

Corporate Social Responsibility in China: Die Perspektiven von NGOs, Unternehmen und Regierung

Sarah Bormann und Eva Völpel (WEED)

Mit der Globalisierung der Produktion gelangte auch der Ansatz der *Corporate Social Responsibility* (CSR) als ein Import aus dem Westen nach China.⁵⁷ Der Aufstieg von CSR war dabei zunächst ein Instrument, das multinationale Unternehmen gegenüber ihren Zulieferern benutzten, um sie auf gewisse Arbeits- und Produktionsstandards zu verpflichten. Fast immer gingen diese Unternehmensaktivitäten auf den Druck zurück, den NGOs u.a. mittels Konsument/innenkampagnen aufgebaut hatten, um die Einhaltung minimaler Arbeitsstandards zu erzwingen. Nach einer Phase skeptischer Zurückhaltung und Beobachtung, hat mittlerweile auch die chinesische Führung das Konzept CSR für sich entdeckt. Dabei weichen zwischen Unternehmen, NGOs und chinesischer Regierung nicht nur die Problemanalysen, sondern auch das Verständnis von CSR sowie die daraus resultierenden Konsequenzen bedeutend ab. Jedoch kann allgemein festgehalten werden, dass das Konzept in China sehr weit gefasst wird. So beschränkt es sich nicht nur auf eine Form der „weichen“ Regulierung und moralische Verpflichtungen der Unternehmen auf freiwilliger Basis, sondern kann sich auch auf gesetzgeberische Tätigkeiten des Staates bzw. die Einhaltung der chinesischen Gesetze durch die Unternehmen beziehen.⁵⁸

Go East: Wie CSR nach China kam

Angestoßen durch die Öffentlichkeitsarbeit westlicher NGOs, der Anti-Sweatshopbewegung und Konsument/innenboykotte in Europa und den USA, v.a. im Bereich der Textilbranche, erreichte die Debatte um soziale Unternehmensverantwortung ab Mitte der 90er Jahre China.⁵⁹ Plötzlich rückte das Verhalten großer Markenunternehmen, die Aufträge an chinesische Zulieferer vergaben, in den Fokus der westlichen Öffentlichkeit. In Folge sahen sich Fertiger in China dem Druck ihrer ausländischen Auf-

traggeber ausgesetzt, Mindeststandards in der Produktion einzuhalten. Bis dahin waren weder die chinesische Regierung noch einheimische Unternehmen oder die chinesische Öffentlichkeit mit dem Thema CSR groß in Berührung gekommen und es wurde als eine völlig neue Idee und ein neuer Begriff wahrgenommen.⁶⁰ Ab dem Jahr 2000 griffen dann sowohl die chinesischen Medien, NGOs von vor Ort sowie chinesische Wissenschaftler/innen das Thema verstärkt auf. Auch Regierungsstellen und Vertreter des ACFTU widmeten ihm sich mit mehr Aufmerksamkeit. Allerdings nahm die Regierung erst einmal eine abwartende Haltung ein, man entschied sich weder für eine Akzeptanz der CSR-Initiativen noch für ihre vollkommene Ablehnung.⁶¹

Da das Thema CSR in China zu einem bedeutenden Teil von NGOs und Unternehmen aus dem Ausland eingeführt wurde, bewertete ein Teil der chinesischen Öffentlichkeit und der nationalistisch gestimmten Medien CSR als eine unerlaubte Einmischung in innerchinesische Angelegenheiten und verdammt den Ansatz als eine versteckte Form des Protektionismus. Zum Teil kam es auch zu Missverständnissen, als manche Zeitungen fälschlicherweise den Arbeitsrechts- und Zertifizierungsstandard SA8000, der von der NGO Social Accountability International (SAI) für Unternehmen entwickelt wurde, als ein Produkt und Werkzeug der US-Regierung verstanden und darstellten.⁶² Hier wird offensichtlich, dass sich die Bewertung von CSR in China zwischen höchst widersprüchlichen Polen von (z.T. berechtigten) Protektionismuskritik und -ängsten sowie Abgrenzungsreflexen gegenüber dem Westen, v.a. gegenüber den USA, von Fehlinformationen und Missverständnissen und auch offenem Nationalismus bewegte und bewegt.⁶³ Nicht zuletzt kritisierten Arbeitsrechtsexpert/innen vor Ort, warum westliche Konsument/innen auf einmal besser

darüber Bescheid wissen sollten, was gut für chinesische Arbeiter/innen sei.⁶⁴

Mit fortschreitendem Übergreifen des CSR-Themas auf China entstand dort eine unübersichtliche Anzahl von CSR-Initiativen, d.h. von unterschiedlichen CSR-Informationsveranstaltungen und Beratungsangeboten für Unternehmer, (Absichts-) Erklärungen, unternehmenseigenen Verhaltenskodizes und Zertifizierungsstandards. In diesen werden hauptsächlich Arbeitsrechtsfragen behandelt, ökologische Fragen oder das Thema des nachhaltigen Wirtschaftens spielen bisher eine geringere Rolle.⁶⁵ Aktuell gibt es kaum umfassende und öffentlich zugängliche Berichte über CSR-Maßnahmen der einzelnen Unternehmen und keine chinesische Regierungsbehörde hat bisher die Umsetzung sowie die Auswirkung von Unternehmensverhaltenskodizes im eigenen Land evaluiert, überwacht oder eigene Vorgaben erlassen.⁶⁶ Im Folgenden sollen nun die unterschiedlichen Perspektive von NGOs, Unternehmen sowie der chinesischen Führung auf das Thema CSR ausführlicher beleuchtet werden.

