

verbessern und dadurch die staatliche Entwicklungsziele zu erreichen, wie z. B. Überwindung von Handelsbarrieren, Erlangung von Technik und Information aus dem Ausland.

II. ILO-Standards als Rahmen der sozialen Sicherheit

Im Vergleich mit dem Einfluss der UNO-Menschenrechtskonventionen, der hauptsächlich zur Errichtung einer menschenrechtlichen Grundlage der Gesetze beigetragen hat, beschäftigt sich die ILO im Wesentlichen mit der Ausarbeitung und Verbreitung von Sozialstandards, die einen Rahmen für das Sozialschutzsystem geschaffen haben. Aufgrund ihrer Ziele und Zwecke sowie ihrer tripartitären Organisationsstruktur (Regierungs-, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter) konzentriert sich die ILO grundsätzlich auf Sozialstandards, die hauptsächlich die Beschäftigten im formellen Sektor betreffen.⁹³ Dennoch hat sich die ILO auch seit langer Zeit für ein umfassendes Standard-System eingesetzt, damit jeder von den Sozialleistungssystemen erfasst werden kann.⁹⁴

1. Ziele und Aufgaben der ILO

Die im Jahre 1919 gegründete Internationale Arbeitsorganisation ist seit 1946 eine der Sonderorganisationen der UNO. Gemäß der Präambel der ILO-Verfassung ist ihre grundlegende Zielsetzung die Sicherung des Weltfriedens auf Basis der sozialen Gerechtigkeit und durch Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Werktätigen.⁹⁵ Aufgrund handelspolitischer Interessen wurde geregelt, dass die Nichteinführung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen, um Marktvorteile am internationalen Handel gegenüber anderen Nationen zu erhalten, durch weltweit anerkannte Sozialstandards verhindert werden soll.⁹⁶

Als Hauptaufgabe erarbeitet die ILO internationale Arbeits- und Sozialstandards mit Konventionen und Empfehlungen in den Bereichen Beschäftigung, Arbeitsbedingung, Arbeitsschutz und soziale Sicherung. Die Mitgliedstaaten der ILO haben die Pflicht,

93 ILO, *Social Security: A New Consensus*, Geneva, 2001, S. 72; Nußberger, *Sozialstandards im Völkerrecht*, S. 94ff; Köhler, *Sozialpolitische und sozialrechtliche Aktivitäten in den Vereinten Nationen*, S. 286ff.

94 ILO, *Social Security: A New Consensus*, S. 1ff; Deacon, *Global Social Policy & Governance*, S. 63ff; Nußberger, in: Maydell/Ruland/Becker (Hrsg.), *Sozialrechtshandbuch*, S. 1413ff.

95 Präambel der ILO-Verfassung:

„Der Weltfriede kann auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden. Nun bestehen aber Arbeitsbedingungen, die für eine große Anzahl von Menschen mit so viel Ungerechtigkeit, Elend und Entbehrungen verbunden sind, dass eine Unzufriedenheit entsteht, die den Weltfrieden und die Welteintracht gefährdet. Eine Verbesserung dieser Bedingungen ist dringend erforderlich, ...“ <http://www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/download/iloverfassungde.03.pdf> (Stand: 15. 07. 2010).

96 Vgl. Präambel der ILO-Verfassung von 1919.

Maßnahmen zur Durchführung der ratifizierten ILO-Übereinkommen zu ergreifen und darüber zu berichten. Um diese Ziele zu erreichen unterstützt die ILO ihre Mitglieder durch technische Zusammenarbeit und Beratungsdienste sowie andere Hilfsmaßnahmen,⁹⁷ weil viele Länder wegen realer Probleme wie wirtschaftliche Rückständigkeit, Massenarbeitslosigkeit sowie historische Bedingungen nicht in der Lage sind, die Übereinkommen zu ratifizieren und durchzuführen.

2. Die ILO-Standards für soziale Sicherheit

Vor den 1940er Jahren hat die ILO bereits eine Reihe von Konventionen zu den Risiken Alter,⁹⁸ Krankheit,⁹⁹ Mutterschaft,¹⁰⁰ Invalidität,¹⁰¹ Arbeitslosigkeit,¹⁰² Arbeitsunfall¹⁰³ sowie für Hinterbliebene¹⁰⁴ ausgearbeitet, die auf dem Sozialversicherungskonzept aufgebaut wurden. Der Versichertenkreis beschränkte sich hauptsächlich auf die Erwerbstätigen in bestimmten Sekundärsektoren, insbesondere auf die Industriearbeiter.

Seit den 1940er Jahren hat die ILO ein neues Konzept für die soziale Sicherheit entwickelt. In der Erklärung über die Ziele und Zwecke der Internationalen Arbeitsorganisation (Erklärung von Philadelphia) von 1944 wurde der Ausbau von Maßnahmen der sozialen Sicherheit, um ein Mindesteinkommen und umfassende ärztliche Betreuung für alle Arbeitende zu sichern,¹⁰⁵ neben der Vollbeschäftigung und Verbesserung der Lebenshaltung¹⁰⁶ als Ziele der ILO, die weltweit durch Programme zu fördern sind, festgelegt. Die im selben Jahr ausgearbeiteten Empfehlungen der ILO über Einkommenssicherung (Konvention Nr. 67) und medizinische Betreuung (Konvention Nr. 69) propagierten eine umfassende Form der sozialen Sicherung für jeden Einzelnen, in dem Sozialversicherung und Sozialhilfe als Einheit gesehen wird.¹⁰⁷

Im Jahre 1952 hat die ILO in der Konvention Nr. 102 über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit ein umfangreiches Programm für Gewährleistung der sozialen Sicherheit ausgearbeitet und in neue verschiedene Zweige eingeteilt:

