

### III. Aktivitäten der internationalen Organisationen

Die Umsetzung der oben erwähnten Prinzipien, Rahmen und Standards der sozialen Sicherheit in China wird durch die Aktivitäten der internationalen Organisationen gefördert. Im Hinblick auf die rasanten Entwicklungen Chinas in der internationalen Wirtschaft und in den internationalen Beziehungen haben die UNO und ihre untergeordneten Organisationen mit den *Bretton-Woods*-Institutionen in den letzten zwanzig Jahren ihre China-Aktivitäten erheblich verstärkt. Dafür geben die zunehmende Globalisierung und die Öffnungspolitik der Volksrepublik China auch eine günstige Gelegenheit.

Die internationalen Organisationen haben seit den 1990er Jahren durch fachliche Beratung, technische Hilfe sowie finanzielle Unterstützung in den Umbau der chinesischen sozialen Sicherheit tief eingegriffen. In der Praxis allerdings, insbesondere beim Aufbau der Rentenversicherung kann der Einfluss der internationalen Organisationen nicht immer als positiv bewertet werden.

#### I. Aktionsprogramme der UNO-Organisationen in China

Seit 1979 richteten die UNO-Organisationen jeweils Büros in China ein und widmen sich auf verschiedene Weise bei der Transformation Chinas. Die UNDP (United Nation Development Programme) arbeitet ab 1982 China-Landesprogramme aus, bisher wurden schon sechs *Country Programme/Country Cooperation Frameworks* in China durchgeführt.

Das Resident-Coordinator-System in China umfasst zurzeit 21 Organisationen einschließlich der *Bretton-Woods*-Institutionen. Jede Organisation hat ihre eigenen Aufgaben und Programme. Von 1961 bis 2000 hatten die UNO vier Entwicklungsdekaden ausgearbeitet. Die von den UNO-Organisationen angestrebten Entwicklungsstrategien und Ziele wurden allerdings oft nur ungenügend erfüllt.<sup>162</sup> Im Jahre 1997 forderte der ehemalige UNO-Generalsekretär *Kofi Annan* die UNO-Organisationen auf – als ein Teil der UNO-Reform<sup>163</sup> – die Strategien und Aktivitäten der verschiedenen Kooperationsbereiche auf der Nationsebene zu koordinieren, um eine gemeinsame Entwicklung zu erreichen.<sup>164</sup> Dies wird in den folgenden Jahren in den *Development Assistance Framework* (UNDAF), die von der chinesischen Regierung und dem UNO-Resident-Coordinator-System zusammen veröffentlicht werden, artikuliert. Die Aktivitäten der UNO-Organisationen in China werden seitdem einheitlich innerhalb der UNO-

---

162 Ausführlich vgl. Köhler, Sozialpolitische und sozialrechtliche Aktivitäten in den Vereinten Nationen, S. 555ff.

163 In seinem Bericht vom 14. Juli 1997 „Renewing the United Nations: A Programme for Reform“ (A/51/950) forderte *Annan* die Schaffung der Koordination der Aktivitäten der verschiedenen UNO-Bereiche.

164 Siehe: United Nations Development Assistance Framework for the People's Republic of China (2006-2010), S. 1.

Organisationen organisiert, dadurch werden unnötige Wiederholungen vermieden und die Zusammenarbeit der UNO-Organisationen verstärkt.

Für die Koordinationsarbeit sind die UNDP und das UNO-Landesteam, die sich aus den Vertretern aller UNO-Organisationen zusammensetzen, zuständig. Das UNO-Landesteam, das aus sechs Themengruppen und drei Management-Teams besteht, veröffentlicht die Gemeinsamen Landesbewertungen (*Common Country Assessment*). Auf dieser Grundlage werden die Aktionsstrategien in den UNDAF ausgearbeitet, dabei werden die Ziele und die wichtigsten Arbeitsbereiche in einem bestimmten Zeitraum gestellt. Darüber hinaus beaufsichtigt es durch die häufigen Treffen und Dialoge der Mitglieder die Umsetzung der Programme und Projekte und unterbreitet auch Vorschläge für die notwendigen Verbesserungen der UNDAF.<sup>165</sup>

## 2. Gemeinsame Aktionen der UNO-Organisationen

### a) Millenniums-Entwicklungsziele und „Gesellschaft des Kleinen Wohlstands“

Im Jahre 2000 verabschiedeten die 189 Mitgliedsländer der UNO gemeinsam eine Millenniumserklärung und verpflichteten sich, bis 2015 acht Millenniums-Entwicklungsziele zu erreichen:<sup>166</sup>

- extreme Armut und Hunger beseitigen,
- Grundschulausbildung für alle Kinder gewährleisten,
- Gleichstellung und größeren Einfluss der Frauen fördern,
- die Kindersterblichkeit senken,
- die Gesundheit der Mütter verbessern,
- HIV/AIDS, Malaria und andere Krankheiten bekämpfen,
- eine nachhaltige Umwelt gewährleisten,
- eine globale Partnerschaft im Dienst der Entwicklung schaffen.

Die Millenniums-Entwicklungsziele bilden seitdem als Kern der globalen Agenda einen gemeinsamen Rahmen für die Zielsetzungen der UNO-Organisationen.

Gleichzeitig erfahren die chinesischen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen eine wichtige Wendephase. Die rasante Polarisierung zwischen Arm und Reich, die Disparitäten zwischen Stadt und Land und die regionalen Entwicklungsdisparitäten müssen durch einheitliche und umfassende Regulierung angeglichen werden. Im Bericht des 16. Parteitags der KP Chinas<sup>167</sup> von 2002 wurde das Staatsziel, bis 2020

---

165 Siehe: *United Nations Resident Coordinator in China*, UN Partnership in China, Balancing Development to Achieve Xiaokang and Millennium Development Goals, 2006; *UNDP China*, Supports growth with equity, gender equality and environmental sustainability, 2003.

166 Siehe: *United Nations Resident Coordinator in China*, UN Partnership in China, Balancing Development to Achieve Xiaokang and Millennium Development Goals, S. 6.

167 江泽民在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告 (*Jiang, Zemin*, Bericht auf dem 16. Parteitag der KP Chinas).

eine „Gesellschaft des Kleinen Wohlstands“<sup>168</sup> allseitig aufzubauen, mit folgenden konkreten Zielsetzungen aufgestellt:

- Vervierfachung des BSP von 2000,
- Vervollkommnung der Industrialisierung und der sozialistischen Marktwirtschaft, Verbesserung des Lebensstandards der Bevölkerung,
- Vervollständigung der sozialistischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit,
- Aufbau eines Systems für sozialen Sicherheit, Beschäftigung, Bildungswesen, Gesundheitswesen,
- Nachhaltige Entwicklungsfähigkeit des Staates.

Das UNO-Landesteam ist der Meinung, dass der chinesische Begriff „Gesellschaft des allseitigen Kleinen Wohlstands“ und die Millenniumserklärung beide „menschenorientiert (*people-centred*)“ sind.<sup>169</sup> Wegen dieser Konvergenzen zwischen den Millenniums-Entwicklungszielen und den politischen Zielen der „Gesellschaft des Kleinen Wohlstands“<sup>170</sup> wird diese Wendephase vom UNO-System als eine „*unprecedented opportunity*“<sup>171</sup> für die Erweiterung des Einflusses der UNO in China angesehen. Aus diesem Grund hat das UNO-Landesteam eine engere Verknüpfung zwischen den Aktivitäten der UNO-Organisationen und den Entwicklungsstrategien sowie -planungen der chinesischen Regierung geschaffen. Es versucht durch technische Hilfe, politischen Dialog, Forschungsarbeit sowie Propaganda die Kooperationen mit den chinesischen Regierungsorganisationen, NGOs und Forschungsinstitutionen zu verstärken.

Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ungleichheit wird als die deutlichste Ähnlichkeit zwischen den China- und UNO-Zielsetzungen<sup>172</sup> und als der wichtigste Kooperationsbereich<sup>173</sup> bezeichnet. Dafür hat das UNO-Team wirtschafts- und sozialpolitische Beratungen ausgearbeitet,<sup>174</sup> um die „tieferen strukturellen und sozialkulturellen

---

168 Über „Kleinen Wohlstand“ siehe: Erster Teil: die traditionelle Sozialstruktur und Kultur, die Strategie der sozialistischen Modernisierung.

169 *United Nations Resident Coordinator in China*, UN Partnership in China, Balancing Development to Achieve Xiaokang and Millennium Development Goals, S. 6:

„Das „menschenorientierte“ Prinzip bedeutet: bei allem den Menschen in den Mittelpunkt zu stellen. Dieser aus der traditionellen chinesischen Kultur stammende Begriff wird zurzeit als der Kern des modernen Konzepts „wissenschaftliche Entwicklung“ betrachtet. Das menschenorientierte Prinzip ist die Grundlage für das Gedanke, dass die Regulierungen in den Bereichen Beschäftigung, Einkommensverteilung, Sozialabsicherung, medizinische Betreuung und Bildung tatkräftig gefördert werden sollen, damit das ganze Volk die Errungenschaften der Reform und Entwicklung genießen kann.“

170 *UN Country Team in China*, Common Country Assessment 2004, Balancing Development to Achieve An All-Round Xiaokang and Harmonious Society in China.

171 *United Nations Resident Coordinator in China*, UN Partnership in China, Balancing Development to Achieve Xiaokang and Millennium Development Goals, S. 4.

172 *United Nations Resident Coordinator in China*, UN Partnership in China, Balancing Development to Achieve Xiaokang and Millennium Development Goals, S. 8.

173 United Nations Development Assistance Framework for the People's Republic of China (2006-2010), S. 17.

174 *UN Country Team in China*, Common Country Assessment 2004, Balancing Development to Achieve An All-Round Xiaokang and Harmonious Society in China, Chapter 2: Balancing Economic Growth and Social Development, S. 9 ff.

