

Vierter Teil : Einfluss internationaler Organisationen

– äußere Faktoren der Umwandlung der sozialen Sicherheit

Das Prinzip der Souveränität der Staaten, das seit dem 17. Jahrhundert durch das Westfälische System institutionalisiert wurde, wird nach dem zweiten Weltkrieg von der Entwicklung der internationalen Institutionen – insbesondere die Gründung der Vereinten Nationen – immer mehr ergänzt und geschwächt.¹ Diese Tendenz wird verstärkt durch die zunehmende wirtschaftliche Globalisierung.² Die internationalen Institutionen und Organisationen intervenieren durch Normensetzung und andere Aktivitäten auf verschiedene Art und Weise in die Gestaltung der Innenpolitik des Staates und spielen bei der Verstärkung der Interdependenz zwischen den Staaten eine bedeutende Rolle. Im Bereich der sozialen Sicherheit haben sie ebenso Einfluss auf die politischen Entscheidungen und die Gesetzgebungen der Mitgliedstaaten ausgeübt.

Der Umbau der chinesischen sozialen Sicherungssysteme, die in den 1980er Jahren parallel mit der Durchführung der Öffnungspolitik begonnen wurde, bewegt sich in der Periode der „Reform und Öffnung“ unter einem beachtlichen Einfluss von äußeren Faktoren. Davon haben die internationalen Organisationen als internationale Normengeber und als Plattform für Wissenstransfer und Kooperation eine sehr aktive Rolle gespielt. Da die Darstellung und Analyse des Einflusses der internationalen Institutionen für das Verständnis der derzeitigen sozialen Sicherheit in China und ihres Entwicklungswegs notwendig sind, werden die Fragen, wie und inwieweit die chinesische soziale Sicherheit und das Sozialleistungsrecht von den internationalen Institutionen beeinflusst werden, in diesem Teil erörtert.

A. Beteiligung Chinas an den internationalen Organisationen

Da die Einführung der internationalen Standards und Modelle über soziale Sicherheit in China abhängig von den außenpolitischen Entscheidungen des Staates ist, werden die Veränderung der chinesischen Außenpolitik und der Beziehung zwischen China und den internationalen Institutionen zuerst dargestellt.

„Hegemonismus und Machtpolitik zu bekämpfen, Errichtung neuer internationaler Politik- und Wirtschaftsordnungen zu fördern“³ sind die bisherigen außenpolitischen Prinzipien der Volksrepublik China. Aufgrund dieser grundlegenden Prinzipien wurde die chinesische Außenpolitik der Veränderung der internationalen Lage und der Innenpolitik entsprechend mehrfach korrigiert.

1 Vgl. *Mishra*, Globalization and the Welfare State, S. 11ff; *Huntington*, The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. S. 35.

2 *Ipsen*, Völkerrecht, S. 50.

3 邓小平文选第三卷 (*Deng, Xiaoping*, Ausgewählte Werke von *Deng, Xiaoping*, Dritter Band), S. 353.

In den 1950-60er Jahren war die Volksrepublik wegen der starken ideologischen Färbung des kalten Kriegs und der Wirtschaftsblockade der westlichen Staaten von den internationalen Institutionen isoliert. Die Volkspartei-Regierung Chinas (1911 - 1949), die nach drei Jahren Bürgerkrieg (1945 - 1949) die Führungsmacht verlor, flüchtete im Jahre 1949 auf die Insel *Taiwan*. Die Volksrepublik wurde im Jahre 1949 gegründet. Bis 1971 vertrat in den Vereinten Nationen (UNO) die Volkspartei-Regierung weiter als legale Regierung das chinesische Volk. Demgegenüber stellte die Volksrepublik sich auf die Seite des internationalen Kommunismus und schloss einen Freundschaftspakt mit der Sowjetunion.⁴ In dieser Zeit war die Volksrepublik China ein „Gegner der internationalen Ordnung“. Sie kritisierte die Vereinten Nationen heftig und schlug im Jahre 1965 die neue internationale Organisation der „Revolutionären Vereinten Nationen“ vor.⁵

Die chinesisch-sowjetischen Beziehungen zerbrachen in den 1960er Jahren weitestgehend. China trat seitdem aus der Konfrontation zwischen den USA und der Sowjetunion aus und verbesserte allmählich die Beziehung mit den westlichen Staaten. Im Jahre 1971 wurde die Volksrepublik schließlich als der einzig legitimierte Vertreter des chinesischen Volks von der UN-Generalversammlung anerkannt.⁶ Dies kennzeichnet den Beginn der Beteiligung der Volksrepublik China an den internationalen Organisationen. Seit dem Jahr 1971 ist sie Mitglied der Organisationen der Vereinten Nationen geworden und baute mit internationalen Organisationen kooperative Beziehungen auf. Von 1971 bis 1978 wurden die Entwicklungserfolge hauptsächlich auf der politischen Ebene erzielt, im Bereich von Handeln und Wirtschaft waren die Beziehungen noch nicht ausgeprägt.⁷

