialog zu Themen wie Menschenrechte, "good Governance" und Minderheitenschutz umfassen."

2.2.3 In Ziffer 4.14 wurde Folgendes empfohlen: "Künftige Besuche des EWSA in China sollten nicht nur der Stärkung von Kontakten zum chinesischen Wirtschafts- und Sozialrat dienen, sondern auch der Pflege und Ausweitung der Kontakte zu den nichtstaatlichen Organisationen in China (insbesondere zu den freien und unabhängigen NGOs), die in Bereichen wie Gesundheitsfürsorge und Umweltschutz tätig sind, nach denselben Grundsätzen wie beim Chinabesuch im Juli 2002."

2.2.4 Bislang sind bei diesen Punkten noch keine wesentlichen Fortschritte zu verzeichnen. Auf der China-Reise des EWSA im Oktober 2005 unterzeichneten die Präsidenten des EWSA und des chinesischen Wirtschafts- und Sozialrates ein Addendum zur Gemeinsamen Erklärung der Präsidenten aus dem Jahr 2002. In dem Addendum werden jährliche Treffen zur Intensivierung der Kontakte zwischen der Zivilgesellschaft der EU und Chinas vorgeschlagen. Außerdem wird vorgeschlagen, auf dem nächsten Gipfeltreffen zwischen der EU und China die Einrichtung eines zivilgesellschaftlichen Diskussionsforums zwischen der EU und China zu beantragen.

2.2.5 Diese Vorschläge sind konkrete Schritte zur Stärkung der Verbindung zwischen der Zivilgesellschaft in der EU und in China. So kann die Zivilgesellschaft in die Lage versetzt werden, in den Beziehungen zwischen der EU und China einschließlich der Sonderverwaltungsregionen Hongkong und Macao eine wichtigere Funktion zu übernehmen.

**2.2.6 Rechte der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften, dreiseitige Konzertierung und Beziehungen zwischen den Sozialpartnern**

2.2.7 Die chinesischen Gesetze betreffend die Rechte von Arbeitnehmern und Gewerkschaften sind sehr viel restriktiver als die NGO-Gesetzgebung. Die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und der Ausschuss haben wiederholt auf diese Restriktionen hingewiesen, die gegen internationale Arbeitsnormen verstoßen, zu denen sich sowohl China, als auch die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet haben. China verstößt insbesondere regelmäßig gegen internationale Normen (die ILO-Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 über die Vereinigungsfreiheit bzw. über das Recht auf kollektive Organisation und Tarifverhandlungen).

2.2.8 Die chinesische Regierung vertritt den Standpunkt, dass es umfassende Rechtsvorschriften gebe, durch die die Rechte der Arbeitnehmer und Gewerkschaften gesichert werden. Es besteht jedoch eine große Kluft zwischen dem geschriebenen Gesetz und der gängigen Praxis, wie die chinesische Regierung kürzlich eingestand. Ein Ausschuss des chinesischen Volkskongresses untersuchte die Situation in 200 Unternehmen und kam zu dem Schluss, dass in 80% von ihnen die Rechte der Arbeitnehmer, wie sie in den Rechtsvorschriften festgeschrieben sind, ernsthaft verletzt werden. Die größten Probleme gibt es in der Leichtindustrie, im Bausektor und im Bergbau.

2.2.9 Der Ausschuss ist der Ansicht, dass zu einer umfassenden Erörterung der Rolle der Zivilgesellschaft im Rahmen der Beziehungen zwischen der EU und China auch gehört, dass auf diese Schwierigkeiten eingegangen wird. Es ist wichtig, dass der Ausschuss seine diesbezüglichen Ansichten vorträgt und Vorschläge für die Zusammenarbeit zwischen der EU und China in diesem Bereich, die Verbesserungen herbeiführen können, macht. Diese Vorschläge sollten geprüft und im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen dem EWSA und dem chinesischen Wirtschafts- und Sozialrat erörtert werden.