NGOs: Kritik an der Freiwilligkeit

In der deutschen NGO-Debatte wird mittlerweile der Begriff der *Corporate Social Responsibility* in der Regel mit dem Kriterium der Freiwilligkeit verbunden. In Abgrenzung dazu verwenden seine Kritiker den Begriff der *Corporate Accountability* und betonen, dass Unternehmen Pflichten erfüllen müssen und verbindlich reguliert werden sollten. Im Gespräch mit chinesischen NGO-Vertreter/innenn wird jedoch schnell deutlich, dass der Begriff hier selbst umkämpft ist und nicht automatisch nur einen freiwilligen Ansatz impliziert.⁶⁹ Der Verweis auf die soziale Verantwortung von Unternehmen kann hier auch die Forderung nach verbindlichen Regeln beinhalten. So betonten auf einer chinesischen CSR-Konferenz zahlreiche Konferenzteilnehmer/innen, dass CSR Teil eines regulierten Prozesses werden müsse. CSR soll so ein Schritt hin zu Gesetzgebungsverfahren und der Selbstermächtigung von Arbeit-

ter/innen sein und nicht eine Alternative dazu darstellen.⁷⁰

Den Hintergrund für die Auseinandersetzungen der in China tätigen NGOs, die überwiegend von Hong Kong aus agieren, mit dem Thema CSR, bilden an erster Stelle die ausbeuterischen Arbeitsbedingungen und massiven Verletzungen der Arbeits- und Menschenrechte in den chinesischen Exportmarktfabriken.⁷¹ Ein konkreter Auslöser hierfür war der Brand in einer Fabrik auf dem chinesischen Festland, in der für die italienische Marke Chicco Spielzeug produziert wurde. Bei diesem Brand kamen nach offiziellen Angaben 87 Arbeiter/innen ums Leben und 57 wurden verletzt. Infolge dieses Vorfalles starteten NGOs aus Hong Kong, die schon bald internationale Unterstützung erfuhren, eine Spielzeugkampagne, die für die Erfahrungen mit CSR-Politik und Verhaltenskodizes in China eine wichtige Rolle spielen sollte.⁷² Erkenntnisse zu Verhaltenskodizes in der IKT-Industrie sind dagegen jüngeren Datums. Eine erste Studie zu Arbeitsbedingungen in Chinas Computerindustrie entstand in den Jahren 2002 und 2003. Sie kam zu dem Schluss, dass es sich bei dem Großteil der Fabriken, in denen u.a. für HP, IBM und Dell produziert wurde, um nichts anderes als High-Tech-Sweatshops handelte.⁷³

Die IKT-Industrie unterscheidet sich in punkto Arbeitsbedingungen nur gering von den übrigen Exportindustrien. Allerdings spielen in ihr Fragen des Gesundheitsschutzes aufgrund der Verwendung hochgiftiger Substanzen eine ungleich wichtigere Rolle. Notwendig sind Sicherheitsvorkehrungen sowie die Information und Ausbildung der Arbeiter/innen für den Umgang mit giftigen Stoffen. Dies wird aber aufgrund von Produktionskosten und -zeitdruck oft vernachlässigt, so dass es nicht selten zu (schweren) Vergiftungen der Beschäftigten kommt (siehe Interview mit May Wong). Aber auch unzureichender Brandschutz oder nicht vorhandene Schutzvorkehrungen an Maschinen, an denen Plastik geschmolzen oder Metallgehäuse ausgestanzt werden, können Verletzungen verursachen oder sogar zum Tod von Arbeiter/-innen führen.⁷⁴ Ein weiteres Problem sind die niedrigen

Löhne, die die ungelerten Arbeiter/innen in Südchinas Elektronikbranche erhalten.⁷⁵ Wenngleich die einzelnen Provinzen für den Fertigungssektor Mindestlöhne festgesetzt haben, entsprechen diese häufig nicht den Lebenshaltungskosten.⁷⁶ Hinzu kommen weitere Faktoren, die die Löhne der Arbeiter/innen drücken. „... viele Arbeitgeber zahlen weniger als die Mindestlöhne, sie halten Löhne zurück und weigern sich, Überstunden oder Kompensationsleistungen bei Kündigung des Arbeitsvertrags zu zahlen.“⁷⁷ Die Organisation Students and Scholars against Corporate Misbehaviour (SACOM) weist darüber hinaus daraufhin, dass den Arbeiter/innen nicht selten gesetzeswidrig Bußgelder von ihren Löhnen abgezogen werden.⁷⁸ Verstöße gegen das chinesische Arbeitsrecht kommen jedoch auch in anderen Bereichen vor. Während das Gesetz einen Arbeitstag von acht, und eine Arbeitswoche von maximal 44 Arbeitsstunden festlegt, stehen viele der Arbeiter/innen weitaus länger an den Fließbändern. Regelmäßig wird auch die nach dem Gesetz festgelegte maximale Überstundenanzahl von 36 Stunden pro Monat überschritten. So ergaben Umfragen im IKT-Sektor, dass die Überstunden der dortigen Arbeiter/innen in der Hochsaison zwischen 80 und 120 Stunden monatlich betragen können.⁷⁹ Zum Arbeitsalltag der Arbeiter/innen gehört zudem, dass gegen sie immer wieder Geldstrafen verhängt werden, z.B. dann, wenn sie dabei „erwischt“ werden, während der Arbeit miteinander zu sprechen oder auch nur geringfügig zu spät kommen.⁸⁰ So ist das Fabrikssystem durch harsche Strafen und großen psychologischen Druck, der auf die Arbeiter/innen ausgeübt wird, geprägt.⁸¹ Und auch Kinderarbeit kommt, wenngleich nicht übermäßig verbreitet, zum Einsatz. So berichtet SACOM davon, dass in einer Fabrik in Shenzhen mehr als 200 Kinderarbeiter/innen unter 16 Jahren beschäftigt waren, ein klarer Verstoß gegen das chinesische Arbeitsrecht.⁸²