- Ärztliche Betreuung (Teil II),
- Krankengeld (Teil III),
- Leistungen bei Arbeitslosigkeit (Teil IV),
- Leistungen bei Alter (Teil V),

97 Art. 3 der Erklärung der ILO über Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998.

98 Konvention Nr. 35, 36 der ILO.

99 Konvention Nr. 24, 25, 56 der ILO.

100 Konvention Nr. 3 der ILO.

101 Konvention Nr. 37, 38 der ILO.

102 Konvention Nr. 8, 44 der ILO.

103 Konvention Nr. 17, 18, 42 der ILO.

104 Konvention Nr. 39, 40 der ILO.

105 III f) der Erklärung von Philadelphia, vom 10. 05. 1944.

106 III a) der Erklärung von Philadelphia von 1944.

107 Ausführlich vgl. Nußberger, Sozialstandards im Völkerrecht, S. 60ff.

- Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten (Teil VI),
- Familienleistung (Teil VII),
- Leistungen bei Mutterschaft (Teil VIII),
- Leistungen bei Invalidität (Teil IX),
- Leistungen an Hinterbliebene (Teil X).

Die in der Konvention Nr. 102 enthaltenen Regelungen wurden in den folgenden Jahren durch spezielle Konventionen und Empfehlungen weiter konkretisiert. Damit wird ein grundsätzlicher Rahmen der Systeme der sozialen Sicherheit, bei dem die Mindeststandards über die sozialen Risiken, der Leistungsumfang sowie der Kreis der geschützten Personen vorgegeben werden,¹⁰⁸ von der ILO normiert.

Tabelle 19: *ILO-Konventionen über soziale Sicherheit seit 1952*

Nummer	Konvention
C102	Übereinkommen über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit, 1952
C118	Übereinkommen über die Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern in der Sozialen Sicherheit, 1962
C121	Übereinkommen über Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, 1964
C128	Übereinkommen über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene, 1967
C130	Übereinkommen über ärztliche Betreuung und Krankengeld, 1969
C157	Übereinkommen über die Einrichtung eines internationalen Systems zur Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit, 1982
C168	Übereinkommen über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988
C183	Übereinkommen über die Neufassung des Übereinkommens über den Mutterschutz (Neufassung), 2000

Quelle: ILO, Social Security: A New Consensus, 2001.

Der Ausbau der sozialen Sicherung wird als eine der grundlegenden Ziele von „*decent work*“, also gute und menschenwürdige Arbeit für alle, die im Jahre 1999 von *Juan Somavia*, dem Generaldirektor der International Labour Office vorgebracht und seitdem weiter entwickelt wurde, bezeichnet.¹⁰⁹ In den “Schlussfolgerungen über die soziale Sicherheit” von 2001¹¹⁰ stellt die ILO die wichtige Rolle der sozialen Sicherungssysteme im Staatsleben zusammenfassend dar¹¹¹ und vertritt die Ansicht, dass die An-

108 Vgl. *Nußberger*, in: *Becker/Maydell/Nußberger* (Hrsg.), Die Implementierung internationaler Sozialstandards, zur Durchsetzung und Herausbildung von Standards auf überstaatlicher Ebene, S. 61.

109 International Labour Conference 1999, Report of the Director-General: “Decent Work. Die vier grundlegenden Ziele von „decent work“, die sich für die ILO aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ergeben, sind: (1) Mehr und bessere Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen, (2) Arbeitnehmerrechte respektieren und gesetzlich absichern, (3) System der sozialen Sicherung auf- und ausbauen, (4) Den sozialen Dialog zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften fördern.“

110 ILO, Social Security: A new consensus, 2001.

111 2. Conclusions concerning social security: “Social security is very important for the well-being of workers, their families and the entire community. It is a basic human right and a fundamental means for creating social cohesion, thereby helping to ensure social peace and social inclusion. It is an indispensable part of government social policy and an important tool to prevent and alleviate poverty.

strengung des Staates, „soziale Sicherheit für alle“ zu verwirklichen, eng mit der Beschäftigungsstrategie und den anderen Sozialpolitiken verknüpft werden sollte.¹¹² Die ILO ist darüber hinaus der Auffassung, dass es nicht ein richtiges Modell der sozialen Sicherheit gibt. Jede Gesellschaft müsse sich selbst für die effektivsten Modelle der Einkommenssicherung und medizinischen Versorgung entscheiden, dies reflektiere die sozialen und kulturellen Werte, die Geschichte, die Institutionen sowie das Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung einer Gesellschaft.¹¹³

3. Einführung der ILO-Standards in China

a) Ratifizierung der ILO-Konventionen in China

China hat die Verfassung der ILO im Jahr 1919 unterzeichnet und ist seitdem Mitglied der ILO. Nach dem chinesischen Bürgerkrieg (1945-1949) blieb die *Taiwan*-Regierung in der ILO bis 1971. Im November 1971 wurde der Sitz der Volksrepublik China in der ILO wiederhergestellt.¹¹⁴ Allerdings nimmt China erst seit 1983 offiziell an den Aktivitäten der ILO teil. Das ILO-Beijing-Büro wurde im Jahre 1985 errichtet.¹¹⁵

Von 1919 bis 1949 hat die Republik China insgesamt 14 ILO-Konventionen ratifiziert, alle wurden von der Volksrepublik im Jahre 1983 anerkannt. Von 1983 bis 2010 hat China 11 ILO-Konventionen ratifiziert, davon vier Kernarbeitsnormen.

It can, through national solidarity and fair burden sharing, contribute to human dignity, equity and social justice. It is also important for political inclusion, empowerment and the development of democracy.” in: *ILO, Social Security: A new consensus*, , S. 1-2.