2.2.10 Als ILO-Mitglied hat China die in den Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 festgeschriebenen Rechte einzuhalten. Diese Rechte sind in der Erklärung von Philadelphia enthalten, die Teil der Verfassung der ILO ist. Eine Verletzung dieser Rechte durch Mitgliedstaaten, die die Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 bislang noch nicht ratifiziert haben, kann im Rahmen des Überwachungssystems der ILO bzw. im Ausschuss für Vereinigungsfreiheit des Verwaltungsrats erörtert werden. Grundlage für die Bewertung durch diesen Ausschuss ist die über mehrere Jahrzehnte entwickelte umfangreiche Rechtsprechung zur Vereinigungsfreiheit und dem Recht auf kollektive Organisation und Tarifverhandlungen, die allgemein als Ergebnis einer objektiven, unparteiischen und unabhängigen rechtlichen Prüfung anerkannt wird.

2.2.11 China wurde in den vergangenen Jahren wiederholt und gelegentlich scharf wegen Verletzungen der in den Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 festgeschriebenen Rechte kritisiert. Die größte Abweichung zwischen dem chinesischen Gewerkschaftsrecht und dem Übereinkommen Nr. 87 ist die dem Allchinesischen Gewerkschaftsbund eingeräumte Monopolstellung. Das Übereinkommen schließt nicht aus, dass nur eine einzige Gewerkschaft besteht, die die



Interessen der Arbeitnehmer vertritt - wenn die Arbeitnehmer dies so wünschen, ist dies vollkommen im Sinne der ILO-Norm. Hingegen verstößt die Errichtung eines Gewerkschaftsmonopols im Wege eines Gesetzes gegen das Übereinkommen, weil so Bemühungen von Arbeitnehmern, die eine alternative Organisation einrichten wollen, verboten werden.

- 2.2.12 Im Gewerkschaftsrecht ist auch die politische Ausrichtung der Einheitsgewerkschaft festgelegt, da u.a. bestimmt wird, dass sie die Führung der Kommunistischen Partei Chinas aufrecht zu erhalten hat. Ferner wird der Grundsatz des "demokratischen Zentralismus" vorgeschrieben, der in seiner chinesischen Ausprägung im Widerspruch zu jeder Art demokratischer Organisation steht.
- 2.2.13 China hat kein Gesetz über Tarifverhandlungen. Für Kollektivverträge gibt es Vorschriften, die aber eher konsultativer Art sind und keinen Verhandlungscharakter haben. Für die Beilegung von Interessenkonflikten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern wird die "gemeinsame Überlegung" als probates Mittel angesehen. In diesen Vorschriften tauchen die wesentlichen Bestandteile des ILO-Übereinkommens Nr. 98 betreffend das Recht auf Tarifverhandlungen, wie z.B. die Förderung von Tarifverhandlungen durch die Regierung und der Grundsatz, dass sich die Verhandlungsparteien nicht in die internen Angelegenheiten der jeweils anderen Seite einmischen dürfen, nicht auf.
- 2.2.14 Was die Anwendung des Rechts auf kollektive Organisation angeht, so sind praktisch keine unabhängigen Gewerkschaften in China erlaubt, und jeder Versuch, diese zu errichten, wird strengstens unterdrückt. Die Initiatoren solcher Bemühungen müssen sich auf Verhaftungen, in den meisten Fällen auf eine Haftstrafe und gelegentlich eine "Umerziehung durch Arbeit" - Arbeitslager oder Einweisung in eine psychiatrische Klinik - einstellen. Trotz dieser repressiven Maßnahmen gibt es eindeutige Tendenzen zu kollektiven Maßnahmen außerhalb des Allchinesischen Gewerkschaftsbundes, auch die Organisation von Aktivitäten. Unabhängige Aktivisten und die NGOs unterstützende Arbeitnehmer, die ihre Rechte verteidigen wollen, spielen bei der Förderung der Rechtsstaatlichkeit in China eine bedeutende Rolle, waren 2005 jedoch zunehmendem Druck von Verwaltung und Polizei ausgesetzt.

In dem oben erwähnten Bericht des Ausschusses des Volkskongresses wurde in Bezug auf die praktische Anwendung des Gesetzes von 1995 auf Tarifverträge festgestellt, dass in 80% der Unternehmen des Privatsektors die Verträge nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Wenn es überhaupt einen Vertrag gibt, so beträgt seine Laufzeit gewöhnlich weniger als ein Jahr. Die Verträge enthalten mehr Artikel über die Pflichten der Arbeitnehmer als über ihre Rechte. In den staatlichen Betrieben ist die Situation dem Bericht zufolge etwas besser.