Ausgehend von diesen Missständen sehen ein Teil der chinesischen NGOs CSR und Verhaltenskodizes als ein Instrument, um Arbeitsrechte zu stärken und die unternehmerische Willkür einzuschränken. Andere Organisationen,

wie z. B. das China Labour Bulletin (CLB), versuchen dagegen stärker das existierende chinesische Arbeitsrecht für eine Verbesserung der Bedingungen in den Fabriken zu nutzen.⁸³ Diese unterschiedlichen Strategien sind Ausdruck einer unterschiedlichen Einschätzung der aktuellen chinesischen Rechtssituation sowie auch der Veränderungspotenziale, die die staatliche Gewerkschaft ACFTU in China besitzt. So ermutigt z.B. das CLB - im Gegensatz zur NGO Globalization Monitor (GM) - Beschäftigte darin, Betriebsgewerkschaften zu gründen, auch wenn diese später dazu gezwungen sind, dem ACFTU beizutreten.

Aber selbst viele NGO-Aktivist/innen, die mit Verhaltenskodizes arbeiten, beurteilen die CSR-Initiativen als äußerst kritisch. SACOM stellt fest, dass bei ihren Überprüfungen diverser Zulieferer der Elektronikbranche die meisten Arbeiter/innen nicht über ihre Rechte, die sich aus den unternehmenseigenen Verhaltenskodizes ergaben, aufgeklärt waren.⁸⁴ Des Weiteren kritisieren sie, dass die Kodizes ohne Mitwirkung der Arbeiter/innen entstanden sind und in ihrer konkreten Umsetzung v.a. auf Schulungen für das Management abzielen. Zudem haben es die Markenfirmen, die von diesen Zulieferern Produkte beziehen, unterlassen, nach den zahlreichen festgestellten Arbeitsrechtsverstößen auf Korrekturen hinzuwirken.⁸⁵ May Wong und Robin Munro weisen in den Interviews dieser Dokumentation zudem auf ein weit verbreitetes Phänomen hin, dass die Arbeit mit den Kodizes äußerst schwierig macht. So scheint es gang und gäbe, dass die Auftragnehmer doppelte Bücher führen und Papiere fälschen, um die Arbeitsrechtsverletzungen zu vertuschen.

Die Frage, ob CSR zu einer Verbesserung von Arbeitsbedingungen in China führen kann, ist laut Monina Wong von der NGO Hong Kong Christian Industrial Committee nicht eindeutig zu beantworten und hängt sowohl stark von der Branche als auch vom Typ des Verhaltenskodex ab. Dazu unterscheidet sie drei Arten von CSR-Politik. Die erste, die in der IKT-Industrie anzutreffen ist, hat aufgrund eines Defizits an Monitoring und Regulierung keine positi-

ven Effekte. Damit unterscheidet sich diese Branche von der Spielzeug- und Textilindustrie, in der - als wichtigstes, aber auch einziges Instrument - ein *top-down*-Monitoring durch den Einkäufer ein- und durchgeführt wird. Das hat in Teilbereichen durchaus positive Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen. Kritisch bewertet Pun Ngai anhand ihrer Untersuchung zur Textilbranche an diesem *top-down*-Prozess jedoch, dass die Unternehmen eine paternalistische Position übernehmen, die zuvor der chinesische Staat inne hatte. So werde kommuniziert, dass die Unternehmen die Ar-

beiter/innen vor Ausbeutung schützen, während doch nur das autoritäre Fabrikregime Aufrecht erhalten werde.⁸⁶

Eine dritte Variante von CSR setzt auf die Beteiligung und Organisation der Beschäftigten - eine Strategie, wie sie auch von NGOs wie GM oder SACOM verfolgt wird. Hierbei weisen die Unternehmen den zivilgesellschaftlichen Gruppen vom chinesischen Festland oder aus Hong Kong eine zentrale Funktion in Verhandlungsprozessen zu, weil sie deren Einbindung als Alternative dazu sehen, die sensible Frage der gewerkschaftlichen Vereinigungsfreiheit in China direkt



Computerläden in Hong Kong

Foto: Sarah Bormann

ansprechen zu müssen. Aktivitäten, die hierunter fallen, sind z.B., dass die NGOs z.B. Fortbildungen von Beschäftigten in den Unternehmen zu Sicherheit- und Gesundheitsschutz, Verhaltenskodizes oder soziale und berufliche Fähigkeiten durchführen. Eine weitere Möglichkeit ist, dass die NGOs Beschwerdeverfahren für die Arbeiter/innen etablieren, wie z.B. eine Hotline. Diese Variante der CSR-Politik wird aus NGO-Perspektive als der beste Weg angesehen, nichts desto trotz bestehen auch hier Grenzen des Ansatzes sowie die Gefahr, dass auch er am Ende nur zu einem Image-Programm der Unternehmen wird.⁸⁷

Unternehmensperspektive auf CSR: Risikoabwendung und Kosten-Nutzen-Analysen

Die CSR-Politik, die zunächst auf Exportunternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung, und hier auf wenige Branchen beschränkt war, weitet sich mittlerweile regional und branchenbezogen aus. Zudem beginnt sie nun auch für die chinesischen Staatsbetriebe und Unternehmen ohne ausländische Kapitalbeteiligung eine gewisse Rolle zu spielen.⁸⁸ Die Zertifizierung der Unternehmen durch ISO-Standards, Verhaltenskodizes und Audits sind generell

zur notwendigen „Eintrittskarte“ für den Weltmarkt geworden. Aus Unternehmensperspektive ist CSR hierbei vor allem eine Strategie zur Risikoreduzierung.⁸⁹ Für Markenunternehmen geht es primär darum, Wettbewerbsvorteile zu erzielen und das Risiko einer schlechten Reputation ihrer Marke zu verringern.