Ungleichheiten “<sup>175</sup> zu beseitigen. Die meisten Kooperationsarbeiten wurden diesem Ziel entsprechend ausgeführt. Sozialpolitisch relevant sind die Kooperationen in den Bereichen von Bildungswesen einschließlich Berufsbildung für Arbeitslose, Wanderarbeiter und Absolventen, aktiver Beschäftigungspolitik, Gesundheitssicherung, Erweiterung der Deckungsrate der sozialen Sicherung sowie Schutz für sozial schwache Menschengruppen.<sup>176</sup>

## b) UNDAF und Fünfjahrespläne

Die langfristigen Ziele der UNO werden im Rahmen des UNDAF (*United Nations Development Assistance Framework*) durch die kurz- und mittelfristigen Planungen umgesetzt. Im Vergleich mit der außergewöhnlichen Konvergenz zwischen den Millenniums-Entwicklungszielen und der „Gesellschaft des Kleinen Wohlstands“ basiert der UNDAF von Anfang an auf den Gemeinsamen Landesbewertungen (*Common Country Assessment*) und auf den chinesischen Fünfjahresplänen für die volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung, um eine engere Verknüpfung mit den chinesischen staatlichen Planungen zu erreichen, damit die UNO-Organisationen ihre Aktivitäten auf die Programme, die große Wirkung auf die politische Entwicklung Chinas ausüben können, konzentrieren können.

Der UNDAF für China wird dem Zeitraum des chinesischen Fünfjahresplans entsprechend ausgearbeitet. Der erste UNDAF (UNDAF 2001-2005) wurde im Jahre 2000 veröffentlicht. Davor hat das UNO-Team sich mit der chinesischen Regierung und den anderen Kooperationspartnern über die Arbeitsziele und die zu ergreifenden Maßnahmen beraten. Der UNDAF (2001-2005) enthält fünf vorrangige Themen, die als Hauptbereiche der UNO-Entwicklungshilfe fungieren:<sup>177</sup>

- Armutsbekämpfung,
- Aufbau des Rechtsstaats,
- Beseitigung von Geschlechterdiskriminierung,
- Soziale Sicherheit,
- Umweltschutz.

Bei diesen Themen handelt es sich hauptsächlich um soziale Fragen, bei denen im gegenwärtigen Entwicklungsprozess Chinas große Umwandlungen bevorstehen. Die UNO-Vorschläge sind derart konzipiert, dass sie in dem 10. Fünfjahresplan (2001-2005) jeweils Äquivalente (außer der Beseitigung von Geschlechterdiskriminierung) im Kapitel 3 (Landwirtschaft), Kapitel 15 (Umweltschutz), Kapitel 18 (Beschäftigungsför-

---

175 *United Nations Resident Coordinator in China*, UN Partnership in China, Balancing Development to Achieve Xiaokang and Millennium Development Goals, S. 8.

176 *United Nations Resident Coordinator in China*, UN Partnership in China, Balancing Development to Achieve Xiaokang and Millennium Development Goals, S. 8-15.

177 *United Nations Development Assistance Framework for the People's Republic of China (2001-2005)* (Auszüge), <http://www.nwccw.gov.cn/html/51/n-126851.html> (Stand: 15. 07. 2010).

derung und soziale Sicherheit) und Kapitel 23 (Aufbau eines sozialistischen Rechtsstaats) haben.<sup>178</sup>

Als wichtiger Arbeitsbereich der Regierung wurde der Aufbau der sozialen Sicherungssysteme in den bisherigen Fünfjahresplänen kontinuierlich einbezogen: Der Rahmen der sozialen Sicherheit wurde im 9. Fünfjahresplan vorgelegt. Im 10. Fünfjahresplan liegt der Arbeitsschwerpunkt der chinesischen Regierung in der Einrichtung und Vervollkommnung der Sozialversicherung für die Beschäftigten der städtischen Unternehmen. Im 11. Fünfjahresplan (2006-2010) wurde soziale Sicherheit mit der „Erhöhung des Lebensniveaus des Volkes“ (Kapitel 39) neben Beschäftigungsförderung, Einkommensverteilung, Armutsbekämpfung aufgenommen und damit ein anfänglicher Rahmen der chinesischen Sozialpolitik gestaltet. Die Arbeitsschwerpunkte in diesem Zeitraum sind die Erweiterung des Deckungsbereichs der Sozialversicherung und der Sozialhilfe sowie die Erhöhung der Leistungsniveaus.

Diese Entwicklung in den offiziellen Plänen, dass soziale Sicherheit wichtiger wird und expandiert, erscheint auch in den UNDAF-Dokumenten. Im UNDAF (2001-2005) wurden die von den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen verursachten neuen Sozialrisiken und die Konstruierung der neuen Sicherungssysteme für alle Bürger erwähnt. Später wurden die Notwendigkeit der Erweiterung des Deckungsbereichs und die Nachhaltigkeit der sozialen Sicherheit in der Gemeinsamen Landesbewertung 2004 dargestellt,<sup>179</sup> die wichtigsten Bereiche der internationalen Kooperation sind die Einbeziehung der schwachen Bevölkerungsgruppen in die Sozialleistungssysteme und der Aufbau einer Verwaltung für den Schutz der schwachen Bevölkerungsgruppen. Der Arbeitsschwerpunkt der Gemeinsamen Landesbewertung 2004 liegt in der Verbesserung des Gesetzes zum Schutz von behinderten Menschen.<sup>180</sup> Im UNDAF (2006-2010) wurde die Erweiterung des Deckungsbereichs der sozialen Sicherung als ein Schwerpunkt der Kooperationsarbeit für „*Promoting growth with equity by reducing disparities, balancing economic and social development and focusing on poverty reduction*“ bezeichnet.<sup>181</sup>

Wie oben gezeigt, entspricht der Rahmen der UNO-Entwicklungshilfen den chinesischen staatlichen Planungen, aber die Vorschläge gehen weiter als die Fünfjahrespläne. Die Ziele werden im größeren Zusammenhang von Wirtschaft und Gesellschaft gesehen und als umfassende Lösungspläne gefördert. Kennzeichnend für die UNO-Vorschläge sind deren langfristige und leitungsorientierte Perspektive.

---

178 国民经济和社会发展第十个五年计划 (Der 10. Fünfjahresplan für die volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung 2001-2005), gebilligt vom NVK am 15. 03. 2001.

179 *UN Country Team in China, Common Country Assessment 2004, Balancing Development to Achieve An All-Round Xiaokang and Harmonious Society in China*, Chapter 4: Social Protection, S. 27ff.

180 Siehe: United Nations Development Assistance Framework for the People's Republic of China (2006-2010), S. 31.

181 *UN Country Team in China, Common Country Assessment 2004, Balancing Development to Achieve An All-Round Xiaokang and Harmonious Society in China*, Chapter 4: Social Protection, S. 31.

Diese Merkmale manifestieren sich deutlicher und konkreter im UNO-Beitrag zur gesellschaftlichen Entwicklung des 11. Fünfjahresplans (2006-2010).<sup>182</sup> In diesem Beitrag wurde die Beziehung zwischen Wirtschaftswachstum, Armut und gesellschaftlicher Entwicklung aufgrund der Gemeinsamen Landesbewertung 2004 ausführlich analysiert. Auf dieser Basis versuchte das UNO-Landesteam, politische Beratungen bezüglich der Herausforderungen und Probleme der gesellschaftlichen Entwicklung durchzuführen. Dabei handelt es sich um Gesundheit, Bildung, Beschäftigung, soziale Sicherheit und HIV/AIDS. Sozialpolitisch relevant sind die folgenden Themen:

Für den Aufbau eines nachhaltigen Systems der sozialen Sicherheit sollen die Bauern, Arbeiter in Dorfunternehmen und im informellen Sektor sowie in flexiblen Arbeitsformen in die soziale Sicherung einbezogen werden. Die lokalen Behörden für soziale Sicherheit sollen expandieren. Finanzielle Quellen für die Übergangskosten und die geplanten Kosten sind aufzufinden. Ein Umverteilungsmechanismus auf der Nationalebene soll errichtet werden. Systeme für Statistik, finanzielle Information und Planung sind nach den ILO-Standards aufzubauen, dafür müssen die Ratifikation und Durchführung der ILO-Standards gefördert werden.<sup>183</sup> Ferner ist ein soziales Sicherungssystem für die ländliche Bevölkerung aufzubauen, das die Sicherung des Existenzminimums auf dem Land, soziale Altersversicherung und Krankheitsversicherung umfasst.<sup>184</sup> Für die Wanderarbeiter sind Alters- und Krankheitsversicherungen aufzubauen, deren Kinder ist Bildung zu gewähren und der Arbeitsschutz für die Wanderarbeiter sind zu optimieren.<sup>185</sup> Das Gesetz zum Schutz von behinderten Menschen und die Integration der Standards für Behinderte sind zu verbessern.<sup>186</sup> Die Beschäftigungsförderung ist aufgrund der „*Decent Work Agenda*“ der ILO zu praktizieren.<sup>187</sup> Eine öffentliche Gesundheitsversorgung für alle Bürger wird allein von der Regierung unterstützt und die grundlegenden medizinischen Dienstleistungen werden von der Krankenversicherung finanziert.<sup>188</sup>

Im 11. Fünfjahresplan (2006-2010) der Volksrepublik China sind die Arbeitsschwerpunkte der Regierung über die soziale Sicherung in den künftigen fünf Jahren wie folgt festgelegt:

- Ausweitung des Deckungsbereichs der sozialen Sicherheit (Kapitel 3),

---

182 *UN Country Team China*, Advancing Social Development in China, Contribution to the 11th Year Plan, Occasional Paper, Vol. 1, 10/2005.

183 *UN Country Team China*, Advancing Social Development in China, Contribution to the 11th Year Plan, Occasional Paper, Vol. 1, 10/2005, S. 18-19.

184 *UN Country Team China*, Advancing Social Development in China, Contribution to the 11th Year Plan, Occasional Paper, Vol. 1, 10/2005, S. 19.

185 *UN Country Team China*, Advancing Social Development in China, Contribution to the 11th Year Plan, Occasional Paper, Vol. 1, 10/2005, S. 19.