112 16. Conclusions concerning social security, *ILO, Social Security: A new consensus*, S. 4-5.

113 4. Conclusions concerning social security, *ILO, Social Security: A new consensus*, S. 2.

114 Ausführlich vgl. 刘旭, 国际劳工标准概述 (*Liu, Xü, Introduction to International Labour Standards*), S. 133.

115 Vgl. 刘旭, 国际劳工标准概述 (*Liu, Xü, Introduction to International Labour Standards*), S. 133ff.

Tabelle 20: *Die von China ratifizierten ILO-Konventionen*

<i>Konvention</i>	<i>Ratifikation</i>
C7 Übereinkommen über das Mindestalter für die Zulassung von Kindern zur Arbeit auf See, 1920	02. 12. 1936
C11 Übereinkommen über das Vereinigungs- und Koalitionsrecht der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer, 1921	27. 04. 1934
C14 Übereinkommen über den wöchentlichen Ruhetag in gewerblichen Betrieben, 1921	17. 05. 1934
C15 Übereinkommen über das Mindestalter für die Zulassung von Jugendlichen zur Beschäftigung als Kohlenzieher (Trimmer) oder Heizer, 1921	02. 12. 1936
C16 Übereinkommen über die pflichtmäßige ärztliche Untersuchung der in der Seeschifffahrt beschäftigten Kinder und Jugendlichen, 1921	02. 12. 1936
C19 Übereinkommen über die Gleichbehandlung einheimischer und ausländischer Arbeitnehmer in der Entschädigung bei Betriebsunfällen, 1925	27. 04. 1934
C22 Übereinkommen über den Heuervertrag der Schiffsleute, 1926	02. 12. 1936
C23 Übereinkommen über die Heimschaffung der Schiffsleute, 1926	02. 12. 1936
C26 Übereinkommen über die Einrichtung von Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen, 1928	05. 05. 1930
C27 Übereinkommen über die Gewichtsbezeichnung an schweren, auf Schiffen beförderten Frachtstücken, 1929	24. 06. 1931
C32 Übereinkommen über den Schutz der mit dem Beladen und Entladen von Schiffen beschäftigten Arbeitnehmer gegen Unfälle (abgeänderter Wortlaut vom Jahre 1932), 1932	30. 11. 1935
C45 Übereinkommen über die Beschäftigung von Frauen bei Untertagearbeiten in Bergwerken jeder Art, 1935	02. 12. 1936
C59 Übereinkommen über das Mindestalter für die Zulassung von Kindern zur gewerblichen Arbeit (abgeänderter Wortlaut vom Jahre 1937), 1937	21. 02. 1940
C80 Übereinkommen über die teilweise Abänderung der von der Allgemeinen Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation auf ihren ersten achtundzwanzig Tagungen angenommenen Übereinkommen zur Sicherstellung der künftigen Durchführung bestimmter in den bezeichneten Übereinkommen dem Generalsekretär des Völkerbundes übertragener Kanzleiaufgaben und zur Ausnahme zusätzlicher Abänderungen, die sich durch die Auflösung des Völkerbundes und die Abänderung der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation als notwendig erwiesen haben, 1946	04. 08. 1947
C100 Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit, 1951	02. 11. 1990
C111 Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, 1958	12. 01. 2006
C122 Übereinkommen über die Beschäftigungspolitik, 1964	17. 12. 1997
C138 Übereinkommen über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung, 1973	28. 04. 1999
C144 Übereinkommen über dreigliedrige Beratungen zur Förderung der Durchführung internationaler Arbeitsnormen, 1976	02. 11. 1990
C150 Übereinkommen über die Arbeitsverwaltung: Rolle, Aufgaben, Aufbau, 1978	07. 03. 2002
C155 Übereinkommen über Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt, 1981	25. 01. 2007
C159 Übereinkommen über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten, 1983	02. 02. 1988
C167 Übereinkommen über den Arbeitsschutz im Bauwesen, 1988	07. 03. 2002
C170 Übereinkommen über Sicherheit bei der Verwendung chemischer Stoffe bei der Arbeit, 1990	11. 01. 1995
C182 Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999	08. 08. 2002

Das chinesische Prinzip für die Ratifizierung der ILO-Konventionen liegt darin, dass die Ratifizierung der nationalen Lage und dem Niveau der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen entsprechend sowie aufgrund des nationalen Rechts ausgeführt werden muss.¹¹⁶ In der Praxis umgeht China gewöhnlich die politischen Konventionen der ILO und neigt zu Konventionen mit technischem Charakter.¹¹⁷ Demzufolge ratifiziert China umsichtig und langsam Konventionen der ILO. Die von China ratifizierten Konventionen betreffen hauptsächlich Mindestalter, Mindestlohn, Gleichheit des Entgelts, Diskriminierung sowie Beschäftigungsförderung.

Das grundlegende Hindernis für die weitere Einsetzung der ILO-Normen in China ist, dass das Organisationsprinzip und die Struktur der chinesischen Gewerkschaften, die aufgrund des sozialistischen Staatssystems festgelegt wurden, gegen die ILO-Konventionen über das Vereinigungsrecht verstoßen.