Im IKT-Sektor ist im Vergleich zur Bekleidungs- oder Schuhindustrie und zum Einzelhandel eine CSR-Politik sowie die Durchführung von Überprüfungen festgelegter Standards noch relativ gering verbreitet. So führen z.B. 20% der Unterzeichner des EICC nach eigenen Angaben keine Audits durch.⁹⁰ Allerdings verändert sich auch hier die von Monina Wong (s.o.) beschriebene Dynamik. Mittlerweile kommt es immer mehr statt eines Nicht-Monitorings zu einem *top-down*-Monitoring. CSR und die Einhaltung von Verhaltenskodizes sind in der IKT-Industrie primär das Anliegen großer Markenunternehmen, die für Verstöße gegen das Arbeitsrecht in den Zulieferketten angegriffen werden. Folglich entwickeln sie zunehmend ein Interesse daran, Arbeitsrechtsverletzungen bei ihren Zulieferern einzuschränken. So startete z.B. HP in Kooperation mit dem Unternehmen Business for Social Responsibility (BSR) jüngst ein Programm, das Trainings für ihre Zulieferer anbietet. Im Rahmen dessen sollen diese davon überzeugt werden, den EICC zu befolgen. Außerdem sollen sie lernen, wie sie wiederum selbst die Anwendung und die Überprüfung des EICC bei ihren Sublieferanten garantieren können.⁹¹ Der Hintergrund dafür ist, dass die überwiegende Mehrzahl der Markenhersteller sowie zahlreiche Kontraktlieferanten zwar dem EICC beigetreten sind, viele herkömmliche Zulieferer jedoch keinen Nutzen in der CSR-Politik erkennen.⁹² „Die meisten chinesischen Firmen müssen CSR einfach deshalb akzeptieren, weil es eine Bedingung war, um Geschäftsaufträge von ausländischen Kunden zu erhalten. Ihre Übernahme von CSR war vielmehr erzwungen als freiwillig.“⁹³

Die Zulieferer von CSR zu überzeugen ist auch Gegenstand eines Projekts, das im Oktober 2006 der Foreign Investment Advisory Service (FIAS) zur Stärkung der „weichen Wettbewerbsfähigkeit“

startete. FIAS ist eine Einrichtung der Weltbank-Gruppe, deren selbst erklärtes Ziel die Verbesserung von Investitionsbedingungen und die Armutsreduzierung sind. Im Rahmen des Projekts fand 2007 ein Workshop in Shenzhen unter dem Titel „Corporate Social Responsibility in China's Information and Communications Technology (ICT) Sector“ statt.⁹⁴ Partner sind neben Business for Social Responsibility (BSR) und der Shenzhen Electronics Industries Association auch die Implementierungsgruppe des EICC sowie die GeSI. Zudem nahmen an dem Workshop lokale NGOs teil. Ziel ist es, ein Pilotprojekt zur Stärkung von CSR im IKT-Sektor in Shenzhen zu etablieren. In dem Bericht des Workshops wird zunächst auf den freiwilligen Charakter des CSR-Ansatzes verwiesen.⁹⁵ Gleichzeitig wird der Gesetzgebung eine gewisse Rolle zugeschrieben und sich mit NGOs und ACFTU als Akteuren befasst. Die Beschäftigung mit Letzteren ist allerdings sehr knapp gehalten.^{95a} In Bezug auf lokale Unternehmen geht es FIAS primär darum, diese mittels einer Kosten-Nutzen-Analyse von CSR-Politik zu überzeugen. Der Bericht befasst sich mit dem ökonomischen Nutzen und nicht den sozialen Vorteilen von CSR.^{95b} Neben der Reduzierung etwaiger Kosten wird als Vorteil auch eine mögliche Erhöhung der Produktivität und Qualität beschrieben. Um dies zu verdeutlichen, werden im FIAS-Bericht all jene miserablen Arbeitsbedingungen aufgezählt, die direkt oder indirekt Kosten verursachen können: Dazu zählen im IKT-Sektor in Shenzhen zunächst das Problem der hohen Kosten der Fluktuation, die nach Angaben der Unternehmen monatlich zwischen 3-20% liegt⁹⁶, und u.a. Kosten für die Einstellung von Beschäftigten, die durch Bewerbungsgespräche, die Einarbeitung und Verwaltungstätigkeiten verursacht werden. Zudem konstatierten Zulieferer eine schlechtere Qualität der Produkte, wenn die Zahl der Überstunden auf 80-100 h monatlich ansteigt, und so wird empfohlen, dass eine Reduzierung der Überstunden sowie ein freier Tag in der Woche die Produktivität erhöhen könne. Gleichfalls könne eine Qualitäts- und Produktivitätssteigerung sowie Kostensparnis durch eine niedrigere Unfallrate erzielt werden: „For example, poor labor