Mit der Festlegung der Richtlinie „Reform und Öffnung“ hat China seit 1978 ihre außenpolitischen Richtlinien korrigiert, die eine aktive Teilnahme an den internationalen Organisationen fordern. Die Richtlinie „begrenzte Beteiligung an den internationalen Institutionen“ wurde durch die „allseitige Beteiligung und Kooperation“ ersetzt. In der Verfassung von 1982 wurde geschrieben: „Die Zukunft Chinas ist mit der der ganzen Welt eng verbunden“.⁸ Von 1978 bis 1989 hat die Volksrepublik China kooperative Beziehungen zu den meisten internationalen Organisationen aufgenommen, insbesondere wurden die Beziehungen mit den Wirtschafts- und Handelsorganisationen wie

4 中苏友好同盟互助条约 (Der Sowjet-Chinesische Freundschaftspakt) vom 14. 02. 1950, im: 人民日报 (RMRB), vom 25. 02. 1950.

5 Siehe: Kim, in: *Economy/Oksenberg*, China joins the World, New York, 1999, S. 45; Johnston, 美国学者关于中国与国际组织关系研究概述 (Forschungsüberblick über die Beziehungen zwischen China und den internationalen Organisationen), in: 世界经济与政治 (World Economics Politics), 2001/8, S. 52.

6 UNO, Resolution 2758 der UN-Generalversammlung vom 25. 10. 1971.

7 Ausführlich vgl. 王逸舟, 中国与国际组织关系研究的若干问题 (Wang, Yizhou, Einige Fragen in der Forschung über die Beziehungen zwischen China und den internationalen Organisationen), in: 社会科学论坛 (Tribune of Social Sciences), 2002/8, S. 7.

8 Präambel der Verfassung von 1982, 12 Abschnitt.

die *Bretton-Woods*-Organisationen entwickelt, um nützliche Kenntnisse und moderne Technologien für die wirtschaftliche Modernisierung zu erlangen.⁹

Die Beziehung zwischen China und den internationalen Organisationen war nach dem *Tiananmen*-Vorfall von 1989 beeinträchtigt. Wegen dem Auftrag der G-7-Staaten wurde die Kreditvergabe der Weltbank an China bis 1991 unterbrochen.¹⁰ Die China-ILO-Beziehung befand sich bis 1999 auf einem Tiefstand seit zehn Jahren.¹¹ Allerdings hat die politische Entscheidung Chinas, am internationalen System sich weiter aktiv und konstruktiv zu beteiligen, sich dadurch nicht verändert. Seit den 1990er Jahren ist China Mitglied der meisten internationalen Organisationen geworden. Der Eintritt Chinas in die Welthandelsorganisation im Jahre 2001 ist ein Meilenstein und kennzeichnet die enge Verknüpfung mit dem internationalen Wirtschaftssystem.

Der Kern der derzeitigen chinesischen Außenpolitik ist es, im Rahmen des gegenwärtigen internationalen Systems die eigenen Entwicklungsziele, insbesondere die wirtschaftlichen Strategien zu erreichen, und nach den *Fünf Prinzipien der Friedlichen Koexistenz*¹² die Errichtung neuer internationaler Politik- und Wirtschaftsordnungen zu fördern.¹³ Der Standpunkt der chinesischen Regierung für die Beteiligung an den internationalen Organisationen geht hauptsächlich von folgenden Motiven aus:¹⁴

- von den internationalen Organisationen nützliche Informationen, finanzielle und technische Unterstützungen zu erwerben, um die eigene Wirtschaftsentwicklung zu fördern (wie bei der Weltbank),
- durch Beitritt in internationale Organisationen die Handelsbarrieren zu überwinden, die Wirtschaftsreform zu beschleunigen (wie bei der WTO),
- das Ansehen eines „Verantwortungsvollen Großstaats“ zu erreichen.

Die westlichen Staaten und internationale Organisationen führen zurzeit auch eine aktive Beteiligungspolitik mit strategischen Hilfsplänen in der Volksrepublik China durch, um die Innenpolitik Chinas zu beeinflussen und diesen Staat weiter in die inter-

9 Vgl. 王逸舟, 中国与国际组织关系研究的若干问题 (Wang, Yizhou, Einige Fragen in der Forschung über die Beziehungen zwischen China und den internationalen Organisationen), in: 社会科学论坛 (Tribune of Social Sciences), 2002/8, S. 7; Johnston, 美国学者关于中国与国际组织关系研究概述 (Forschungsüberblick über die Beziehungen zwischen China und den internationalen Organisationen), in: 世界经济与政治 (World Economics Politics), 2001/8, S. 49.