186 *UN Country Team China*, Advancing Social Development in China, Contribution to the 11th Year Plan, Occasional Paper, Vol. 1, 10/2005, S. 19.

187 *UN Country Team China*, Advancing Social Development in China, Contribution to the 11th Year Plan, Occasional Paper, Vol. 1, 10/2005, S. 14-15.

188 *UN Country Team China*, Advancing Social Development in China, Contribution to the 11th Year Plan, Occasional Paper, Vol. 1, 10/2005, S. 8-9.



- Aufbau sozialer Sicherungssysteme für die ländliche Bevölkerung (Kapitel 6),
- besondere Schutzmaßnahmen für Frauen, Kinder und behinderte Menschen (Kapitel 38),
- aktive Beschäftigungspolitik (Kapitel 39),
- Verbesserung der öffentlichen Gesundheitsversorgung und der medizinischen Dienstleistungen (Kapitel 40).

Wie oben gezeigt, existiert zwischen den derzeitigen chinesischen sozialpolitischen Entwicklungszielen und den UNO-Beratungen eine hohe Übereinstimmung. Es lässt sich jedoch nicht feststellen, dass die derzeitige chinesische Sozialpolitik von den UNO-Beratungen beeinflusst wurde, da es an einer offiziellen Stellungnahme fehlt. Allerdings zeigen die beiden Dokumenten zumindest Ähnlichkeiten von Ansichten der chinesischen Regierung und des UNO-Landesteams über den Zustand und die Konstruierung der sozialen Sicherheit. Mit dieser Übereinstimmung haben die UNO-Organisationen mehr Möglichkeiten, an dem konkreten Systemaufbau mitzuwirken, als bei der Debatte um die grundlegenden Staatsprinzipien.

### 3. Einzelne Aktivitäten der UNO-Organisationen

Im Rahmen der gemeinsamen Ziele und Aktivitäten beschäftigen sich die UNO-Organisationen in verschiedenen sozialen Bereichen mit unterschiedlichen Arbeitsschwerpunkten. Z. B. widmet sich die ILO den Arbeitsbedingungen, der Gleichstellung, der Beschäftigungsförderung und der sozialen Sicherung. Die Weltbank beschäftigt sich mit der Armutsbekämpfung und der Rentenversicherung. Wie der Name vermuten lässt, befasst sich die WHO mit der öffentlichen Gesundheitsversorgung. Es gibt keine klare Kompetenzabgrenzung zwischen den betreffenden Organisationen. Aus verschiedenen Gründen sind der Umfang und das Niveau ihres Einflusses unterschiedlich. Neben der ILO, die traditionell eine wichtige Rolle im Bereich der Sozialversicherung spielt, bewährt sich die Weltbank auch als ein sehr aktiver Teilnehmer in der Reform der chinesischen sozialen Sicherheit wie in anderen Transformations- und Entwicklungsländern.

#### a) Aktivitäten der ILO

Seit der Mitte der 1980er Jahre beteiligt sich die ILO in enger Kooperation mit der chinesischen Regierung an der Umstrukturierung und Entwicklung der sozialen Sicherheit. Ihr Arbeitsschwerpunkt lag in den frühen 1990er Jahren hauptsächlich auf Projekten für den Kapazitätsaufbau, seit Mitte der 1990er Jahre auf der Gesetzgebung und der Politik. Aufgrund einer umfassenden Untersuchung konzentriert die ILO ihre Förderung zurzeit auf die Strukturregulierung und Ausweitung des Deckungsbereiches der sozialen Sicherung in enger Verknüpfung mit der Beschäftigungsförderung, die im Rahmen der *Decent Work Agenda* durch die vielfältigen technischen Hilfen zusammen durchgeführt werden.<sup>189</sup>

---

189 Ausführlich: *ILO, An Employment Agenda for China*, S. 83ff.

## aa) Aktionsprogramme

### (1) Die Decent Work Agenda

Um ihre führende Rolle bei der Meinungsbildung im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik im Zuge der zunehmenden Globalisierung weiter zu behalten, hat die ILO sich bemüht, außer der stetigen Ausweitung ihrer Kompetenzbereiche und Aktionsfelder im Rahmen der gemeinsamen Aktionen der UNO-Organisationen ein eigenes Aktionsprogramm aufzubauen. Die Veröffentlichung der „Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“ im Jahre 1998 unterstreicht die Kernarbeitsnormen als Grundprinzipien der ILO-Aktivitäten im Zeitalter der Globalisierung. Diese werden auch nochmals mit der *Decent Work Agenda* seit 1999 bekräftigt.<sup>190</sup>

Mit der *Decent Work Agenda* hat die ILO ihre Aufgaben auf vier strategische Ziele ausgerichtet:<sup>191</sup>

- Förderung und Umsetzung der Internationalen Arbeitsstandards und Arbeitnehmerrechte,
- Schaffung von mehreren und besseren menschenwürdigen Beschäftigungsmöglichkeiten,
- Ausbau der sozialen Sicherheit,
- Stärkung des sozialen Dialogs.

Im Bericht des International Labour Office von 2004 – „*A fair globalization, the role of the ILO*“ – wurde ferner vorgeschlagen, dass menschenwürdige Arbeit ein von allen Staaten und der internationalen Gemeinschaft verfolgtes globales Ziel werden sollte, um eine faire Globalisierung, die Chancen für alle schafft, zu erreichen.<sup>192</sup> Aufgrund dieses Berichts wurde die *Decent Work Agenda* als eines der zentralen Ziele der ILO-Politik festgelegt. Danach wurde diese Agenda in verschiedene Programme der internationalen Organisationen integriert. Seit 2008 wurde sie in die Millenniums-Entwicklungsziele der UNO aufgenommen und als effektives Mittel zur Armutsbekämpfung anerkannt.

Nach einem Rundschreiben der ILO im Jahre 2004<sup>193</sup> wird ein umfassendes Aktionsprogramm für menschenwürdige Arbeit für die einzelnen Länder (*Decent Work Country Programme*, DWCPs) erarbeitet, um *Decent Work* als einen wesentlichen Bestandteil der nationalen Entwicklungspolitik zu fördern. Die ILO-DWCP in der Volksrepublik China wird aufgrund der im Jahre 2001 unterzeichneten Vereinbarung (*Memorandums of Understanding*, MOU) zwischen dem damaligen Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit und der ILO sowie des 11. Fünfjahresplans ausgearbeitet. Hierfür

---

190 Siehe: International Labour Conference 2007, Fifth Item on the Agenda: Strengthening the ILO's capacity to assist its Members' efforts to reach its objectives in the context of globalization, S. viii.

191 International Labour Conference 1999, Report of the Director-General: Decent Work, 1999, <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm> (Stand: 15. 07. 2010).

192 International Labour Conference, Report of the Director-General on the World Commission on the Social Dimension of Globalization: A fair Globalization, the Role of the ILO, S. 3.

193 ILO Circular No. 599, Series 1, vom 20. 05. 2004.



werden die UNDAF und die ILO-Programme der technischen Zusammenarbeit in Erwägung gezogen.<sup>194</sup>

## (2) Kooperationsprogramme in China: MOU und DWCP

Am 17. 05. 2001 unterzeichneten das Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit und die ILO ein MOU über ihre Kooperation im Bereich der menschenwürdigen Arbeit.<sup>195</sup> Das Memorandum basiert auf der *Decent Work Agenda* und setzt die politischen Prioritäten für die Zusammenarbeit über die Durchführung der vier strategischen Ziele der menschenwürdigen Arbeit in China um. Die Zusammenarbeit umfasst ein breites Spektrum von Aktivitäten einschließlich politischer Konsultation, politischer Seminare, technischer Workshops, technischer Hilfe, Beratungen über Standards, Ausbildung, Forschung und Entwicklung von Projekten.<sup>196</sup>

Die vier vereinbarten Prioritätsbereiche sind:

- internationale Arbeitsstandards und die ILO-Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit,
- Beschäftigung,
- Sozialschutz,
- sozialer Dialog.

Die Zusammenarbeit im Bereich der sozialen Sicherheit wurde hauptsächlich in den folgenden acht Bereichen entfaltet:<sup>197</sup>

- Beratung und Unterstützung für die politischen Fragen über soziale Sicherheit, einschließlich der Gesetzgebungsarbeit und der Ausführung von Pilotprogrammen,
- Förderung der Ausweitung der Deckungsrate der sozialen Sicherungssysteme, einschließlich der Verbesserung des sozialen Schutzes für die schwachen Personengruppen,
- Verbesserung der Verwaltung der sozialen Sicherungssysteme, insbesondere die Einhaltung der Regelungen; die Sozialversicherungsfonds, die Auszahlung von Leistungen und die betriebliche Altersversicherung,
- Verbesserung der Arbeitslosensicherung, einschließlich der Integration der Arbeitslosenversicherung mit der aktiven Arbeitsmarktpolitik,
- Förderung der Krankenversicherungsreform,
- Beratung und Unterstützung bei der Stärkung der beruflichen Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, die auf Prävention, Schutz und Rehabilitation zielt, wobei die gefährlichen Arbeitsbedingungen besonders berücksichtigt werden,

---

194 Siehe: *ILO*, Decent Work Country Programme in the People's Republic of China 2006-2010, S. 1.

195 Memorandum of Understanding between MOLSS and the ILO, vom 17. 05. 2001, <http://www.ilo.org/public/chinese/region/asro/beijing/info/memo.htm> (Stand: 15. 07. 2010).

196 Siehe: *ILO*, Third Meeting of the Joint Committee on Cooperation, Review of activities under the Memorandum of Understanding, 05/2005, S. 2.

197 Memorandum of Understanding between MOLSS and the ILO von 2001.

- Stärkung der Durchführung von Regeln über die Arbeitsunfallversicherung,
- Unterstützung der tripartitischen Anstrengungen zur Überprüfung und Stärkung der nationalen Sicherheits- und Gesundheitsprogramme.