conditions can result in increased injuries, which can increase the cost of doing business by up to 5% of revenue. If more workers are injured due to poor health and safety conditions at a factory, it will face an increase in medical expenses and costs related to production disruptions. Accidents on the factory floor can also influence quality and reduce overall production volume.⁹⁷ Des Weiteren wird angeführt, dass potenzielle Kostenersparnisse der CSR-Politik in der Vermeidung von Gerichtsverfahren aufgrund von Verletzungen des geltenden Arbeitsrechts liegen. Denn nicht nur die Gerichtsverfahren an sich sind teuer, sie können auch Geldstrafen nach sich ziehen. So schätzen Zulieferer, dass jährlich ca. 10 000 Gerichtsverfahren in Shenzhen anstellig werden. Da in der Region rund acht Millionen Menschen beschäftigt sind, bedeutet das, dass einer von 800 Arbeitern jährlich vor Gericht zieht.⁹⁸ Nicht zuletzt, so stellt FIAS fest, sollten sich Zulieferer aber auch um CSR kümmern, damit sie keine Aufträge verlieren und ein gutes Verhältnis zu ihren Auftraggebern etablieren könnten. Bislang scheint v.a. das die zentrale Motivation für Zulieferer zu sein, sich des CSR-Themas anzunehmen. So besteht ein vergleichsweise hoher Bedarf an Schulungsseminaren zur Erfüllung von CSR-Erwartungen im Gegensatz zu Seminaren, die sich z.B. mit Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz befassen.⁹⁹

Regierungsperspektive: Mit CSR die „harmonische Gesellschaft“ aufbauen?

Die chinesische Regierung verhielt sich dem CSR-Thema gegenüber anfangs betont zurückhaltend, wenn nicht z.T. ablehnend. So ließ sie im Dezember 2004 verlauten, auf die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen könne man in China gut verzichten, da man seine eigenen Arbeitsstandards entwickeln werde. Auch wurde kurzfristig eine internationale Konferenz, die die OECD zusammen mit chinesischen Organisationen zum Thema „Social responsible investment in China and North-East-Asia“ organisiert hatte, abgesagt. Man vermutet dahinter den Druck der chinesischen Regierung.¹⁰⁰ Die Haltung der chinesischen Regierung war dabei

mehrheitlich von der Sorge geprägt, dass es in Folge der CSR-Debatte zu einer Verknüpfung der Themenfelder Handel und Arbeitsverhältnisse und damit evtl. zu Handelssanktionen oder –auflagen und einer Erhöhung der Exportkosten kommen könnte.¹⁰¹

Dieses Blatt hat sich allerdings in den letzten zwei bis drei Jahren gewendet, seitdem die chinesische Regierung begonnen hat, aktiv die CSR-Politik zu fördern und an die chinesischen Verhältnisse anzupassen.¹⁰² Damit versucht die Regierung, sich an die Spitze eines Prozesses¹⁰³ zu stellen, der v.a. durch NGOs und multinationale Unternehmen angestoßen wurde.¹⁰⁴ Allerdings setzt sie dabei weniger auf die Einführung neuer freiwilliger Instrumente, wie z.B. Verhaltenskodizes, als auf die Einführung, Verschärfung und Einhaltung von Gesetzen. So kam es in den letzten Jahren sowohl zu einigen Gesetzesreformen als auch zur Verabschiedung neuer Gesetze, die die Aktivitäten von Unternehmen in China betreffen. Auch verstärkten Regierungsinstitutionen die Sicherheitsinspektionen und Sicherheitstrainings in und für Fabriken.

Dabei wird die CSR-Politik, worunter die Regierung v.a. die Durchsetzung von Arbeitsrechten, Fragen des Umweltschutz und den Kampf gegen Korruption zählt, in den Kontext des Aufbaus einer „harmonischen Gesellschaft“ gestellt.¹⁰⁵ Mit diesem Konzept reagiert die chinesische Führung auf die zunehmende soziale Schieflage und immer häufiger vorkommenden Proteste im Land und verspricht, einen Ausgleich zu schaffen. Die „harmonische Gesellschaft“ unter Staatschef Hu Jianto stellt eine Abkehr von einer Politik dar, die ausschließlich auf Wirtschaftswachstum gesetzt hatte. Damit wird anerkannt, dass es ausgleichender, ergänzender Maßnahmen bedarf, um ökonomische Fehlentwicklungen zu korrigieren und die Destabilisierung der Gesellschaft zu vermeiden. Die „harmonische Gesellschaft“ kann das Potenzial für soziale Reformen enthalten, dient zugleich aber als ideologischer Kitt für das gesamtchinesische Projekt des Aufschwungs. Dazu kommt, dass es v.a. die Zentralregierung ist, die definiert, wer die Harmonie im Land stört.¹⁰⁶