- 2.2.15 Ein Bereich der Arbeitnehmerrechte, in dem gewerkschaftliche Aktivität notwendig wäre und auf den in Veröffentlichungen zu den Bedingungen am Arbeitsplatz häufig verwiesen wird, ist die Sicherheit und der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Ein wohlbekanntes Beispiel ist der Bergbau.

- 2.2.16 Es wäre interessant, diesen Bereich bei der Untersuchung der potenziellen Rolle der Zivilgesellschaft im Rahmen der Beziehungen zwischen der EU und China zu erörtern. Das Thema Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz ist natürlich ganz anders gelagert als die grundlegenden Arbeitnehmerrechte und die Gewerkschaftsrechte. China hat kein einschlägiges ILO-Übereinkommen ratifiziert - viele dieser Übereinkommen wurden nicht einmal von EU-Mitgliedstaaten ratifiziert. Das Recht auf kollektive Organisation ist eindeutig von Relevanz für die Umsetzung bestimmter Bestimmungen zu Maßnahmen für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz.
- 2.2.17 Vor diesem Hintergrund begrüßt der Ausschuss den Beschluss der chinesischen Regierung, 100.000 Vertretungen für die Sicherheit der Arbeitnehmer in Chinas 24.000 Kohlebergwerken zu benennen, sowie ihre Bereitschaft, an der Schulung dieser Vertreter mitzuwirken.
- 2.2.18 Mit Blick auf die Rechte der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften wies der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen in seiner Reaktion auf Chinas ersten Bericht über die Umsetzung des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte neben der Untersagung des Rechts auf kollektive Organisation und gefährlichen Arbeitsbedingungen auf die folgenden wesentlichen Anlässe für Besorgnis hin:
- Diskriminierung in der Arbeitswelt
  - Einsatz von Zwangsarbeit als Umerziehungsmaßnahme ohne Verurteilung, Prozess oder Berufungsmöglichkeit
  - gesundheitsgefährdende Kinderarbeit
  - Verstoß gegen die Rechte von Wanderarbeitnehmern innerhalb Chinas
  - Die Löhne reichen vor allem in ländlichen Gebieten nicht zum Überleben aus, das weiterhin bestehende Problem der Lohnrückstände vor allem im Bausektor.

### 2.3 **Organisationen zum Schutz der Arbeitgeberrechte**

- 2.3.1 Die ILO-Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 schützen nicht nur die Rechte der Arbeitnehmer, sondern auch der Arbeitgeber. Seit Ende der 90er Jahre bemüht sich der chinesische Arbeitgeberverband darum, einige grundlegende Funktionen einer repräsentativen Arbeitgeberorganisation zu entwickeln. Bislang wurden nur wenige Fortschritte erzielt, dies jedoch nicht aufgrund von Einmischung seitens der Regierung. Wesentliche Gründe für den nur sehr begrenzten Einfluss des Arbeitgeberverbands sind seine Finanzschwäche, die Dominanz der großen Staatsunternehmen und das Fehlen eines Systems von Sozialpartnerbeziehungen, in dem der Verband tätig werden könnte. Tochterfirmen ausländischer multinationaler Unternehmen spielen im Arbeitgeberverband keine Rolle.
- 2.3.2 Der Arbeitgeberverband scheint keine umfassende Vertretung der Interessen seiner Mitglieder anstreben zu wollen. Seiner Ansicht nach ist die Kommunistische Partei in der Lage, alle Interessen in China ohne Widersprüche zu vertreten, daher definiert er seine Funktion bescheiden: Die Mitglieder sollen dazu angehalten werden, die staatlichen Vorschriften im Großen wie im

Kleinen einzuhalten, sich an der Suche nach der Lösung für spezifische Probleme zu beteiligen und gegebenenfalls eine faire Behandlung zu verlangen. Die weitere große Arbeitgeberorganisation, der allchinesische Bund für Industrie und Handel, vertritt die gleiche Auffassung.