Die Unterzeichnung des Memorandums 2001 kennzeichnet die Festlegung der Zusammenarbeit der chinesischen Regierung mit der ILO im Rahmen der *Decent Work Agenda*. Allerdings wurden die Arbeitnehmer- und Arbeitgeber-Organisationen nicht in das Memorandum einbezogen. Erst im Jahre 2007 wurde das ILO-DWCP China (2006-2010), das aufgrund des MOU, des 11. Fünfjahresplans sowie der UNDAF ausgearbeitet wurde, von der ILO und den tripartitären Partnern, nämlich der chinesischen Regierung, dem Allchinesischen Gewerkschaftsbund sowie der *China Enterprise Confederation* zusammen unterzeichnet.<sup>198</sup>

In dem DWCP (2006-2010) wurde die Ausweitung und Verbesserung der sozialen Sicherheit weiterhin als eine der Prioritätsbereiche bezeichnet, die Zusammenarbeit konzentriert sich aber hauptsächlich auf die Beschäftigungsförderung.<sup>199</sup> Beratung bei der Ausarbeitung des Beschäftigungsgesetzes, Bewertung der Auswirkungen der aktiven Beschäftigungspolitik sowie Förderungsaktionen für die benachteiligten Arbeitnehmergruppen einschließlich Behinderter, Jugendlicher, Alter, Frauen und Wanderarbeiter wurden als die wichtigsten Kooperationsbereiche betont.<sup>200</sup> Für die Ausweitung der sozialen Sicherheit wurden folgende Kooperationsbereiche vorgebracht:

- Kapazitätsaufbau versicherungsmathematischer Services,
- Förderung und Verbreitung der bewährten Verfahren,
- Konsultation zum Sozialversicherungsrecht,
- Forschung über die Errichtung eines Rentensystems für die Wanderarbeiter,
- Forschung über die Verbindungen zwischen der Unfallversicherung und den OSH-Präventionsmaßnahmen.

## bb) Kooperationen

### (1) Aufbau und Ausweitung der Sozialversicherung

Die Kooperationsarbeit zwischen der chinesischen Regierung und der ILO hat erst mit der Errichtung des ILO-Beijing-Office seit Mitte der 1980er Jahren begonnen. Beim Aufbau der sozialen Versicherungssysteme – insbesondere im Bereich der Rentenversicherung – hat die ILO in den 1990er Jahren viel Forschung und Beratung in China

198 ILO, Decent Work Country Programme in the People's Republic of China 2006-2010, S. 1.

199 DWCP Priority Areas (2001-2006): 1. Promoting employment, employability and reducing inequalities with focus on unemployed and internal rural migrants. 2. Promoting harmonious labour-management relations and effectiveness of labour market institutions and labour laws. 3. Extension and improvement of social protection (social security, safe work, HIVAIDS). 4. Promoting workers rights and fundamental labour protection principles and rights. In: ILO, Decent Work Country Programme in the People's Republic of China 2006-2010, S. 5.

200 ILO, Decent Work Country Programme in the People's Republic of China 2006-2010, S. 7.

durchgeführt.<sup>201</sup> Allerdings entschied sich die chinesische Regierung inzwischen für ein Weltbank-Modell der Rentenversicherung.

Mit der Ausführung des MOU und DWCP konzentrierte sich die ILO hauptsächlich auf den Ausbau der sozialen Sicherungssysteme.<sup>202</sup> Die Aktivität „Ausweitung der sozialen Sicherheit auf die städtischen informellen Arbeitnehmer und die ländliche Bevölkerung“ wurde inzwischen umgesetzt. Die Arbeitsschwerpunkte lagen in der Forschung über die Finanzierung und die Deckung der sozialen Sicherheit in China, den strategischen Vorschlägen für die Ausweitung der städtischen und ländlichen Rentensysteme sowie dem Kapazitätsaufbau zur Ausweitung der sozialen Sicherheit. Aufgrund der Zusammenarbeit hat das Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit den Ausweitungssplan der sozialen Sicherheit in einen nationalen Bericht festgelegt.<sup>203</sup> Später wurden der Ausbau der sozialen Sicherheit und die Ausweitung des Deckungsbereiches der Grundrentenversicherung in dem 11. Fünfjahresplan aufgenommen.

Außer der Forschungsarbeit und der technischen Hilfe für die Ausarbeitung des Sozialversicherungsgesetzes<sup>204</sup> und die Reform der Rentenversicherung<sup>205</sup> hat die ILO in diesem Zeitraum auch Unterstützungsarbeit für den Chinesischen Frauenverband (ACWF)<sup>206</sup> und den Chinesischen Behindertenverband (CDPF)<sup>207</sup> durchgeführt.

## (2) Beschäftigungsförderung und soziale Sicherung

Die Beschäftigungsförderung wird zurzeit von der ILO als ihre Kernarbeit in China angesehen. Außer den Konsultationen für die Ausarbeitung des Beschäftigungsförderungsgesetzes<sup>208</sup> und anderen Aktivitäten hat die ILO im Jahre 2004 zusammen mit dem Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit das *China Employment Forum* (CEF) als das wichtigste Projekt des MOU veranstaltet, um einen umfassenden strategischen Rahmen für die zukünftige chinesische Beschäftigungspolitik aufzustellen. In diesem Rahmen werden nicht nur die Beschäftigungsförderung und die mit der Beschäftigungspolitik eng verbundenen sozialen Sicherungsmaßnahmen, sondern auch der soziale Dialog, die berufliche Fortbildung, die Arbeitsmarktpolitik, die Arbeitssicherheit

---

201 高书生, 社会保障改革何去何从 (Gao, Shusheng, Die Reform der sozialen Sicherheit steht am Scheideweg), S. 82, 83, 167.

202 ILO, Third Meeting of the Joint Committee on Cooperation, Review of activities under the Memorandum of Understanding, 05/2005, S. 18, [http://www.ilo.org/public/chinese/region/asro/beijing/download/mou\\_impl.pdf](http://www.ilo.org/public/chinese/region/asro/beijing/download/mou_impl.pdf) (Stand: 15. 07. 2010).

203 ILO, Third Meeting of the Joint Committee on Cooperation, Review of activities under the Memorandum of Understanding, 05/2005, S. 18ff.

204 ILO, Decent Work Country Programme in the People's Republic of China 2006-2010, S. 11.

205 ILO, Decent Work in Asia: Reporting on results 2001-2005, S. 67; ILO, Extending Old-age Insurance Coverage in the People's Republic of China, 01/2006, [http://www.ilo.org/public/english/region/asro/beijing/download/training/old\\_insur.pdf](http://www.ilo.org/public/english/region/asro/beijing/download/training/old_insur.pdf) (Stand: 15. 07. 2010).

206 ILO, Decent Work in Asia: Reporting on results 2001-2005, S. 40.

207 ILO, Decent Work in Asia: Reporting on results 2001-2005, S. 42.

208 ILO, Decent Work Country Programme in the People's Republic of China 2006-2010, S. 7.

sowie der Umweltschutz als Bestandteile einer umfassenden Beschäftigungspolitik bezeichnet.<sup>209</sup>

Diese Veranstaltung wurde von der ILO als „complete success“ und „ein Meilenstein in der Geschichte der Zusammenarbeit zwischen China und der ILO“ bezeichnet.<sup>210</sup> Im „*Common Understanding of the China Employment Forum*“<sup>211</sup> wurden folgenden Übereinstimmungen erreicht:

- Beschäftigungsförderung als eine Kernaufgabe bei der Ausarbeitung der Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie Maßnahmen für Armutsbekämpfung zu fördern,
- Beschäftigungsförderung mit der sozialen Sicherung zu verknüpfen,
- Reform und Ausbau der sozialen Sicherheit weiter durchzuführen.

Sie sind in dem 11. Fünfjahresplan niedergeschrieben<sup>212</sup> und spiegeln die derzeitigen Leitgedanken der chinesischen Sozialpolitik wieder. Entsprechend wurden die Schwerpunktbereiche und die Strategien der China-ILO-Kooperation bei der Ausarbeitung des DWCP reguliert. Insbesondere wurden die Integration der städtischen und ländlichen Arbeitsmärkte und Sicherungssysteme<sup>213</sup> sowie die Errichtung von Sicherungssystemen für die Wanderarbeiter und Bauern<sup>214</sup> betont. Dies wurde auch als ein wichtiger Bestandteil des ersten prioritären Entwicklungsbereiches im UNDAF (2006-2010) festgeschrieben.<sup>215</sup>

## b) Aktivitäten der Weltbank

### aa) Aufgaben und Arbeitsweisen der Weltbank

Die im Jahre 1944 zusammen mit dem Internationalen Währungsfonds (IMF) gegründete Weltbank beschäftigte sich nach dem zweiten Weltkrieg als unabhängige Sonderorganisation der UNO hauptsächlich mit dem Wiederaufbau. Seit den 1960er Jahren betrachtet sie die Armutsbekämpfung in der Welt – insbesondere in den Entwicklungsländern – als ihre Hauptaufgabe. Nach der Festlegung der Millenniums-Entwicklungsziele hat die Weltbank ihre Aufgaben diesen Zielen angepasst. Die Armutsbekämpfung stellt weiter die Kernaufgabe der Weltbank dar. Darüber hinaus bemüht sie sich, zusammen mit den anderen UNO-Organisationen, die Millenniums-Entwicklungsziele zu erreichen.

Als „Wissensbank“ und „Entwicklungsbank“ mischt die Weltbank sich nicht nur durch Kreditvergabe sondern auch durch Analyse, Beratung, technische Hilfe für Kapa-

---

209 ILO, China Employment Forum, Summary Proceedings, S. 59.

210 ILO, Third Meeting of the Joint Committee on Cooperation, Review of activities under the Memorandum of Understanding, 05/2005.