Ausdruck für die zunehmenden Aktivitäten der chinesischen Regierung im

CSR-Bereich sind diverse Konferenzen zu CSR, die auf der Provinz- oder Gemeindeebene gesponsort werden. So wurde im Jahr 2005 von der Provinzregierung Shanghais eine Konferenz mit dem Titel „International forum for constructing a harmonious society and Corporate Social Responsibility“ gefördert, auf der auch der Global Compact der Vereinten Nationen unterstützt wurde.¹⁰⁷ Besonders sticht jedoch im CSR-Engagement die Stadt Shenzhen hervor, die zu CSR eine Studie in Auftrag gab und dann - als erste Stadt in China - ein institutionelles Rahmenwerk zur Etablierung von CSR aufstellte, mit dem v.a. Gesetze und Regulierungen zu CSR aufgewertet werden.¹⁰⁸ So ist z.B. eine Reform des Sozialversicherungsgesetzes und der Gesundheitsversicherung beabsichtigt und CSR soll stärker in der Beschaffungspolitik berücksichtigt werden. Das Engagement der Stadt Shenzhen ist auch der Grund dafür, warum sich das Pilotprojekt der Weltbank-Institution FIAS (s.o.) auf Shenzhen konzentriert. Hinzu kommt, dass es in Shenzhen eine hohe Ansammlung von IKT-Unternehmen gibt. Das FIAS Projekt weist nun der Lokalregierung die Rolle zu, CSR-Praktiken des privaten Sektors zu unterstützen.¹⁰⁹ Argumentiert wird dabei einerseits im Sinne der Standortpolitik. So soll mittels CSR der Standort Shenzhen an Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen gewinnen, das Bruttoinlandsprodukt (BIP) gesteigert und die Position auf dem Weltmarkt via Exporte verbessert werden. Andererseits wird auch hier Bezug genommen auf das Ziel einer „harmonische Gesellschaft“. So steht laut FIAS-Bericht CSR in Einklang mit dem elften Fünf-Jahresplan und kann der Lokalregierung Shenzhens sowohl dabei helfen, ihr BIP zu steigern als auch das Ziel einer harmonischen Gesellschaft zu erreichen.¹¹⁰

Der Kampf um die Deutungshoheit von CSR

Die unterschiedlichen Perspektiven von NGOs, Unternehmensseite und Regierung auf CSR zeigen nicht nur, dass es ein sehr unterschiedliches Verständnis darüber gibt, was CSR sein kann. Es wird auch deutlich, wie sehr die Akteure um die Deutungshoheit und Kontrol-

le über CSR kämpfen. So beschreibt Monina Wong die Perspektive von HP wie folgt: „... before losing control with state regulation and civil society regulation, companies had better act first and act voluntarily.“¹¹¹ Eine ähnliche Motivation scheint auch die chinesische Führung dazu zu bringen, CSR aktiv gestalten zu wollen. Ihr geht es nicht zuletzt darum, die Kontrolle über das Thema zurückzuerlangen und Einfluss auf die CSR-Debatte zu gewinnen. Dabei setzt sie weniger auf freiwillige Verhaltenskodizes als auf harte Gesetze, die sich nicht wie *soft laws* ihrem Einflussbereich entziehen. Inwiefern sich das in Zukunft positiv auf die Arbeitsbedingungen in China auswirken wird, hängt stark davon ab, ob diese Gesetze auch gegen die Interessen der Unternehmen und lokalen Provinzregierungen durchgesetzt werden. Der Standortwettbewerb zwischen den Provinzen um ausländische Direktinvestitionen wird auch weiterhin dazu führen, dass die lokalen Provinzregierungen um die Ansiedlung ausländischer Unternehmen bzw. Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung werben. In 50% der Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung existiert jedoch keine ACFTU-Vertretung. Das geht in vielen Fällen darauf zurück, dass die lokalen Regierungen um des Friedens willen kein Interesse daran haben, die Unternehmen zur Etablierung eines ACFTU-Ablegers oder zur Einhaltung des chinesischen Arbeitsrechts zu zwingen.¹¹²

Zweifelsohne geht es der chinesischen Führung in ihrem Engagement auf dem Gebiet der CSR-Politik v.a. darum, die zunehmenden sozialen Konflikte abzufedern, die sich in Streiks und Gerichtsverfahren, aber auch in der hohen Fluktuation der Beschäftigten widerspiegeln. Denn unter diesen gibt es ein wachsendes Bewusstsein über ihre Situation und ihre Rechte. Das zeigt sich v.a. darin, dass Arbeiter/innen immer häufiger mit Hilfe von NGOs gegen Unternehmen vor Gericht ziehen.¹¹³ Solche Prozesse wirken auch immer mehr bis weit in die chinesische Öffentlichkeit hinein. In wachsender Anzahl dokumentiert die Presse Rechtsverletzungen in den Betrieben und stellt sie zudem nicht mehr als Einzelfälle dar, sondern sieht sie im

Zusammenhang mit der globalen Ökonomie und der Rolle, die China darin spielt.¹¹⁴

Für NGOs könnten sich vor dieser neuen Situation Perspektiven und Handlungsmöglichkeiten für eine unabhängige Organisation der Beschäftigten ergeben. Können diese Möglichkeiten, die der Boom von CSR in China eröffnet, jedoch nicht genutzt werden, dann besteht die große Gefahr, dass das Thema CSR den Unternehmen lediglich als PR-

Maßnahme dient.¹¹⁵ Insbesondere wenn man berücksichtigt, dass das vorherrschende Produktionsmodell mit seinem Druck zur stetigen Kostenreduzierung und *just-in-time-production* der Einhaltung von Kodizes strukturelle Grenzen setzt. So werden Zulieferer in Stoßzeiten der Produktion von ihren multinationalen Auftraggebern immer wieder sogar „offiziell“ dazu angehalten, die Kodizes zu ignorieren.¹¹⁶