Im Gewerkschaftsgesetz von 1992 werden die grundlegenden Aufgaben der chinesischen Gewerkschaften wie folgend geregelt:

„Die Gewerkschaften sollen die Beschäftigten organisieren und aufklären, damit sie nach den Regelungen der Verfassung und Gesetze ihre demokratischen Rechte ausüben, als die Herren des Staates durch verschiedene Arten und Weisen an der Verwaltung des Staatswesens, der wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Angelegenheiten beteiligen, die Volksregierung bei ihrer Arbeit assistieren, die sozialistische Staatsmacht unter der demokratischen Diktatur des Volkes, der von der Arbeiterklasse geführt wird und auf dem Bündnis der Arbeiter und Bauern beruht, gewährleisten.“¹¹⁸

Darüber hinaus wird „die Gewährleistung der legalen Rechte und Interessen der Beschäftigten während der Gewährleistung der gemeinsamen Interessen des chinesischen Volks“ als die Grundpflicht der Gewerkschaften geregelt.¹¹⁹

In der Periode der Planwirtschaft wurde das Gewerkschaftssystem völlig auf dem sozialistischen Gemeineigentum aufgebaut. Eine Kollektivverhandlungsfunktion der Gewerkschaft gegenüber dem Unternehmer existierte nicht. Erst als Privatunternehmen und Unternehmen mit ausländischem Kapital in der Periode der Marktwirtschaft eingeführt und durch die Verfassungsrevision von 1988 anerkannt wurden, wurde es notwendig, durch die gesetzliche Festlegung des Kollektivverhandlungsrechts der Beschäftigten die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und die Verletzung der Arbeitnehmerrechte zu beseitigen. Seit den 1990er Jahren wird die Befugnis der Gewerkschaft, durch den Kollektivvertrag die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer zu gewährleisten, in das Arbeitsgesetz,¹²⁰ das Gewerkschaftsgesetz,¹²¹ das Arbeitsvertragsgesetz¹²²

116 刘旭, 国际劳工标准概述 (*Liu, Xü, Introduction to International Labour Standards*), S. 137.

117 余云霞, 国际劳工标准: 演变与争议 (*She, Yünxia, International Labor Standards: Evolution and Controversy*), S. 391.

118 § 5 des Gewerkschaftsgesetzes von 1992, revidiert im Jahre 2001.

119 § 6 Abs. 1 des Gewerkschaftsgesetzes von 1992.

120 § 33ff. des Arbeitsgesetzes von 1994.

121 § 6 Abs. 2 des Gewerkschaftsgesetzes von 1992, revidiert im Jahre 2001.

122 § 51-56 des Arbeitsvertragsgesetzes von 2007.

und die anderen arbeitsrechtlichen Verordnungen geschrieben. Eine anfängliche Rechtslage über den Aufbau eines „tripartitären Konsultationssystems des Arbeitsverhältnisses“ wurde auch bei der Revision des Gewerkschaftsgesetzes im Jahre 2001 eingeführt.¹²³ Das Streikrecht der Beschäftigten wurde aber bisher noch nicht gesetzlich geregelt.

Allerdings ist das chinesische Gewerkschaftssystem wie immer nach dem Organisationsprinzip des „demokratischen Zentralismus“¹²⁴ hierarchisch aufgebaut. Die Gründung von Gewerkschaft auf lokaler, nationaler oder sektoraler Ebene ist von der Gewerkschaft auf der nächsthöheren Ebene zu billigen.¹²⁵ Der Gewerkschaft auf höherer Ebene kommt eine Führungsaufgabe gegenüber derjenigen auf der niedrigeren Ebene zu.¹²⁶ Der Allchinesische Gewerkschaftsbund (ACGB) ist die oberste Organisation des Gewerkschaftssystems.¹²⁷ Dies verstößt gegen die Regelungen der ILO-Konvention Nr. 87, wonach die Arbeitnehmer ohne vorherige Genehmigung Organisationen nach eigener Wahl bilden können.¹²⁸ Es ist für die Volksrepublik China unmöglich, im Rahmen des gegenwärtigen Staats- und Gewerkschaftssystems eine grundlegende Übereinstimmung mit der Konvention Nr. 87 zu erreichen.¹²⁹

Ein anderes Haupthindernis liegt in der Zwangsarbeit. Die strikten Regelungen der ILO über die Beseitigung der Zwangsarbeit (Übereinkommen Nr. 29, Nr. 105) behindern ihre Ratifizierung in der Volksrepublik China, in der Zwangsarbeit im Gefängnis üblich ist.

In der Tat ist die Ratifizierungsrate der ILO-Konventionen wegen ihrer hohen Anforderung in den Entwicklungsländern im Durchschnitt niedrig.¹³⁰ Eine andere Ursache bildet der Umstand, dass die Sozialrechtsnormen der ILO hauptsächlich von den kulturellen und gesellschaftlichen Vorstellungen Westeuropas und Nordamerikas getragen werden.¹³¹ Allerdings sind manche der westlichen Werte wie z. B. pluralistische Gesellschaft oder der Liberalismus kaum mit den Traditionen anderer Kulturkreise vereinbar. Die ILO hat auch zugegeben, dass die Ratifikation der ILO-Konvention über soziale Sicherheit weltweit „entmutigend (*not encouraging*)“ sei.¹³²

123 § 34 des Gewerkschaftsgesetzes von 1992, revidiert im Jahre 2001.

124 § 9 Abs. 1 des Gewerkschaftsgesetzes von 1992.

125 § 11 Abs. 1 des Gewerkschaftsgesetzes von 1992.

126 § 9 Abs. 5 des Gewerkschaftsgesetzes von 1992.

127 § 10 Abs. 5 des Gewerkschaftsgesetzes von 1992.

128 Art. 2 der Konvention Nr. 87.

129 Vgl. 余云霞, 国际劳工标准: 演变与争议 (*She, Yünxia, International Labor Standards: Evolution and Controversy*), S. 392.

130 刘旭, 我对国际劳工标准的一些看法 (*Liu, Xü, Einige Ansichten an den internationalen Arbeitsstandards*), in: 石美遐/Stearns, 全球化背景下的国际劳工标准与劳动法研究 (*Shi/Stearns, Untersuchung der internationalen Arbeitsstandards und des Arbeitsrechts unter dem Einfluss der Globalisierung*), S. 6.