211 ILO, China Employment Forum, Summary Proceedings, S. 58ff.

212 Siehe: ILO, Decent Work Country Programme in the People's Republic of China 2006-2010, S. 4ff.

213 ILO, Decent Work Country Programme in the People's Republic of China 2006-2010, S. 6, 7, 11.

214 ILO, Decent Work Country Programme in the People's Republic of China 2006-2010, S. 6ff.

215 United Nations Development Assistance Framework for the People's Republic of China (2006-2010), S. 17.

zitätsaufbau sowie globale Überwachung in die nationale Politik der Mitgliedstaaten ein. Sie veröffentlicht auch den Weltentwicklungsbericht und spezielle Länderberichte, die die übergreifenden aktuellen Entwicklungsthemen betreffen. Damit versucht die Weltbank ihre liberalen Wirtschaftsideen bei der Weltentwicklung zu verbreiten und hat eine bedeutende Rolle bei der Festlegung der Entwicklungsrichtung der Mitgliedstaaten gespielt.<sup>216</sup> Die Arbeitsbereiche der Weltbank umfassen Investitionsklima, Infrastruktur, Bildung, Gesundheit, Sozialschutz sowie nachhaltige Entwicklung.

In Afrika, Südamerika und den ehemaligen kommunistischen Ländern hat die Weltbank durch die wirtschaftliche Überwachung und die Gewährung von Darlehen sowie finanziellen Hilfen intensiven Einfluss auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik dieser Länder ausgeübt.<sup>217</sup> Diese Praxis der Weltbank wird allerdings wegen ihrer liberalen Färbung von manchen Wissenschaftlern und NGOs kritisiert.<sup>218</sup> Die Privatisierung und die Marktwirtschaft zerstöre oftmals die eigene Wirtschaftsordnung der Entwicklungsländer. Die sozialpolitische Steuerung der Weltbank beschränke die Handlungsalternativen der Nationalstaaten, weil sie bestimmte Gestaltungen der sozialen Sicherungssysteme für die Kreditvergaben voraussetze. Auch wird kritisiert,<sup>219</sup> dass die USA die *Bretton-Woods*-Institutionen faktisch kontrolliere, und dass die Weltbank deshalb ein politisches Instrument sei, wodurch die USA ihre außenpolitischen Ziele erreiche.

#### bb) Die Beziehung zwischen China und der Weltbank

Die Kooperationsbeziehung zwischen der Weltbank und der Volksrepublik China wurde seit 1980 entwickelt. In diesem Jahr trat die Volksrepublik der Weltbank und dem IMF bei und nahm zugleich Konsultationen mit dem Weltbankpräsidenten auf. Dieses Ereignis wurde von beiden Seiten als sehr positiv bewertet. Für die Volksrepublik ist der Beitritt zur Weltbank ein Teil ihrer Öffnungspolitik, womit sie sich Zugang zur Quelle an Technik und Information verschaffen und sich andererseits der Welt öffnen kann. Der damalige Vize-Ministerpräsident *Deng, Xiaoping* äußerte gegenüber der Weltbank: „*We can do it with or without the Bank, but with you we can do it faster*“.<sup>220</sup> Für die Weltbank ist dies eine große Chance, ihre liberalen Ideen in einen sozialistischen Staat einzuführen und mit dem Eintritt eines der größten Staaten der Welt eine wirkliche „Weltbank“ zu werden.<sup>221</sup>

In den 1980er Jahren hat die Weltbank hohes Ansehen – hauptsächlich wegen ihrer umfassenden Forschungsarbeit und Länderberichte – in China genossen. Ihr erster und zweiter Länderbericht haben die große Aufmerksamkeit der Regierung an sich gezogen, manche Vorschläge im zweiten Bericht von 1985 (*China: Long-Term Development Is-*

---

216 Über die Rolle der Weltbank im Bereich der Sozialpolitik ausführlich vgl. *Deacon*, *Global Social Policy & Governance*, S. 26ff.

217 *Mishra*, *Globalization and the Welfare State*, S. 123.

218 Vgl. *Mishra*, *Globalization and the Welfare State*, S. 124; *Deacon*, in: *Hurrell/Woods* (Hrsg.), *Inequality, Globalization, and World Politics*, S. 223ff.

219 *Mishra*, *Globalization and the Welfare State*, S. 124.

220 Zitiert nach: *World Bank*, *China: An Evaluation of World Bank Assistance*, S. 5.

221 *World Bank*, *China: An Evaluation of World Bank Assistance*, S. 5.

*sues and Options*) wurden sogar nach der Anweisung des damaligen Ministerpräsidenten Zhao, Ziyang in den Fünfjahresplan aufgenommen.<sup>222</sup> Die Beziehung mit der Volksrepublik China in den 1980er Jahren wurde von der Bank als „one of the most successful interactions of the World Bank with a borrower“ und „one of the Bank’s prouder achievements in the 1980s“ bezeichnet.<sup>223</sup>

Allerdings existieren in einer solchen Beziehung zwischen einem kommunistischen Staat und der Weltbank auch Verdächtigungen und Befürchtungen. In den frühen Jahren der Zusammenarbeit hatte die chinesische Regierung den Verdacht, dass die Weltbank eine ideologische Agenda in China verfolgen würde. Demgegenüber hatte die Weltbank die Befürchtung, dass sie von China ausgenutzt werden würde. Projekte oder Maßnahmen würden nur aufgrund der Zusicherung der Regierung durchgeführt und nicht aufgrund ihrer unabhängigen Untersuchung und Analyse.<sup>224</sup> Dieses Problem war in den 1980er Jahren wegen den guten Beziehungen zwischen China und der USA und der positiven Bewertung der damaligen Staatsoberhäupter für die liberalen Ideen nicht sehr auffällig. Mit dem Tiananmen-Vorfall von 1989 ging diese „successful interaction“ aber schließlich zu Ende. In diesem Jahr wurde die Kreditvergabe der Weltbank an China unterbrochen.<sup>225</sup> Obwohl sie seit dem Jahr 1991 wieder hergestellt wurde, ist der Einfluss der Weltbank in China seit den 1990er Jahren stetig gesunken. Viele Forschungsberichte erhielten von der chinesischen Seite keine Aufmerksamkeit mehr. Nach Lu, Mai existieren hierfür drei Gründe:<sup>226</sup> Die Wissenskluft zwischen der Weltbank und den chinesischen Experten habe sich verringert, die Reform in den 1990er Jahren sei viel schwieriger als früher und die Bank benutze keine effektiven Methoden mehr, die in der Vergangenheit große Erfolge gebracht hätten.

In Lu’s Bericht wird dem politischen Faktor ausgewichen. In der Tat erhöhte China nach dem Tiananmen-Vorfall und dem Zerfall der Sowjetunion deutlich seine Wachsamkeit für die Infiltration der ausländischen Kräfte durch internationale Organisationen. Trotzdem vertrat China weiter einen positiven Standpunkt zur Öffnungspolitik, anstatt die Tür wieder zu schließen. Die Weltbank konnte deshalb weiter eine aktive Rolle in der chinesischen Reform und Entwicklung spielen, insbesondere in manchen Bereichen wie das makroökonomische Management, die Reform der Staatsunternehmen sowie die Reform der Systeme der sozialen Sicherheit.

Im Vergleich mit ihrer Arbeit in anderen Entwicklungsländern hat die Weltbank in China eine unterschiedliche Kombination ihrer verschiedenen Arbeitsweisen entwickelt. Zuerst spielt die Kreditvergabe allein keine bedeutende Rolle in diesem großen Staat – obwohl China am Anfang der 1990er Jahre der größte Kreditnehmer der Weltbank war

---

222 Siehe: Lu, Mai, Evaluation of the Effectiveness of the World Bank’s Analytical and Advisory Services to China since 1990, S. 2.

223 Kapur/Lewis/Webb, The World Bank: Its first half Century, Volume 1: History, S. 24, 25.

224 World Bank, China: An Evaluation of World Bank Assistance, S. 5.

225 World Bank, An Evaluation of World Bank Assistance, S. 6.

226 Lu, Mai, Evaluation of the Effectiveness of the World Bank’s Analytical and Advisory Services to China since 1990, S. 12.



(1994 erreichte das Darlehen \$ 3.3 Billionen),<sup>227</sup> hat die Auszahlungshöhe der Bank zu keinem Zeitpunkt 1% des BSP Chinas überschritten. Nur in der Mitte der 1990er Jahre, weil damals die Regierung wegen der wirtschaftlichen Dezentralisierung in Finanzschwierigkeiten geriet,<sup>228</sup> hatte die Kreditvergabe der Weltbank für einen kurzen Zeitraum einen spürbaren Beitrag zu den Haushaltsmitteln der Regierung.<sup>229</sup>

Die Weltbank hat in ihrem China-Bewertungsbericht 2004 ihre Arbeitsmethoden ausführlich zusammengefasst. Sie wendet hauptsächlich ein „*dual-track-approach*“ in China an: durch die Darlehen das Vertrauen der chinesischen Regierung zu bilden, während durch die Sektorarbeit der politische Dialog unterstützt wird (*building trust through lending and supporting policy dialogue through sector work*). Dies wird von der Bank als „ein wesentlicher Erfolgsfaktor“ bezeichnet.<sup>230</sup> Aus diesem Grund sucht die Weltbank Partner in China, die die Technologie – die bei der Kreditvergabe der Bank angeboten wird – wollen, und die offen für die politischen Vorschläge der Bank sind. Eine wichtige Methode dafür ist die Überzeugungsarbeit an hohe Beamte und ihre Politikberater durch Workshops und Beratungen. Aufgrund der erfolgreichen Projekte werden neue Technologien, Verwaltungsmethoden oder politische Reformen eingeführt – das bedeutet, dass der Einfluss der Weltbank sich hauptsächlich durch Erweiterung der Vorbilder von unten (Pilotprojekte auf Regionalebene) nach oben (politische Richtlinien und rechtliche Regelungen auf Staatsebene) verbreitet.<sup>231</sup>

Für die bisherigen Ergebnisse hat die Weltbank ihre große Zufriedenheit geäußert.<sup>232</sup> Sie hat mit der chinesischen Regierung in den meisten Provinzen Projekte durchgeführt, die viele volkswirtschaftliche Sektoren und soziale Bereiche betreffen.<sup>233</sup> Manche Projekte werden von der Bank über langen Zeitraum hinweg nachhaltig unterstützt, womit die Bank eine wesentlich kumulative Wirkung in diesen Bereichen ausüben kann.<sup>234</sup> Die chinesische Regierung hat sich auch anerkennend dazu geäußert, dass die Weltbank im Entwicklungsprozess Chinas seit 1978 eine wichtige Rolle gespielt habe.<sup>235</sup>

Parallel mit der Entwicklung Chinas hat sich die China-Weltbank-Beziehung in den vergangenen 30 Jahren ständig verändert. Anfänglich exportierte die Bank moderne Verwaltungsmethoden und neue Technologien nach China. Mit der Zeit konzentrierte

---

227 *World Bank*, China: An Evaluation of World Bank Assistance, S. 1.