Endnoten

- ⁴¹ www.cwwn.org/eng/main.html
- ⁴² ILO (2007), Corporate social responsibility.
- ⁴³ FIAS (2007), Corporate Social Responsibility, S. 13.
- ⁴⁴ Lüthje, (2006), Electronics contract manufacturing, S. 22.
- ⁴⁵ Die ersten Sonderwirtschaftszonen neben Shenzhen entstanden in den Orten Zhuhai, Shantou und Xiamen. Später wurde das Modell z.T. unter Namen wie „offene Wirtschaftszone“ bzw. „Entwicklungszone“ auch in das Landesinnere bzw. auf ganze Küstenregionen ausgeweitet. Die Sonderwirtschaftszonen hatten das Ziel, neue Formen der Unternehmens-, Finanz- und Beschäftigungspolitik zu testen. Heute konzentrieren sich in ihnen die Mehrzahl der in China angesiedelten Unternehmen, die durch Steuerergünstigungen, niedrige Zolltarife, eine günstige Infrastruktur, ein Minimum an bürokratischer Kontrolle und den Zugriff auf billige Arbeitskräfte angezogen werden. Ota (2003), The role of Special Economic Zones.
- ⁴⁶ Dussel Peters, (2005), Opportunities, S. 100.
- ⁴⁷ Müller (2006), Barbie-Puppen.
- ⁴⁸ www.amrc.org.hk
- ⁴⁹ www.globalmon.org.hk
- ⁵⁰ So legt das chinesische Arbeitsgesetz z.B. einen 8-stündigen, maximal 11-stündigen Arbeitstag fest, verfügt einen 90 Tage währenden Mutterschutz nach der Geburt und besitzt ein Anti-Diskriminierungsverbot.
- ⁵¹ Auch SACOM hat kürzlich auf solche Fälle hingewiesen. Als die NGO im November 2006 sieben Zuliefererfirmen von DELL überprüfte, arbeiteten bei Yonghong Electronics in Shenzhen über 200 Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren. Das stellt eine Verletzung des chinesischen Arbeitsrechts, des Dell Verhaltenskodex und des Electronic Industry Code of Conduct dar. Siehe <http://www.sacom.hk/html/modules/magazine/article.php?articleid=64> bzw. http://www.sacom.hk/html/modules/magazine/resource_list.php
- ⁵² In Deutschland unterhält Gold Peak in Stuttgart und Düsseldorf Vertriebsniederlassungen.
- ⁵³ Chan (2006), Success.
- ⁵⁴ „The Shenzhen Federation of Trade Unions sends out a union to organize at Foxconn“. In: Beijing News, 1.1.2007. Übersetzung aus dem chinesischen. Chinesische Originalversion unter: <http://tech.163.com/07/0101/09/3309PBJ3000915BD.html>. Für eine Einschätzung des ACFTU aus Sicht des Asian Monitor Research Centre siehe AMRC (2006), ACFTU. Siehe auch Chan, (2002), Labor in waiting, S. 54-59.
- ⁵⁵ www.china-labour.org.hk/public/main
- ⁵⁶ Der gebürtige Brite, Menschenrechtsaktivist und China-Experte Robin Munro lebt seit etlichen Jahren in Hong Kong und ist dort u.a. für das CLB aktiv. Während seiner Arbeit für Human Rights Watch brachte Munro die vielbeachtete Studie „Dangerous Minds. Political Psychiatry in China Today and Its Origins in the Mao Era“ (New York 2002) heraus, die zum ersten Mal detailliert die Praxis der chinesischen Behörden dokumentiert, politisch Andersdenkende für verrückt zu erklären und in psychiatrische Anstalten zu sperren.
- ⁵⁷ Zheng/Chen (2006), China moves to enhance corporate social responsibility, S. 5.
- ⁵⁸ Guojiu (2006), City View: Shenzhen's efforts to establish and advance its CSR policy; Observatoire sur la Responsabilité Sociétale des Entreprises (ORSE) (2006), Corporate Social Responsibility, S. 7.
- ⁵⁹ Chan (2005), China says no.
- ⁶⁰ Weidong (2006), Will CSR work in China? In diesem Zusammenhang kritisiert Pun Ngai, dass sich die Unternehmensvertreter lange Zeit als die eigentlichen Akteure, die angeblich aktiv Arbeitsrechte schützen, darstellen konnten, weil das Feld der CSR-Politik fast vollständig ihrer Initiative und Definitionsmacht überlassen wurde. Ngai, (2005),: Global production, S. 103.
- ⁶¹ Ebd. Anita Chan weist jedoch darauf hin, dass Teile der Regierungsbehörden und Vertreter des ACFTU in CSR durchaus eine Möglichkeit erkannten, gegen allzu ausbeuterische Arbeitsbedingungen vorzugehen. Chan (2002), Labor in waiting, S. 56.
- ⁶² Chan (2005), China says no und Chan (2004), Some hope for optimism, S. 70. Zum SA8000 siehe www.sa-intl.org
- ⁶³ Das Missverständnis darüber, was eigentlich CSR ist, belegt auch eine Umfrage, die vom Handelsministerium veröffentlicht wurde. Demnach denken rund 90% der chinesischen Unternehmen, dass es bei CSR um Philanthropie, also Menschenliebe, gehe. Driscoll (2006), A whole lot of it about, S. 33.
- ⁶⁴ Observatoire sur la Responsabilité Sociétale des Entreprises (ORSE) (2006), Corporate Social Responsibility, S. 9.
- ⁶⁵ Einen Überblick über CSR Initiativen in China liefert: Observatoire sur la Responsabilité Sociétale des Entreprises (ORSE) (2006), Corporate Social Responsibility.
- ⁶⁶ Chan (2005), China says no.