131 Vgl. Schregle, in: Zacher (Hrsg.), Sozialrechtsvergleich im Bezugsrahmen internationalen und supranationalen Rechts, S. 137.

132 ILO, Social Security: A new consensus, S. 28.

b) Einfluss der ILO-Standards auf das chinesische Recht

Wie oben erwähnt, konzentriert sich die Ratifizierungsarbeit Chinas bisher hauptsächlich auf die arbeitsrechtlichen Regelungen der ILO. Bei der Ausarbeitung des Arbeitsgesetzes von 1994 wurde die Anknüpfung an internationale Arbeitsstandards besonders berücksichtigt.¹³³ Die ratifizierten Normen finden jeweils Umsetzungen in den speziellen Regelungen wie das Gesetz zur Arbeitssicherheit von 2002,¹³⁴ das Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung beruflicher Krankheiten von 2001¹³⁵ und die Regeln über das Verbot der Kinderarbeit von 2002.¹³⁶

In den von China ratifizierten Konventionen beziehen sich nur die Konvention Nr. 122 (Konvention über Beschäftigungspolitik von 1964) und die Konvention Nr. 159 (Konvention zur beruflichen Rehabilitation und Beschäftigung behinderter Menschen von 1983) auf die Maßnahmen der sozialen Sicherheit. Die acht wichtigsten ILO-Konventionen über die soziale Sicherheit sind bisher noch nicht von China ratifiziert worden.

aa) Einfluss auf das Arbeitsgesetz

Das Arbeitsgesetz von 1994 bildet die Grundlagen des chinesischen Arbeitsrechts. Die Maßnahmen zum Schutz und zur Gewährleistung der legalen Rechte und Interessen der Arbeitenden¹³⁷ in den Arbeitseinheiten (Unternehmen und Individualwirtschaft)¹³⁸ werden in neun Kapiteln eingeteilt (Beschäftigungsförderung, Arbeitsvertrag und Kollektivvertrag, Arbeitszeiten, Ruhezeiten und Urlaub, Lohn, Arbeitssicherheit und Ge-

133 Siehe: 刘铁民/朱常有/杨乃莲, 国际劳工组织与职业安全卫生 (Liu/Zhu/Yang, ILO and OSH), S. 74; 林静, 一部具有鲜明中国特色的劳动法 – 记贾俊玲教授分析我国劳动法 (Lin, Jing, Arbeitsgesetz mit chinesischer Prägung – Interview mit Prof. Jia Junling), in: 劳动保护 (Labour Protection), 1994/9, S. 13; 林燕玲, 国际劳工标准 (Lin, Yanling (Hrsg.), Internationale Arbeitsstandards), S. 15.

134 中华人民共和国安全生产法, vom 29. 04. 2002. Siehe: 刘铁民/朱常有/杨乃莲, 国际劳工组织与职业安全卫生 (Liu/Zhu/Yang, ILO and OSH), S. 74; ILO, 中国职业安全卫生概况 (National Profile Report on Occupational Safety and Health in China), S. 5; 王纪元, 仅有经济增长不足以保障社会公平与正义 (Wang, Jiyuan, Soziale Gerechtigkeit kann nicht lediglich durch die Wirtschaftsentwicklung gewährleistet werden), in: 石美遐/Stearns, 全球化背景下的国际劳工标准与劳动法研究 (Shi/Stearns, Untersuchung der internationalen Arbeitsstandards und des Arbeitsrechts unter dem Einfluss der Globalisierung), S. 9.

135 中华人民共和国职业病防治法, vom 27. 10. 2001. 刘铁民/朱常有/杨乃莲, 国际劳工组织与职业安全卫生 (Liu/Zhu/Yang, ILO and OSH), S. 74; ILO, 中国职业安全卫生概况 (National Profile Report on Occupational Safety and Health in China), S. 5; 王纪元, 仅有经济增长不足以保障社会公平与正义 (Wang, Jiyuan, Soziale Gerechtigkeit kann nicht lediglich durch die Wirtschaftsentwicklung gewährleistet werden), in: 石美遐/Stearns, 全球化背景下的国际劳工标准与劳动法研究 (Shi/Stearns, Untersuchung der internationalen Arbeitsstandards und des Arbeitsrechts unter dem Einfluss der Globalisierung), S. 9.

136 禁止使用童工规定, vom 18. 09. 2002. Siehe: ILO, The end of child labour: Within reach, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, S. 13.

137 § 3 des Arbeitsgesetzes von 1994.

138 § 2 des Arbeitsgesetzes von 1994.

sundheit, besonderer Schutz weiblicher Beschäftigter und minderjähriger Arbeiter, Berufsausbildung, Sozialversicherung und Sozialwohlfahrt, Arbeitsstreitigkeiten) und jeweils durch spezielle rechtliche Regelungen konkretisiert. Bis Ende 2008 traten

- Gesetz zur Berufsausbildung am 01. 09. 1996,
- Gesetz zur Arbeitssicherheit am 01. 11. 2002,
- Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung beruflicher Krankheiten am 01. 05. 2002,
- Beschäftigungsförderungsgesetz am 01. 01. 2008,
- Arbeitsvertragsgesetz am 01. 01. 2008,
- Gesetz zur Schlichtung und zum Schiedsverfahren der Arbeitsstreitigkeiten am 01. 05. 2008 und

in Kraft. Das im Oktober 2010 verabschiedete Sozialversicherungsgesetz enthält auch Regelungen bezüglich Sozialversicherungen der Beschäftigten. Dieses Gesetz war wegen heftigen Kontroversen 15 Jahre lang im Gesetzgebungsverfahren. Ein Entwurf wurde im Dezember 2008 veröffentlicht, damit alle Bürger sich an der Diskussion beteiligen können.¹³⁹

Die Regelungen im Kapitel IX des Arbeitsgesetzes (§ 70-76, Sozialversicherung und Sozialwohlfahrt) sind sozialrechtlich relevant. In § 73 des Arbeitsgesetzes wurde ein grundsätzlicher Rahmen der Sozialversicherungssysteme für die Beschäftigten errichtet, der die ILO-Mindestnormen der sozialen Sicherheit rezipiert:

„Arbeitende erhalten bei Vorliegen der folgenden Umstände Leistungen der Sozialversicherung:

1. im Ruhestand,
2. bei Krankheit,
3. bei berufsbedingter Invalidität oder Berufskrankheit,
4. bei Arbeitslosigkeit,
5. bei Mutterschaft.