228 Ausführlich siehe: Erster Teil, Finanzsystem.

229 *World Bank*, An Evaluation of World Bank Assistance, S. 8.

230 *World Bank*, Country Partnership Strategy for the People's Republic of China, for the Period 2006-2010, S.13.

231 Siehe: *World Bank*, China: An Evaluation of World Bank Assistance, S. 8-9.

232 *World Bank*, Country Partnership Strategy for the People's Republic of China, for the Period 2006-2010, S. 57: "In general, these reviews found that the Bank continues to make a substantial contribution to China's development (OECD found that the Bank in China continues to "punch above its weight")"; *World Bank*, China: An Evaluation of World Bank Assistance, S. 49: "On balance, the Bank has performed well in China, and overall Bank performance is rated satisfactory".

233 Siehe: *World Bank*, China and World Bank: A Partnership for Innovation, 2007.

234 *World Bank*, China: An Evaluation of World Bank Assistance, S. 49.

235 Comments from the Government of China on Draft China Country Assistance Evaluation, in: China: An Evaluation of World Bank Assistance, S. 115.

sich die Kooperation zunehmend auf den institutionellen Aufbau und den Wissenstransfer. Zurzeit existiert zwischen den beiden Seiten eine Zwei-Wege-Austausch-Beziehung, die von der Weltbank als „eine Partnerschaft für Innovation“<sup>236</sup> bezeichnet wird. Entsprechend hat die Bank ihre Länderstrategie für China seit 2006 von der reinen „Hilfe-Strategie“ zur „Strategie der Partnerschaft“ geändert.<sup>237</sup>

#### cc) Aktivitäten im Bereich der sozialen Sicherheit

Als Sonderorganisation der UNO hat die Weltbank seit dem Anfang des 21. Jahrhunderts – wie bei der UNO und ILO – im Rahmen der Millenniums-Entwicklungsziele Verknüpfungen zwischen ihren Länderprogrammen und den chinesischen Fünfjahresplänen gebildet. Im Gegensatz zur ILO hat die Weltbank jedoch keine Agenda, wie die „*Decent Work Agenda*“, als weltweites Aktionsprogramm formuliert. Obwohl sie die Armutsbekämpfung immer als Schwerpunkt ihrer Arbeit erklärt, beschäftigt sie sich in China hauptsächlich mit wirtschaftlichen Themen. Seit den 1980er Jahren beteiligt sich die Weltbank stets sehr aktiv in folgenden Bereichen: öffentliche Investitionen, Umweltschutz, Bildungswesen, soziale Sicherheit, Gesundheitswesen, Infrastruktur, makroökonomischem Management, Finanzsektor, Liberalisierung des Handels, Landesentwicklung und Armutsbekämpfung.<sup>238</sup> Die Bank legt aufgrund ihrer eigenen Einschätzung der künftigen Entwicklungstendenz und Programmbewertungen sowie Ergebnisse der Client-Konsultationen ihre Hauptthemen fest, und korrigiert die Themen flexibel nach der sich ständig verändernden Situation. Z. B. wurden die drei Hauptthemen der *Country Assistance Strategy* (2003-2005),<sup>239</sup> nämlich die Förderung der Transformation zur Marktwirtschaft, die Hilfen der armen und schwachen Menschengruppen sowie der Regionen mit Entwicklungsrückstand und die Förderung der nachhaltigen Umwelt im Jahre 2006 durch die fünf Themen der *Country Partnership Strategy* (2006-2010) ersetzt:<sup>240</sup>

- Integrierung Chinas in die Weltwirtschaft,
- Verringerung von Armut, Ungleichheit, sozialer Ausgrenzung,
- Behandlung von Ressourcenknappheit und ökologischen Herausforderungen,
- Finanzierung von nachhaltigem und effizientem Wachstum,
- Verbesserung der öffentlichen Institutionen und des Marktsystems.

Parallel zur flexiblen Regulierung ihrer Arbeitsschwerpunkte behält die Weltbank die Kontinuität ihrer langfristigen Strategie für China bei, um durch ihre ständige Infiltration in den wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Bereichen die politische Richtung und die institutionelle Reform Chinas zu beeinflussen. Die Ausarbeitung und

---

236 World Bank, China and World Bank: A Partnership for Innovation, 2007.

237 World Bank, Country Partnership Strategy for the People's Republic of China, for the Period 2006-2010, S. 1.

238 World Bank, China and World Bank: A Partnership for Innovation, 2007.

239 World Bank, China Country Assistance Strategy (2003-2005), S. 23.

240 World Bank, Country Partnership Strategy for the People's Republic of China, for the Period 2006-2010, S. 15ff.

Durchführung der Kooperationsprogramme sind nicht durch die Dauer der *Strategie-Pläne* von fünf Jahren befristet.<sup>241</sup>

Unter der Säule der Armutsbekämpfung und Verringerung der sozialen Ungleichheit wird die Reform der sozialen Sicherheit seit langem als eine wichtige Aufgabe von der Weltbank behandelt. Die Arbeitsschwerpunkte sind die Rentenversicherung, die Armutsbekämpfung sowie die Gesundheitsreform.

### (1) Rentenversicherung

In ihrem Bericht von 1985<sup>242</sup> hat die Weltbank bereits darauf hingewiesen, dass es dringend erforderlich sei, eine finanziell unabhängige Rentenversicherung den Wirtschaftsreformen entsprechend in China aufzubauen. In den ganzen 1990er Jahren diskutierten die Experten kontrovers über das Modell der Rentenversicherung. Im Jahre 1991 hat die chinesische Regierung sich dazu entschieden, ein Drei-Säulen-Modell der Alterssicherung durchzuführen: eine Grundrentenversicherung, eine betriebliche Zusatzaltersversicherung und eine private Altersversicherung. Darin praktizierte die Grundrentenversicherung ein Umlageverfahren.<sup>243</sup> Allerdings wurde von einigen Experten die Ansicht vertreten<sup>244</sup> und von der Weltbank durch ihren Forschungsbericht von 1994<sup>245</sup> unterstützt, dass die Einführung eines Kapitaldeckungsverfahrens in die Grundrentenversicherung sinnvoll sei, da durch die demographische Entwicklung eine Überalterung der Gesellschaft zu erwarten sei. Im Jahre 1995 kam die Forschungsgruppe der Weltbank nach China und legte im nächsten Jahr der Regierung ihren ersten wichtigen Bericht über die chinesische Rentenversicherungsreform vor.<sup>246</sup> Im Jahre 1997 wurde dieser Bericht als ein Teil der Weltbank-Serie „*China 2020*“ veröffentlicht.<sup>247</sup>

Die Forschungsgruppe hat im Bericht folgende Ansichten und Vorschläge geäußert: Das gegenwärtige leistungsdefinierte Rentensystem mit dem Umlageverfahren sei finanziell nicht nachhaltig.<sup>248</sup> Ein kapitalgedecktes Individualkonto sei in die Rentenversicherung einzuführen, das zusammen mit dem Solidarfonds eine Grundrentenversicherung bilde. Die Altersversicherung der städtischen Unternehmen umfasse drei Säulen, nämlich eine Grundversicherung mit dem Umlageverfahren, ein Individualkonto mit Kapitaldeckungsverfahren und eine betriebliche Zusatzaltersversicherung.<sup>249</sup> Zurzeit habe China eine einmalige Chance für die Errichtung eines solchen Rentensystems, da

---

241 *World Bank*, Country Partnership Strategy for the People's Republic of China, for the Period 2006-2010, S. 58.

242 *World Bank*, China: Long-Term Development Issues and Options, S. 16-17.

243 国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定 (Beschluss des Staatsrats zur Reform des Rentenversicherungssystems für Beschäftigte in Unternehmen), 国发 (1991) 33号, vom 26. 06. 1991.

244 高书生, 社会保障改革何去何从 (*Gao, Shusheng*, Die Reform der sozialen Sicherheit steht am Scheideweg), S.81ff.

245 *World Bank*, Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth, 1994.

246 *World Bank*, China Pension System Reform, Report No: 15121-CHA, August 22, 1996.

247 *World Bank*, Old Age Security: Pension Reform in China, 1997.

248 Ausführlich: *World Bank*, Old Age Security: Pension Reform in China, 1997, S. 2ff.

249 *World Bank*, Old Age Security: Pension Reform in China, 1997, S. 6-7.

die Übergangskosten in China niedriger als bei anderen Staaten seien, aber dieser Vorteil werde nur für 15-20 Jahre lang anhalten.<sup>250</sup> Außerdem seien die flankierenden Reformen in den legislativen, administrativen und finanziellen Bereichen zusammen durchzuführen.<sup>251</sup>

Das Drei-Säulen-Modell der Weltbank ist nicht mit dem Drei-Säulen-Modell im Beschluss von 1991 identisch. Die private Altersversicherung wird davon nicht umfasst. Aufgrund dieses Weltbank-Berichts hat die chinesische Regierung im Jahre 1997 das System der Grundrentenversicherung landesweit vereinheitlicht. Allerdings bestand die „goldene Chance“ in China nicht. Das Problem der Übergangskosten hat die Regierung nicht gelöst, die Grundrentenversicherung funktioniert im Wesentlichen nach einem faktischen Umlageverfahren.<sup>252</sup>

Im Workshop „*China Entwicklungsforum: Reform der Systeme der sozialen Sicherheit*“ von 2000 wurde die Frage, ob China auf das Individualkonto und das Kapitaldeckungsverfahren verzichten und zum Umlageverfahren zurückkehren sollte, von dem damaligen Ministerpräsident *Zhu, Rongji* gestellt.<sup>253</sup> Dafür hat die Weltbank weitere Beratungen durchgeführt. Die Regierung entschied sich schließlich für die weitere Durchführung des Teilkapitaldeckungsverfahrens, damit die Weltbank sich seit 2000 am Plan für die Verbesserung der städtischen Systeme der sozialen Sicherheit beteiligen konnte.<sup>254</sup>

Von 1995 bis 2006 hat die Weltbank durch Forschungsberichte (*China Pension System Reform 1996*; *China Evaluation of the Liaoning Social Security Reform Pilot 2006*<sup>255</sup>), politische Beratungen, Kreditvergaben (*Pension Reform 1999*, *Liaoning Social Security Reform 2002*) und eine Reihe von technischen Hilfen die Entwicklung des chinesischen Rentensystems grundlegend beeinflusst.<sup>256</sup> Im Bericht der Weltbank von 2004 wurde die Rolle der Weltbank in der chinesischen Rentenreform als „eine der häufigsten zitierten Erfolge der Bank“ bezeichnet.<sup>257</sup> Allerdings funktioniert das von der

---

250 *World Bank*, Old Age Security: Pension Reform in China, 1997, S. 9-10.