- ⁶⁷ Ngai (2005), *Global production*, S. 103.
- ⁶⁸ Weidong (2006), *Will CSR work in China?*
- ⁶⁹ Für den chinesischen Kontext liefert Monina Wong eine Klassifizierung der CSR-Ansätze in drei verschiedene Strömungen. Wong (2004), *What difference*.
- ⁷⁰ Utting (2003), *Corporate Responsibility*, S. 7.
- ⁷¹ Siehe dazu die Seiten des Asia Trans-National Corporation Monitoring Network (ATNC): www.daga.dhs.org/atnc, von Students and Scholars against Corporate Misbehaviour (SACOM): www.sacom.hk/html/ oder dem China Labour Bulletin (CLB): www.china-labour.org.hk/public/main. Von Europa aus stieß die Catholic Agency for Overseas Development (CAFOD) mit ihrem Report „Clean up your Computer“ im Jahr 2004 die Diskussion um Arbeitsbedingungen in der Elektronikindustrie an (www.cafod.org.uk). Auch die niederländische NGO SOMO (www.somo.nl) veröffentlicht regelmäßig Berichte über Arbeitsbedingungen in der IT-Industrie, siehe z.B. Schipper/de Haan (2005), *CSR issues*, und den gemeinsam mit SACOM erarbeiteten Bericht „An investigative report on labor conditions of the ICT industry: Making computers in South China“ vom November 2006. http://www.campagneoecumenique.ch/IMG/pdf/9._Chine-SACOM_sector_report_Nov2006-2.pdf
- ⁷² Leong (2004), *The toy campaign and corporate social responsibility*.
- ⁷³ Wong (2004), *What difference*, S. 63f.
- ⁷⁴ CAFOD (2004), *Clean up your computer*, S. 33f. Siehe auch SACOM (2006), *An investigative report*, S. 30f.
- ⁷⁵ SACOM (2006), *An investigative report*, S. 30.
- ⁷⁶ So ist zwar mittlerweile für die Sonderwirtschaftszone Shenzhen der zweithöchste Mindestlohn ganz Chinas festgelegt worden, der bei 810 RMB liegt (ca. 81 Euro), dieser steht jedoch in keinem Verhältnis zu den dortigen hohen Lebenshaltungskosten. So schätzt das Shenzhen Labor Bureau, dass die durchschnittlichen Ausgaben eines Beschäftigten in Shenzhen im Jahr 2006 bei 1.568 RMB monatlich lagen. Außerhalb der Sonderwirtschaftszone veranschlagt das Büro diesen Wert auf 703 RMB. FIAS (2007), *Corporate Social Responsibility*, S. 53.
- ⁷⁷ Ebd., S. 55, siehe auch S. 50.
- ⁷⁸ SACOM (2006), *An investigative report*, S. 6, 12.
- ⁷⁹ FIAS (2007), *Corporate Social Responsibility*, S. 49.
- ⁸⁰ CAFOD (2004), *Clean up your computer*, S. 33.
- ⁸¹ Ebd.
- ⁸² SACOM (2006), *An investigative report*, S. 28.
- ⁸³ Vgl. hierzu die Interviews mit Robin Munro und May Wong in der Dokumentation.
- ⁸⁴ SACOM (2006), *An investigative report*, S. 30ff.
- ⁸⁵ Ebd. Siehe auch AMRC (2004), *A critical guide* und Wong/Chang (2005), *FDI and labour*.
- ⁸⁶ Ngai (2005), *Global production*, S. 113.
- ⁸⁷ Wong (2004), *What difference*, S. 63ff.
- ⁸⁸ Weidong (2006), *Will CSR work in China?*
- ⁸⁹ Ebd., S. 7, BSR.
- ⁹⁰ FIAS (2007), *Corporate Social Responsibility*, S. 21.
- ⁹¹ Gespräch mit Lee, Chi-Luen, von HP, Hongkong, 30.03.2007.
- ⁹² FIAS (2007), *Corporate Social Responsibility*, S. 8.
- ⁹³ Zheng/Chen (2006), *China moves to enhance corporate social responsibility*, S. 8.
- ⁹⁴ FIAS (2007), *Corporate Social Responsibility*.
- ⁹⁵ Ebd., S. 13.
- ^{95a} EMF (2007), *Evaluation*.
- ^{95b} Ebd.
- ⁹⁶ FIAS (2007), *Corporate Social Responsibility*, S. 37.
- ⁹⁷ Ebd., S. 30.
- ⁹⁸ Ebd., S. 30.
- ⁹⁹ Ebd., S. 41.
- ¹⁰⁰ Chan (2005), *China says no*.
- ¹⁰¹ Weidong (2006), *Will CSR work in China?*
- ¹⁰² Zheng/Chen (2006), *China moves to enhance corporate social responsibility*, S. 12.
- ¹⁰³ Guojitu (2006), *City view*, S. 13.
- ¹⁰⁴ „According to some observers, this is an initiative of Chinese authorities to take ownership of the concept of CSR.“ Frost/Ho (2005), *GóTone Nanchang CSR Forum*.
- ¹⁰⁵ Driscoll (2006), *A whole lot of it about*, S. 32.
- ¹⁰⁶ Sven Hansen (2007), *Die harmonische Gesellschaft*, S. 1.
- ¹⁰⁷ Observatoire sur la Responsabilité Sociétale des Entreprises (ORSE) (2006), *Corporate Social Responsibility*, S. 4.
- ¹⁰⁸ Guojitu (2006), *City view*, S. 11.
- ¹⁰⁹ FIAS (2007), *Corporate Social Responsibility* S. 10.
- ¹¹⁰ FIAS (2007), *Corporate Social Responsibility* S. 14.
- ¹¹¹ Wong (2004), *What difference*, S. 60.
- ¹¹² Zheng/Chen (2006), *China moves to enhance corporate social responsibility*, S. 8, 10.
- ¹¹³ Lee (2002), *From the specter of Mao to the spirit of law*, S. 217.
- ¹¹⁴ Chan (2001), *China's Workers under assault*.
- ¹¹⁵ Wong (2004), *What difference*, S. 142.
- ¹¹⁶ Ebd., S. 104-110.