Nach dem Tode des Arbeitenden erhalten hinterbliebene Abhängige einen Hinterbliebenenzuschuss.“

Im Vergleich mit der in der Konvention Nr. 102 und ihren Folgekonventionen enthaltenen ILO-Standards über soziale Sicherheit fehlt es beim chinesischen Arbeitsgesetz wegen der Familienpolitik nur an einer Regelung über Familienleistung.¹⁴⁰

Gemäß dem Arbeitsgesetz werden die Rentenversicherung, die Krankenversicherung, die Arbeitsunfallversicherung, die Arbeitslosenversicherung sowie die Mutterschaftsversicherung aufgebaut.¹⁴¹ Die ländliche Bevölkerung und die städtischen Be-

139 Entwurf des Sozialversicherungsgesetzes, vom 28. 12. 2008, in: 人民日报 (RMRB), 29. 12. 2008.

140 林静, 一部具有鲜明中国特色的劳动法 – 记贾俊玲教授分析我国劳动法 (Lin, Jing, Arbeitsgesetz mit chinesischer Prägung – Interview mit Prof. Jia Junling), in: 劳动保护 (Labour Protection), 1994/9, S. 13.

141 § 2 des Entwurfs des Sozialversicherungsgesetzes.

wohner, die nicht in Arbeitseinheiten beschäftigt sind, werden durch den Systemausbau schrittweise in die sozialen Versicherungssysteme eingezogen.¹⁴²

Der weitere Systemausbau ist die Errichtung eines „Kombinationsmechanismus“ von Beschäftigung und sozialer Sicherung, das die Beschäftigungsförderung, die Arbeitslosenversicherung und die Sicherung des Existenzminimums für die städtische Bevölkerung sowie eine Einkommenssicherung durch Mindestlohn, Arbeitslosengeld und Existenzminimum umfasst.¹⁴³ Dies entspricht der Forderung der ILO in der Konvention Nr. 122 über Beschäftigungspolitik von 1964:

„Jedes Mitglied hat als eines der Hauptziele eine aktive Politik festzulegen und zu verfolgen, die dazu bestimmt ist, die volle, produktive und frei gewählte Beschäftigung zu fördern“.¹⁴⁴

und der neuen Schlussfolgerung von 2001:

„Within the framework of the basic principles set out earlier, each country should determine a national strategy for working towards social security for all. This should be closely linked to its employment strategy and to its other social policies. Targeted social assistance programmes could be one means to commence the introduction of social security for excluded groups. ...“¹⁴⁵

Im chinesischen Beschäftigungsförderungsgesetz von 2007 wird geregelt: „Der Staat stellt die Erweiterung der Beschäftigung auf einen vorrangigen Platz der Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung, führt eine aktive Beschäftigungspolitik und die Richtlinie durch, nach der die Arbeitenden selbständig über ihre Beschäftigung entscheiden, der Markt die Beschäftigung regelt, die Regierung die Beschäftigung fördert“.¹⁴⁶

Allerdings ist diese Entwicklung primär eine Reaktion auf den eigenen hohen Beschäftigungsdruck als die Umsetzung der ILO-Standards. Bevor die aktive Beschäftigungspolitik ins Gesetz geschrieben wurde, ist sie schon lange Zeit als eine politische Richtlinie in den Partei- sowie Regierungsdokumenten festgelegt worden.¹⁴⁷ Ziele der Beschäftigungsförderung sind die von der umfangreichen wirtschaftlichen Strukturanpassung verursachte massive Arbeitslosigkeit und den sehr hohen Bevölkerungsdruck, der für eine bestimmte Zeitspanne in China bleiben werden, zu beseitigen. Die ILO hat anerkannt, dass die chinesische Beschäftigungspolitik „chinesisch geprägt“ ist. Der Ar-

142 § 18 des Entwurfs des Sozialversicherungsgesetzes: „Der Staat errichtet und vervollkommt schrittweise die Grundaltersversicherung für die städtischen Bewohner, die Grundaltersversicherung für die ländlichen Bewohner“; § 19: „Die Grundkrankenversicherung umfasst die Grundkrankenversicherung für die Beschäftigten in Unternehmen, die Grundkrankenversicherung für die städtischen Bewohner sowie das neue ländliche kooperative medizinische System.“ in: 人民日报 (RMRB), 29. 12. 2008.

143 Ausführlich vgl. Dritter Teil, Beschäftigungspolitik seit 2006.

144 Art. 1 Abs. 1 der Konvention Nr. 122 von 1964.

145 16. Conclusions concerning social security, *ILO*, Social Security: A new consensus, S. 4-5.

146 § 2 des Beschäftigungsförderungsgesetzes von 2007.