10 World Bank, China, An Evaluation of World Bank Assistance, S. 6.

11 刘旭, 国际劳工标准概述 (Liu, Xü, Introduction to International Labour Standards), S. 135.

12 Die *Fünf Prinzipien der Friedlichen Koexistenz* (和平共处五项原则) wurden zuerst in "Agreement between the People's Republic of China and the Republic of India on Trade and Intercourse between the Tibet Region of China and India" von 1954 eingeschrieben. Sie sind: Achtung der Souveränität und territorialen Integrität, gegenseitiger Nichtangriff, gegenseitige Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten, Gleichberechtigung und gegenseitigen Nutzen sowie friedliche Koexistenz trotz unterschiedlicher Systeme.

13 Siehe: 邓小平文选第三卷 (Deng, Xiaoping, Ausgewählte Werke von Deng Xiaoping, Dritter Band), S. 363; vgl. auch: 王逸舟, 中国与国际组织关系研究的若干问题 (Wang, Yizhou, Einige Fragen in der Forschung über die Beziehungen zwischen China und den internationalen Organisationen), in: 社会科学论坛 (Tribune of Social Sciences), 2002/8, S. 8.

14 Vgl. Johnston, 简论国际机制对国家行为的影响 (Einfluss der internationalen Institutionen auf die staatlichen Handlungen), in: 世界经济与政治 (World Economics Politics), 2002/12, S. 12.

nationalen Institutionen einzubinden.¹⁵ Mit ihren völkerrechtlichen Kompetenzen und Kooperationsmechanismen spielen die internationalen Organisationen in diesem Prozess eine sehr aktive Rolle.

B. Forschungsumfang

Unter internationalen Organisationen werden im Völkerrecht zumeist zwischenstaatliche Organisationen verstanden, die von Staaten errichtet werden und Subjekte völkerrechtlicher Beziehungen sind.¹⁶ Durch die internationalen Organisationen wird die internationale Kooperation aufgrund der völkerrechtlichen Verhaltensnormen institutionalisiert. Die Kompetenzen der internationalen Organisationen werden ausdrücklich in dem Gründungsvertrag festgelegt. Darüber hinaus hat der Internationale Gerichtshof (IGH) anerkannt, dass weitere Kompetenzen der internationalen Organisationen aus den vertraglich festgeschriebenen Aufgaben und Zwecken hergeleitet werden können, soweit sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind (*implied powers*).¹⁷

In der Lehre von den internationalen Beziehungen hat sich im Rahmen der Theorie des internationalen Regimes¹⁸ ein Gefüge gebildet, das über rechtlich verbindliche Normen hinaus auch die rechtlich unverbindlichen Verhaltensprinzipien erfasst, ebenso die Entscheidungsmechanismen, die ein bestimmtes Gebiet internationaler Beziehungen ordnen.¹⁹ Um die Einflüsse der internationalen Organisationen umfassend darstellen zu können, bewegt sich diese Forschungsarbeit in einem ähnlichen Gefüge. Die Forschung beschränkt sich nicht nur auf die Umsetzung der Rechtsnormen der internationalen Organisationen im chinesischen Recht, sondern betrifft auch ihre sozialrechtlichen und sozialpolitischen Aktivitäten in China. Internationale Organisationen, ihre Rechtsnor-

15 Siehe: Clinton, China's Opportunity and Ours, in: New York Times, vom 24. 09. 2000; Johnston, in: International Security, 2003, Vol. 27, No. 4; chinesische Version in: 国际政治科学 (Science of International Politics), 2005/2, S. 26ff; Johnston, 中国参与国际体制的若干思考 (China's Beteiligung in den internationalen Institutionen), in: 世界经济与政治 (World Economics Politics), 1999/7, S. 4ff.

16 Ipsen, Völkerrecht, S. 84; Herdegen, Völkerrecht, S. 98.

17 IGH, Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, ICJ, Bernadotte-Fall, Reports 1949, 182: "Under international law, the organisation must be deemed to have those powers which, though not expressly provided in the charter, are conferred upon it by necessary implication as being essential to the performance of its duties".

18 Krasner, in: International Organization 36, 1982, S. 186; Keohane, After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, S. 57; siehe auch: Kohler-Koch, in: ders. (Hrsg.), Regime in den internationalen Beziehungen, S. 18.

19 Dabei werden Rechtsnormen und sonstige Verhaltenserwartungen in vier Typen unterschieden: Prinzipien (*principles: beliefs of fact, causation, rectitude*), Normen (*norms: standards of behavior defined in terms of rights and obligations*), Regeln (*rules: specific prescriptions or proscriptions for action*), und Entscheidungsverfahren (*decision-making procedures: prevailing practices for making and implementing collective choice*), siehe: Krasner, in: International Organization 36, 1982, S. 186; Herdegen, Völkerrecht, S. 70.