Interessanterweise kann jedoch festgestellt werden, dass einige neue Organisationen, beispielsweise die Allchinesische Vereinigung der Industriellen und Kaufleute, Interessenvertretungen "neuer Kapitalisten" sind. Es gibt außerdem eine Reihe von wirtschaftlichen und sozialen Organisationen, die die Interessen von Akademikern und Freiberuflern vertreten, eine enge Beziehung zwischen den freien Berufen und der Regierung gewährleisten sowie ein Forum für Treffen und Diskussionen von Ideen und Fortschritt bieten.

## 2.4 **Beziehungen zwischen den Sozialpartnern und dreiseitige Konzertierung**

2.4.1 Angesichts dieser Tatsache muss der Ausschuss seine Besorgnis über die bestehende und zunehmende gesellschaftliche Unzufriedenheit und Unruhe wiederholen. Offiziellen Angaben zufolge gab es 2004 ca. 74.000 größere Arbeitnehmerproteste, an denen sich mehr als 3,7 Millionen Menschen beteiligten. 2003 zählte die Regierung 58.000 Aktionen. Seit 1994 mit 10.000 Aktionen steigt diese Zahl kontinuierlich. Größere soziale Unruhen sind eine ernsthafte Bedrohung der Stabilität. Die Partei und die Regierung sind anscheinend immer noch der Ansicht, dass ein anhaltend hohes Wirtschaftswachstum und die geplanten Bemühungen um einen Abbau der auffälligsten Ungleichheiten den chinesischen Arbeitnehmern genügen werden. Dabei müssen sie allerdings einen Balanceakt zwischen rascher Entwicklung und Stabilität vollführen.

2.4.2 Der Ausschuss bleibt auch weiterhin davon überzeugt, dass die frühzeitige Entwicklung eines modernen Systems sozialpartnerschaftlicher Beziehungen mit freien und unabhängigen Akteuren ein ausschlaggebender Faktor für die Sicherstellung eines stabilen wirtschaftlichen Übergangsprozesses ist. Eine echte dreiseitige Konzertierung, wie sie im ILO-Übereinkommen Nr. 144, das auf dem Begriff der unabhängigen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen basiert, definiert wurde, könnte zum Eckpfeiler eines solchen Systems werden.

2.4.3 Unter den gegebenen Umständen kann die Zivilgesellschaft im Prozess hin zu einem solchen System nur eine sehr begrenzte Funktion ausüben.

Auf Arbeitgeberseite könnten sich die Tochterfirmen ausländischer multinationaler Unternehmen und die Europäische Handelskammer in Peking stärker engagieren. Bislang haben sie jedoch kein allzu großes Engagement gezeigt. Vielleicht könnte sich hier das Konzept der sozialen Verantwortung von Unternehmen, an dem die chinesische Regierung bisher ein gewisses Interesse bekundet hat, als nützlich erweisen.

Gewerkschaften in der EU sind im Allgemeinen zögerlich, was die Zusammenarbeit mit dem Allchinesischen Gewerkschaftsbund angeht, solange diese Organisation nicht geneigt zu sein scheint, sich auf das Gebiet der Interessenvertretung ihrer Mitglieder begeben zu wollen. Es

besteht Interesse, Aktivitäten in China zu unterstützen, um die Arbeitnehmer auf ihre Rechte aufmerksam zu machen, sie in Bereichen wie Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu schulen und rechtlichen Beistand zu leisten. In einigen Fällen besteht eine Kooperation mit NGOs vor Ort. Wenn solche Aktivitäten letztlich zur Einrichtung eines zulänglichen Systems von Sozialpartnerbeziehungen führen sollen, sind sie ein erster (und notwendigerweise sehr vorsichtiger) Schritt auf einem sehr, sehr langen Weg.