251 *World Bank*, Old Age Security: Pension Reform in China, 1997, S. 10-11.

252 Ausführlich: Dritter Teil, Umwandlung zum Modell „Solidarfonds mit Individualkonto“.

253 高书生, 社会保障改革何去何从 (*Gao, Shusheng*, Die Reform der sozialen Sicherheit steht am Scheideweg), S.157ff.

254 *Lu, Mai*, Evaluation of the Effectiveness of the World Bank's Analytical and Advisory Services to China since 1990, S. 10.

255 *World Bank*, China Evaluation of the Liaoning Social Security Reform Pilot, Report No. 38183-CN, December 2006.

256 Siehe: *World Bank*, China and World Bank: A Partnership for Innovation, S. 22-25; *Lu, Mai*, Evaluation of the Effectiveness of the World Bank's Analytical and Advisory Services to China since 1990, S. 9-10; ausführlich auch: *Piggott /Lu*, Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance, Background Paper China Country Study, 2007, [http://lnweb90.worldbank.org/OED/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/D590B2A77AE65B6E85257236007A88B4/\\$file/asia\\_pensions\\_wp.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/OED/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/D590B2A77AE65B6E85257236007A88B4/$file/asia_pensions_wp.pdf) (Stand: 15. 07. 2010).

257 *World Bank*, China: An Evaluation of World Bank Assistance, S. 14: “One of the most frequently cited areas of successful Bank assistance by Chinese sources is pension reform.”

Weltbank eingeführte Modell zurzeit in China nicht optimal.<sup>258</sup> Ob das Teilkapitaldeckungsverfahren der Grundrentenversicherung in der Zukunft noch bleibt, ist sehr fraglich. In der Partnerschaft-Strategie 2006-2010 gibt es kein Programm für die städtische Rentenversicherung mehr. Die Weltbank wendet sich zurzeit der Altersversicherung auf dem Land zu.<sup>259</sup>

## (2) Armutsbekämpfung

Die chinesische Regierung hat ihre Strategie zur ländlichen Armutsminderung seit Mitte der 1980er Jahre reformiert. Die traditionelle Armutshilfe wandelte sich mit der Errichtung der Leitungsgruppe für Armutsbekämpfung und Entwicklung des Staatsrats zur aktiven Armutsbekämpfung,<sup>260</sup> um die wirtschaftliche Entwicklung der ländlichen Gebiete zu beschleunigen. Aufgrund des Mangels an einem effektiven statistischen System und umfassenden Reformplänen erreichte das Projekt allerdings in den 1980er Jahren nur langsam Fortschritte. Die Regierung wendete sich deshalb an die Weltbank, eine langjährige Partnerschaft wurde somit seit dem Beginn der 1990er Jahre zwischen den beiden Seiten begründet.

Im Jahre 1992 veröffentlichte die Weltbank zusammen mit der Abteilung des Staatsrats für Armutsbekämpfung einen Bericht über die staatlichen Strategien für Armutsminderung.<sup>261</sup> Aus diesem Grund führte die Regierung seit 1994 den „8-7-Plan zur Armutsbekämpfung“ ein, um in sieben Jahren (1994-2000) das Lebensniveau der 80 Millionen armen ländlichen Bevölkerung über die Armutsgrenze heben zu können.<sup>262</sup> Der zweite wichtige Bericht der Weltbank über die Armutsbekämpfung in China wurde im Jahre 2000 ausgearbeitet.<sup>263</sup> Danach veröffentlichte die Regierung die „Programme der Armutsbekämpfung auf dem Land 2001-2010“,<sup>264</sup> Die durchgeführten Pläne stimmen grundsätzlich mit den Empfehlungen der Weltbank überein, einschließlich der Änderung der Ausrichtung der Hilfsobjekte, Verstärkung der finanziellen Überwachung, Erhöhung der Beteiligung der lokalen Regierung an den Projekten, besonderer Hilfen für die schwachen Bürgergruppen, Erweiterung der Dienstleistungen beim Gesundheits- sowie Bildungswesen.<sup>265</sup>

Außer den Analyse- und Beratungsarbeiten hat die Weltbank mit den technischen Hilfen und Kreditvergaben folgende Erfolge erreicht.<sup>266</sup> Ein Armut-Monitoring-

---

258 Ausführlich: Dritter Teil, Systemwechsel der Grundrentenversicherung für Beschäftigte in Unternehmen: Probleme und Maßnahmen.

259 *World Bank*, Country Partnership Strategy for the People's Republic of China, for the Period 2006-2010, S. 47.

260 Ausführlich: Dritter Teil, Sozialhilfe auf dem Land.

261 *World Bank*, China: Strategies for Reducing Poverty in the 1990s, Report No. 11245, 1992.

262 国家八七扶贫攻坚计划 (8-7-Plan des Staatsrats zur Armutsbekämpfung), vom 15. 04. 1994.

263 *World Bank*, China: Overcoming Rural Poverty, Report No. 21105-CHA, October 18, 2000.

264 中国农村扶贫开发纲要 2001-2010, vom 19. 09. 2001.

265 *World Bank*, Country Partnership Strategy for the People's Republic of China, for the Period 2006-2010, S. 69.

266 *World Bank*, China and World Bank: A Partnership for Innovation, S. 68-72.



System wurde durch das Südwesten-Projekt (*Southwest Poverty Reduction Project*) der Bank aufgebaut und landesweit popularisiert. Die Bank hat dazu beigetragen, auf dem Land einen neuen Institutionen-übergreifenden-Ansatz, bei dem die Beschäftigungsförderung, Verstärkung der sozialen Dienste und Förderungsmaßnahmen für die Landwirtschaft mit der Armutsbekämpfung in einem umfassenden Entwicklungsprojekt verknüpft werden, zu errichten.

Die chinesische Regierung hat die Arbeiten der Weltbank für die chinesische Armutsbekämpfung sehr geschätzt und im Jahre 2004 die Bank zum ersten Empfänger der „Auszeichnung für die Armutsbeseitigung“ gewählt.<sup>267</sup> Neben der Armutsbekämpfung strebt die Weltbank jedoch auch an, die chinesische Regierung bezüglich ihrer allgemeinen Politik, insbesondere einer umfassenden Entwicklungspolitik, die das Finanzmodell, das Gesundheitssystem, die Getreidepolitik, die Migrationspolitik umfasst, zu überzeugen, den Empfehlungen der Weltbank zu folgen. Die Weltbank argumentiert, dass auch diese Politikbereiche für die Armutsbekämpfung unerlässlich seien.<sup>268</sup> Diese Ansichten wurden von der chinesischen Regierung lange Zeit ignoriert, allerdings konnte die Weltbank bezüglich des Umbaus der ländlichen Gesundheitssysteme ihre Vorstellung gegenüber China durchsetzen.

Wenn die Staatspläne betrachtet werden, scheint die Weltbank, eine erfolgreiche Politik der Armutsbekämpfung zu betreiben. In ihrem jüngsten Bericht über die Armut in China<sup>269</sup> beschränkt sich die Bank nicht mehr auf die ländliche Armutsbekämpfung, sondern diskutiert auch über die Armut in den Städten. Durch den Rückblick auf die Reform der chinesischen Armutsbekämpfungspolitik hat die Bank in diesem Bericht eine umfassende Agenda vorgelegt, die die Armutsbekämpfung, die soziale Sicherung (insbesondere die Sozialhilfe), die Beschäftigungs- sowie Migrationspolitik integriert und auch andere Bereiche der Humanentwicklung, wie Bildungs- und Gesundheitswesen, betrifft.<sup>270</sup> Wenn die politischen Empfehlungen dieses Berichts von der Regierung akzeptiert werden würden, ist voraussehbar, dass die Weltbank dadurch eine noch größere Rolle im Bereich der chinesischen Sozialpolitik spielen würde.

### (3) Gesundheitssicherung auf dem Land

Als die Weltbank sich Ende der 1990er Jahre durch Kooperationsprogramme an der Gesundheitsreform Chinas beteiligte, war sie ein sehr ambitionierter Teilnehmer in diesem Bereich. Ihr Bericht von 1997, *Financing Health Care: Issues and Options for China*,<sup>271</sup> bezog sich auf alle Gebiete des Gesundheitswesens. Die Hilfsstrategie umfasste auch viele Programme, die landesweit ausgeführt wurden.<sup>272</sup> Allerdings war der

---

267 World Bank, China and World Bank: A Partnership for Innovation, S. 72.

268 World Bank, China: An Evaluation of World Bank Assistance, S. 23.

269 World Bank, China: From Poor Areas to Poor People, China's Evolving Poverty Reduction Agenda, Report No. 47349-CN, March 5, 2009.

270 Ausführlich siehe: World Bank, China: From Poor Areas to Poor People, China's Evolving Poverty Reduction Agenda, Report No. 47349-CN, March 5, 2009, S. 177ff.