147 国务院新闻办公室, 中国的就业状况和政策 (*Presseamt des Staatsrats*, Weißbuch über Chinas Beschäftigungslage und -politik), vom 26. 04. 2004, <http://www.china.com.cn/ch-book/2004042-6/index.htm> (Stand: 15. 07. 2010).

beitsschwerpunkt lag lange Zeit in der Wiederbeschäftigung der ausgegliederten Arbeitnehmer.¹⁴⁸

In der ILO-Konvention über Beschäftigungspolitik von 1964, die China im Jahre 1997 ratifiziert hat, wurden keine konkreten Standards vorgelegt, sondern lediglich eine prinzipielle Forderung an die Mitgliedstaaten. Wenn man die Konvention Nr. 122 zur Konvention Nr. 168 über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit miteinander vergleicht, wird deutlich, dass die ILO-Standards über Beschäftigungsförderung und Arbeitslosensicherung vielmehr an die Lage der Industriestaaten angepasst sind und das hohe Leistungsniveau derzeit nicht von China akzeptiert werden kann. Ein Einfluss kann demzufolge in diesem Fall kaum festgestellt werden.

bb) Einfluss auf die Regelungen zum Arbeitsunfall

Bei der Ausarbeitung der Regelungen über die Arbeitsunfallversicherung wurden ILO-Vorgaben berücksichtigt, obwohl die ILO-Konvention Nr. 121 über Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten bisher noch nicht von China ratifiziert wurde. § 14 der Regeln über die Arbeitsunfallversicherung von 2003 führt eine Reihe von Arbeitsunfällen auf, die nach den Artikel 5 und 6 der ILO-Empfehlung 121 festgelegt wurden.¹⁴⁹

Darüber hinaus hat China den ILO-Maßnahmenrahmen betreffend Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, nämlich eine Kombination von Prävention, Entschädigung, Rehabilitation und Beschäftigungsförderung für Verletzte¹⁵⁰ rezipiert. § 1 der Regeln über die Arbeitsunfallversicherung von 2003 regelt:

„Um Arbeitnehmern, die Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten erlitten haben, medizinische Behandlung und wirtschaftliche Entschädigung zu sichern, und um die Unfallprävention sowie die berufliche Rehabilitation zu fördern, ...“

In den Regeln werden hauptsächlich die Leistungen der Unfallversicherung einschließlich medizinischer Behandlung, Entschädigung sowie Rehabilitation geregelt. Die Maßnahmen zur Prävention und Beschäftigungsförderung werden jeweils durch das Gesetz zur Arbeitssicherheit, das Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung beruflicher Krankheiten sowie das Beschäftigungsförderungsgesetz konkretisiert.

Das Gesetz zur Arbeitssicherheit und das Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung beruflicher Krankheiten waren im Jahre 2002 in Kraft getreten. Die ILO-Konvention Nr. 167 und Nr. 170 wurden dadurch in chinesisches Recht umgesetzt.¹⁵¹ Die Konvention Nr. 155 wurde damals noch nicht von China ratifiziert, aber sie hat die Ausarbeitung der

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

149 林嘉/魏丽, 工伤认定一般条款之立法思考 (Lin, Jia/Wei, Li, Legislative Thinking about the General Articles for Industrial Injury Determination), in: 法学杂志 (Law Science Magazine), 2008/1, S. 87.

150 Art. 26 der Konvention Nr. 121 von 1964.

151 ILO, 中国职业安全卫生概况 (National Profile Report on Occupational Safety and Health in China), S. 5.

beiden Gesetze tief beeinflusst.¹⁵² Außerdem wurde das chinesische Verwaltungssystem für berufliche Sicherheit und Gesundheitsschutz aufgrund der „*Guidelines on occupational safety and health management systems* (ILO-OSH 2001)“ aufgebaut.¹⁵³

cc) Umsetzung im Gesetz zum Schutz von behinderten Menschen

Die Ausarbeitung und Verabschiedung des Gesetzes zum Schutz von behinderten Menschen wurden direkt von den internationalen Aktivitäten für Behindertenwesen in den 1980er Jahren vorangetrieben.¹⁵⁴ Die UNO proklamierte im Jahre 1981 ein umfassendes Aktionsprogramm, um das Ziel „volle Teilhabe und Gleichstellung“ der behinderten Menschen im gesellschaftlichen Leben zu verwirklichen. Demzufolge arbeitete die ILO im Jahre 1983 die Konvention Nr. 159 über berufliche Rehabilitation und Beschäftigung der behinderten Menschen aus. Damit werden die Mitgliederstaaten aufgefordert, „eine innerstaatliche Politik auf dem Gebiet der beruflichen Rehabilitation und der Beschäftigung Behinderter festzulegen, durchzuführen und regelmäßig zu überprüfen“.¹⁵⁵ Diese Konvention trat am 20. 06. 1985 in Kraft.

Im Jahre 1988 hat China die ILO-Konvention Nr. 159 ratifiziert. Das Gesetz zum Schutz von behinderten Menschen war zu dieser Zeit schon in der Entwurfsarbeit und wurde nach zwei Jahren verabschiedet, dafür dienten die internationalen Standards in vielen Beziehungen als Vorbild.¹⁵⁶ Die Rehabilitation, die berufliche Bildung und die Beschäftigung der behinderten Menschen werden jeweils im Kapitel II, III und IV (§ 13-35) geregelt. Damit wird ein Förderungscharakter des Gesetzes deutlich, der dem Ziel des UNO-Programms und der ILO-Konvention Nr. 159 entspricht.

Die enge Gefolgschaft der chinesischen Behindertengesetzgebung zu den internationalen Konventionen ergibt sich im gewissen Maße aus dem aktiven Vorantreiben des im Jahre 1988 gegründeten Chinesischen Behindertenverbandes (CDPF) und des Verbandführers.¹⁵⁷ Der CDPF wird als eine öffentliche Körperschaft von der Regierung

152 安全科学技术研究中心, 加入职业安全卫生及工作环境公约的可行性研究报告 (*Forschungszentrum für Technik und Arbeitssicherheit*, Bericht über die Ratifikationsmöglichkeit der ILO-Konvention Nr. 155), S. 51.