### 3. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 3.1 Es wird nicht einfach sein, eine wirksame Zusammenarbeit zwischen den Zivilgesellschaften in der EU und China aufzubauen. Die zwei Kulturen und die politischen Systeme unterscheiden sich sehr stark voneinander, und bis jetzt ist noch kein großes gegenseitiges Verständnis gewachsen. Aus diesem Grunde besteht die Gefahr, dass die chinesische Seite als Reaktion auf Besorgnisse der EU anführen wird, dass unsere Erfahrungen auf ihre Situation nicht anwendbar seien. Es hat keinen Zweck, ihnen einfach zu sagen, sie sollten "mehr so sein wie wir". Dennoch wird eine Zusammenarbeit Früchte tragen und sollte gefördert werden.
- 3.2 Die EU muss der Komplexität der zivilgesellschaftlichen Entwicklung in China stärker Rechnung tragen. Es ist zwar verständlich, dass in China in erster Linie mit unabhängigen zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammengearbeitet wird, und das sollte auch weiterhin so sein, doch sollte die EU erkennen, dass selbst zivilgesellschaftliche (im Gegensatz zu den staatlich organisierten) NGOs über informelle Verbindungen zur Regierung verfügen und dem direkten Kontakt zur Regierung größere Bedeutung beimessen als ihrer eigenen Unabhängigkeit. Die Europäische Kommission sollte auch weiterhin untersuchen, mit welchem Potenzial einige Massenorganisationen wie der Allchinesische Frauenverband zur Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit in China beitragen können. In den vergangenen Jahren wurden einige neue Initiativen und innovative Projekte in diesen Bereichen durch GONGOs (Governmental Organized Non Governmental Organizations), Massenorganisationen und ihre örtlichen Vertretungen ins Leben gerufen.
- 3.3 Die EU sollte aus diesem Grunde einen mehrgleisigen Ansatz wählen: Sie sollte gleichzeitig mit verschiedenen NGOs zusammenarbeiten und sie je nach ihren Stärken und Zuständigkeitsbereichen in unterschiedlicher Art und Weise einbinden. Außerdem sollte sie ihre Kontakte zu den Organisationen der Zivilgesellschaft auf regionaler und lokaler Ebene ausweiten.

Die zusätzliche Vereinbarung zum Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den europäischen WSR und dem WSR Chinas zielt darauf ab, ihre Arbeitsbeziehungen durch die Organisation von jährlichen Treffen auf Präsidentenebene zu intensivieren, an denen Delegationen aus Vertretern verschiedener wirtschaftlicher und sozialer Gruppen der organisierten Zivilgesellschaft beider Seiten teilnehmen. Des Weiteren ist als gemeinsamer Ansatz geplant, auf dem Gipfel EU-China anzuregen, ein bilaterales Diskussionsforum auf Grundlage der bestehenden Zusammenarbeit zwischen den europäischen WSR und ihrem Partner in China einzurichten. Sollte dieser Vorschlag aufgegriffen werden, bietet es sich an, dass auf chinesischer Seite

nicht nur Mitglieder staatlicher Organisationen, sondern in erheblichem Maße auch Vertreter der zivilgesellschaftlichen Organisationen daran teilnehmen und es den Delegierten ermöglicht wird, am Rande dieser Diskussionsforen mit unabhängigen Organisationen der Zivilgesellschaft zusammenzutreffen.