271 World Bank, China 2020: Financing Health Care, Issues and Options for China, 1997.

272 World Bank, China Country Assistance Strategy (2003-2005), S. 96-97.



Einfluss der Bank im Vergleich mit ihren ehrgeizigen Zielen ziemlich gering.<sup>273</sup> Das Programm für den Kapazitätsaufbau der städtischen Krankenversicherungsreform wurde abgeschafft, weil die Regierung kein Interesse daran hatte.<sup>274</sup> Das Hauptziel der Bank, das Finanzierungssystem des chinesischen Gesundheitswesens zu reformieren, wurde nicht erreicht.

Die größten Erfolge der Weltbank ergaben sich aus einem Pilotprojekt von *Basic Health Services*, das in der Mitte und im Westen Chinas für die Verbesserung der Gesundheitssituation der armen Landbewohner durchgeführt wurde. Bei diesem Projekt wurden die medizinische Hilfe und ein neues Finanzierungsmodell des ländlichen kooperativen medizinischen Systems entwickelt. Aus den Erfahrungen dieses Projekts hat die chinesische Regierung ein System der medizinischen Hilfe errichtet und landesweit popularisiert.<sup>275</sup>

Angesichts dieser Situation hat die Weltbank schon in der Periode der Hilfsstrategie (2003-2005) die Schwerpunkte ihrer Arbeit korrigiert. Sie zielt zurzeit nicht mehr auf die Projekt-Interventionen und das städtische Gesundheitssystem, sondern konzentriert sich auf die politischen Fragen des ländlichen Gesundheitswesens, nämlich die Möglichkeiten für die Erweiterung der ländlichen Krankenversicherung und der medizinischen Hilfe. Dies wird im Rahmen der Armutsbeseitigung und des ländlichen Sicherheitsnetzes durchgeführt.<sup>276</sup>

#### 4. Einflussanalyse

Seit den 1980er Jahren beteiligen sich die internationalen Organisationen mit unterschiedlichen inhaltlichen Ausrichtungen an der Reform der chinesischen sozialen Sicherheit. Durch die UNO-Reform und die Festlegung der Millenniums-Entwicklungsziele haben die UNO-Organisationen am Anfang des 21. Jahrhunderts ein gemeinsames Aktionsprogramm in China gebildet. Dadurch können die jeweiligen Aktivitäten der betreffenden Organisationen besser koordiniert werden und effektiver wirken. Außer der ILO und der Weltbank beschäftigen sich die WHO, der IMF und die anderen UNO-Organisationen auch in diesem Rahmen mit den Fragen der sozialen Sicherheit. Ihre Tätigkeiten werden allerdings nicht ausführlich in dieser Arbeit analysiert, weil sie sich auf spezielle Gebiete beschränken und es dabei stets an bedeutendem Einfluss fehlt.

Da viele internationale und ausländische „Triebkräfte der Reformen“ in diesem Zeitraum bei der Umgestaltung der sozialen Sicherheit und des Sozialleistungsrechts in China nebeneinander wirken, ist es schwierig, ihre Einflüsse in diesem Bereich genau zu identifizieren. Allgemein übt die UNO besonderen Nachdruck auf die langfristigen

---

273 World Bank, Country Partnership Strategy for the People's Republic of China, for the Period 2006-2010, S. 67.

274 World Bank, Country Partnership Strategy for the People's Republic of China, for the Period 2006-2010, S. 106.

275 World Bank, China and World Bank: A Partnership for Innovation, S. 25-27.

276 World Bank, Country Partnership Strategy for the People's Republic of China, for the Period 2006-2010, S. 47-48.

Staatsziele und die Entwicklungsrichtung Chinas aus, dafür hat die ILO einen Grundrahmen der sozialen Sicherheit aufgebaut. Darüber hinaus beschäftigt sie sich in ihren eigenen Aktionsprogrammen mit den mit der Beschäftigung eng verbundenen Fragen der sozialen Versicherungen und der Ausweitung der Deckungsbereiche und -raten der sozialen Sicherungssysteme. Die sozialpolitischen Entscheidungen der chinesischen Regierung hat eine hohe Übereinstimmung mit den politischen Beratungen der beiden Organisationen gezeigt.

Die Einflüsse der UNO und ILO erscheinen hauptsächlich auf der Ebene der politischen und rechtlichen Entscheidungen, demgegenüber ist die Weltbank ein sehr aktiver Teilnehmer beim konkreten Aufbau der sozialen Sicherungsmodelle. Ihr Einfluss verbreitet sich oft von der Ebene der konkreten Maßnahmen der bestimmten Regierungsgebiete nach oben. Die Bank erscheint unabhängiger und ehrgeiziger als die ILO. Sie beschränkt sich nicht auf ihren klassischen Bereich der Armutsbekämpfung, sondern greift auch in viele andere Gebiete ein. Sie berücksichtigt auch nicht allzu sehr die Verbindlichkeit ihrer Aktivitäten mit den chinesischen Staatsplänen, sondern setzt sich gerne für eine Rolle als „Wissensführer und Verbreiter der guten Praxis“<sup>277</sup> ein. Die Strategien der Weltbank wurden in den vergangenen Jahren den politischen und wirtschaftlichen Lagen Chinas entsprechend flexibel verändert. In den 1990er Jahren verstärkte die Bank durch ihre Aktivitäten die liberale Färbung der neu gebauten Sozialversicherungssysteme. Zurzeit zeigt ihr Arbeitsplan eine Tendenz auf, dass ihre Arbeitsschwerpunkte nun im Umfeld der Armutsbekämpfung und der ländlichen sozialen Sicherung liegen. Die hohe Flexibilität hat aber auch eine nachteilige Seite. Es scheint, dass es der Bank stets an langfristigen strategischen Zielen – oder an einer deutlichen Darstellung ihrer langfristigen Strategie in China fehlt.

Obwohl es Meinungsverschiedenheiten zwischen den erwähnten internationalen Organisationen gibt, hat die Gestaltung dieses allseitigen Aktionsprogramms die Kooperationsarbeit der internationalen Organisationen in China begünstigt. Durch Verknüpfung mit den chinesischen Staatsplänen sowie durch den Transfer der fortgeschrittenen Technologie, die von der chinesischen Modernisierung dringend gebraucht werden, haben die internationalen Organisationen ihre Ziele in gewissem Maße erreicht. Sowohl die Gedanken des Sozialstaates als auch des Liberalismus haben beachtliche Spuren in der chinesischen Politik sowie den rechtlichen Regelungen hinterlassen. Für die bisherigen Erfolge ihrer Kooperationen mit der chinesischen Regierung haben die ILO und die Weltbank ihre Zufriedenheit geäußert.

Andererseits ist die Volksrepublik China – insbesondere im Vergleich mit der überaus großen Zurückhaltung bei der Ratifikation der internationalen Konventionen – auch sehr offen bei der Rezeption der westlichen Erfahrungen für die konkrete Rahmensetzung. China führt dazu die entwicklungspolitische Richtlinie an, die lautet: Unter der Voraussetzung von Bewahrung der Unabhängigkeit und Selbständigkeit „von den nützlichen Ergebnissen der Zivilisationen der ganzen Menschheit zu profitieren“. Die Wi-

---

277 *World Bank*, Country Partnership Strategy for the People's Republic of China, for the Period 2006-2010, S. 98.

dersprüche, die in der früheren Phase der Rezeption von der Reform verursacht wurden, werden im Entwicklungsprozess durch die ständige Regulierung der inneren Bedingungen und der eingeführten Modelle nach und nach gelöst. Ferner ist das auch ein Teil des strategischen Ziels Chinas, sich vom „Gegner der Weltordnung“ zum „aktiven Beteiligten des internationalen Systems“ zu wandeln und schließlich eine bedeutende Wirkung auf die Weltordnung auszuüben.

#### *D. Zusammenfassung*

Durch eine selektive Rezeption an Erfahrungen und Modellen der westlichen Staaten sowie der internationalen Organisationen baut die Volksrepublik China ihre sozialen Sicherungssysteme um. Auf dieser Grundlage konnten die internationalen Organisationen für die Kooperationsarbeit mit der Volksrepublik China einen Mehrebenenmechanismus der Einflussnahme bilden. Zuerst üben die Menschenrechtskonventionen der UNO als Grundprinzipien des internationalen Sozialrechts einen Ratifizierungs- und Durchsetzungsdruck auf das innerstaatliche Recht aus. Durch die ILO-Sozialstandards wurde ein Grundrahmen der sozialen Sicherheit gebildet. Durch die gemeinsamen und die einzelnen Aktivitätsrahmen haben die internationalen Organisationen zwischen ihren Aktivitäten und den chinesischen Entwicklungsstrategien sowie Maßnahmen enge Verknüpfungen geschaffen.

Die Untersuchung zeigt, dass die Kooperationen zwischen der chinesischen Regierung und den internationalen Organisationen von der staatlichen Außenpolitik und der Änderung der internationalen Beziehungen bedingt werden. Sie sind auch mit den staatlichen Entwicklungsplänen und den strategischen Zielen der internationalen Organisationen eng verknüpft. Aus historischen, kulturellen und ideologischen Gründen existieren noch Interessenskollisionen und Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden Seiten. Die Einführung der Menschenrechtskonventionen und der Sozialstandards bleiben bisher auf eine oberflächliche Ebene. Beim Verständnis des Begriffs der Menschenrechte existiert eine Wertekollision zwischen dem chinesischen und internationalen System, während das Hindernis bei der Ratifikation der ILO-Übereinkommen hauptsächlich beim hohen Leistungsniveau der Sozialstandards liegt.

Trotzdem haben die internationalen Institutionen sich in der Periode der Reform und Öffnung an der sozialrechtlichen und sozialpolitischen Praxis Chinas aktiv beteiligt. Die Kooperationsarbeit auf der politischen und technischen Ebene ist erfolgreich. Die Einflussweise, durch Dialog, gemeinsame Forschungsarbeit sowie Kennntnisaustausch die Verschmelzung der verschiedenen menschlichen Kulturen zu fördern, ist für beide Seiten eine positive Erfahrung.