- 3.4 Im Hinblick auf die Rechtsstaatlichkeit in China wurde der EWSA-Delegation von Seiten zahlreicher Vertreter der Zivilgesellschaft deutlich gemacht, dass die Durchsetzung der bestehenden Gesetze wichtiger sei als die Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften. Zahlreiche Probleme und Unzulänglichkeiten auf dem Gebiet des Regierens, der Achtung der Menschenrechte und der Demokratisierung könnten auf die Missachtung und Nichteinhaltung der bestehenden Rechtsvorschriften zurückgeführt werden. Um auf diesen Gebieten einen Fortschritt zu erreichen, sollte die EU mit größerem Nachdruck auf die Notwendigkeit der Einhaltung bestehender Rechtsvorschriften hinweisen. Dem Engagement der EU kann durch die Aufforderung an die chinesische Regierung, sich an die eigenen Gesetze zu halten, mehr Gewicht verliehen werden.
- 3.5 Der EWSA erkennt an, dass die chinesische Regierung sehr darum bemüht ist, die politische und soziale Stabilität aufrechtzuerhalten, aber die Befürchtung hegt, uneingeschränkte NGO-Aktivitäten könnten zu Instabilität führen. Die EU sollte auch weiterhin versuchen, die chinesische Regierung darauf hinzuweisen, dass Stabilität und eine vitale Zivilgesellschaft einander nicht ausschließen, wenn die Rechtsstaatlichkeit gewahrt bleibt. Anhand von Beispielen insbesondere aus den neuen EU-Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa kann der Regierung Chinas verdeutlicht werden, dass eine gut entwickelte Zivilgesellschaft dazu beitragen kann, die Politikgestaltung zu verbessern und die Stabilität zu erhöhen.
- 3.6 In Anbetracht der Tatsache, dass Arbeitsfragen derzeit in China ein extrem heikles Thema sind, mag die chinesische Regierung nicht dazu bereit sein, die Kontrolle über die Arbeitsorganisationen zu lockern. Nur wenn das Schlüsselthema Vereinigungsfreiheit im internationalen Dialog mit China systematisch zur Sprache gebracht wird, besteht Hoffnung, dass die Regierung den Druck auf die Gewerkschaften allmählich lockert.
- 3.7 Angesichts der Tatsache, dass die chinesische Regierung an der Entwicklung von Handels- und Industrieverbänden interessiert ist, sollte die EU die Gelegenheit ergreifen und den chinesischen Handels- und Industrieverbänden dabei behilflich sein, von den Erfahrungen ihrer europäischen Partner zu lernen. Jede letztendlich positive Entwicklung in einem Bereich der Zivilgesellschaft könnte sich wieder positiv auf andere Bereiche auswirken.
- 3.8 Vor dem Hintergrund einer möglichen Reduzierung der EU-Entwicklungshilfe für China sind sowohl die Leiter der chinesischen NGOs als auch die Vertreter ausländischer NGOs in China der Auffassung, dass die EU zumindest die finanzielle Förderung der zivilgesellschaftlichen Organisationen in China auf dem derzeitigen Stand beibehalten sollte. Zur Zeit werden die Organisationen der Zivilgesellschaft finanziell von Seiten der chinesischen Regierung nur in sehr eingeschränktem Maße gefördert, und die Unterstützung von NGO-Aktivitäten durch den

privaten Sektor ist ebenfalls noch unterentwickelt. Aus diesem Grunde sollte die EU in Erwägung ziehen, ihre finanzielle Unterstützung für die zivilgesellschaftlichen Organisationen in China beizubehalten oder sogar noch aufzustocken, dabei jedoch gezielt Maßnahmen zu unterstützen, die auch zur Förderung der Grundrechte und Arbeitnehmerrechte wirksam sind. Der EWSA begrüßt die von der Kommission vorgeschlagenen und ins Leben gerufenen Programme zur Förderung der Entwicklung der chinesischen Zivilgesellschaft und empfiehlt, dass die EU eine Erhöhung der finanziellen Unterstützung für die zivilgesellschaftlichen Organisationen in China in Erwägung zieht, hält es allerdings auch für wichtig, eine Unterstützung für Basisorganisationen darin aufzunehmen. Dazu könnten Beihilfen in geringer Höhe auf der Grundlage vereinfachter Antragsverfahren mitsamt der technischen Unterstützung für die Vorbereitung solcher Anträge bereitgestellt werden.

- 3.9 Ebenso wichtig ist es, dass die EU weiterhin die Kapazitätsaufbauprogramme für chinesische NGOs unterstützt. Die Ausarbeitung derartiger Programme sollte im Hinblick darauf, den speziellen Bedürfnissen der chinesischen NGOs Rechnung zu tragen, verbessert werden und in Zusammenarbeit mit ihnen erfolgen.
- 3.10 Vertreter der chinesischen Zivilgesellschaft sind der Auffassung, dass die EU ihren Einfluss geltend machen sollte, um in China Partnerschaften zwischen NGOs und der Regierung bzw. der Industrie zu fördern. Sie sollte die chinesische Regierung dazu auffordern, den NGOs Möglichkeiten zu eröffnen, der Regierung gegenüber ihre Meinung über Themen von allgemeinem Interesse zu äußern. Diese Problematik sollte die EU zur Sprache bringen. In seiner Stellungnahme über die Beziehungen zwischen der EU und China aus dem Jahre 2003 stellte der EWSA fest, dass eine sinnvolle Interessenvertretung durch die NGOs nur auf der Grundlage der Vereinigungsfreiheit realisiert werden kann (Ziffer 3.13). Da die Vereinigungsfreiheit in China derzeit eingeschränkt wird, ist die Teilnahme der NGOs am Entscheidungsfindungsprozess noch ausbaufähig. Die EU kann der chinesischen Regierung und den NGOs demonstrieren, wie die zivilgesellschaftlichen Organisationen in Europa die Funktion von Interessenvertretern wahrnehmen, die Regierungsarbeit überwachen und sich zu politischen Fragen zu Wort melden. China könnte auf diese Weise von den positiven europäischen Erfahrungen profitieren.
- 3.11 Ungeachtet verschiedener Einschränkungen der Pressefreiheit waren die chinesischen Medien in ausschlaggebendem Maße daran beteiligt, das Wachstum der Zivilgesellschaft in den vergangenen Jahren zu stärken. Die EU sollte Möglichkeiten erforschen, wie die Medien in China auch weiterhin eine aktive Rolle spielen können.
- 3.12 Der EWSA räumt ein, dass die Zivilgesellschaft in Hongkong für den Schutz von Demokratie und Menschenrechten auch weiterhin unverzichtbar und eine wichtige Inspirationsquelle für die Zivilgesellschaft im eigentlichen China ist. Der Kontakt und die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft in Hongkong sollte aufrechterhalten werden.

- 3.13 Der EWSA und andere Organisationen der europäischen Zivilgesellschaft sollten gemeinsam mit dem Europäische Parlament und dem WSR Chinas Verletzungen der Grundrechte überwachen und die Europäische Kommission auffordern, gegebenenfalls darauf zu reagieren.
- 3.14 Das Vereinigungsrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen sollte in den Diskussionen des Ausschusses mit dem WSR Chinas über Menschenrechtsthemen einen zentralen Platz einnehmen.

Die Kommission muss versuchen, ihren Dialog mit der chinesischen Regierung fortzusetzen, damit diese ihr tief sitzendes Misstrauen gegenüber "regierungsfeindlichen Organisationen", dem "Solidarność-Effekt" und den "oranen Revolutionen" überwinden kann. Die Kommission sollte sich bemühen, der "Arbeitszusammenarbeit unterschiedlicher Art", die von der chinesischen Regierung als wichtiger Punkt der Wirtschafts- und Handelszusammenarbeit in ihrem Dokument zur EU-Politik vom Oktober 2003 genannt wurde, einen positiven Inhalt zu verleihen. Der strukturierte Dialog zwischen der EU und China über Arbeit, Beschäftigung und Soziales, der zwischen Kommissionsmitglied Špidla und dem chinesischen Minister für Arbeit und soziale Sicherheit vereinbart wurde, könnte eine gute Gelegenheit hierzu bieten. Der Ausschuss wird sich bemühen, seine Kontakte zum chinesischen Wirtschafts- und Sozialrat in dieser Hinsicht zu nutzen.

- 3.15 Der EWSA wird untersuchen, in welcher Weise die soziale Verantwortung der Unternehmen und internationale Verhaltenskodizes für multinationale Unternehmen (insbesondere die OECD-Leitsätze) bei der Beteiligung ausländischer Gesellschaften einen Beitrag zur Entwicklung eines Systems der Sozialpartnerbeziehungen in China leisten können.

Besondere Aufmerksamkeit sollte der Frage gewidmet werden, welchen Beitrag Gewerkschaften, Arbeitnehmerorganisationen und gegebenenfalls NGO dazu leisten können, mehr Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu fördern.

Brüssel, den 15. März 2006

Die Präsidentin  
des Europäischen Wirtschafts- und  
Sozialausschusses

**Anne-Marie SIGMUND**

Der Generalsekretär  
des Europäischen Wirtschafts-  
und Sozialausschusses

**Patrick VENTURINI**