153 ILO, 中国职业安全卫生概况 (National Profile Report on Occupational Safety and Health in China), S. 4.

154 Siehe: 王纪元, 仅有经济增长不足以保障社会公平与正义 (Wang, Jiyuan, Soziale Gerechtigkeit kann nicht lediglich durch die Wirtschaftsentwicklung gewährleistet werden), in: 石美遐/ Stearns, 全球化背景下的国际劳工标准与劳动法研究 (*Shi/Stearns*, Untersuchung der internationalen Arbeitsstandards und des Arbeitsrechts unter dem Einfluss der Globalisierung), S. 8; 崔乃夫, 关于中华人民共和国残疾人保障法 (草案) 的说明 (Cui, Naifu, Erklärung über den Entwurf des Gesetzes zum Schutz von behinderten Menschen der Volksrepublik China), vom 25. 10. 1990, <http://www.lawbook.com.cn/fzdt/newshtml/20/20050722194037.htm> (Stand: 15. 07. 2010).

155 Art. 2 der Konvention Nr. 159.

156 崔乃夫, 关于中华人民共和国残疾人保障法 (草案) 的说明 (Cui, Naifu, Erklärung über den Entwurf des Gesetzes zum Schutz von behinderten Menschen der Volksrepublik China), vom 25. 10. 1990.

157 王纪元, 仅有经济增长不足以保障社会公平与正义 (Wang, Jiyuan, Soziale Gerechtigkeit kann nicht lediglich durch die Wirtschaftsentwicklung gewährleistet werden), in: 石美遐/ Stearns, 全球

beauftragt, das Behindertenwesen durchzuführen.¹⁵⁸ Er nimmt auch aktiv an der Entwurfsarbeit des Behindertengesetzes teil.¹⁵⁹ Die ungewöhnliche Aktivität dieses Verbands und seine sehr aktive Position zur Verknüpfung mit internationalen Standards des Behindertenwesens ist eine Seltenheit in China. Kaum ein anderes chinesisches Gesetz hat in diesem Ausmaß von den internationalen Erfahrungen profitiert.

4. Einflussanalyse

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass bei der Einsetzung der Sozialstandards in China die ILO seit den 1980er Jahren hauptsächlich im Bereich der technischen Arbeitsstandards Erfolge erlangt hat. Bisher wurden noch keine wichtigen Konventionen über soziale Sicherung von China ratifiziert. Trotzdem haben die ILO-Normen über soziale Sicherheit in China zum Aufbau eines Rahmens der sozialen Sicherungen – die insbesondere die abhängige Arbeit betreffen – beigetragen. Bei der Ausarbeitung der arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen, wie bei dem Arbeitsgesetz, den Arbeitsunfallregeln und dem Behindertengesetz, wurden die ILO-Standards besonders berücksichtigt. Die Forderung der ILO, „Soziale Sicherheit für alle“ als Ziel der staatlichen Strategie durchzuführen, hat auch ein entsprechendes Äquivalent in den chinesischen sozialpolitischen Entscheidungen wie z. B. das Motto „Jeder soll soziale Sicherheit genießen“.¹⁶⁰

Im Vergleich mit der Rezeption der Menschenrechtskonventionen, die im Wesentlichen prinzipielle Regelungen enthalten, wird die Einführung der internationalen Sozialstandards durch wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedingungen beschränkt. Je konkreter und höher die Standards sind, desto geringer werden die Ratifikationsmöglichkeiten in den Mitgliedstaaten. Die geringe Ratifizierungsrate der ILO-Standards über soziale Sicherheit¹⁶¹ zeigt, dass die Standardniveaus für die Entwicklungsländer zu konkret und/oder zu hoch sind. Diese Situation kann nicht lediglich durch Beratung und technische Hilfe der ILO an die Mitglieder (hauptsächlich an die Entwicklungsländer) verbessert werden. Demzufolge hat China im Wesentlichen nur die ILO-Standardrahmen und die grundsätzlichen Prinzipien akzeptiert. Die konkreten Modelle und Leistungsniveaus hat der Staat eigenständig entschieden.

化背景下的国际劳工标准与劳动法研究 (Shi/Stearns, Untersuchung der internationalen Arbeitsstandards und des Arbeitsrechts unter dem Einfluss der Globalisierung), S. 8.

158 § 8 des Gesetzes zum Schutz von behinderten Menschen von 1990.

159 崔乃夫, 关于中华人民共和国残疾人保障法 (草案) 的说明 (Cui, Naifu, Erklärung über den Entwurf des Gesetzes zum Schutz von behinderten Menschen der Volksrepublik China), vom 25. 10. 1990.

160 胡锦涛, 在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告 (Hu, Jintao, Bericht auf dem 17. Parteitag der KP Chinas), vom 15. 10. 2007, in: 人民日报 (RMRB), 25. 10. 2007.

161 Die Konvention Nr. 102 über die soziale Sicherheit wurde bis jetzt nur von 46, die Konvention Nr. 130 über ärztliche Betreuung und Krankengeld von 15 und die Konvention Nr. 168 über Beschäftigungsförderung von 7 der insgesamt 178 ILO-Mitgliedsstaaten ratifiziert, <http://www.ilo.org/ilolex/english/newratframeE.htm> (Stand: 15. 07. 2010).

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.

1. 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.¹⁶² Im Jahre 1997 forderte der ehemalige UNO-Generalsekretär *Kofi Annan* die UNO-Organisationen auf – als ein Teil der UNO-Reform¹⁶³ – die Strategien und Aktivitäten der verschiedenen Kooperationsbereiche auf der Nationsebene zu koordinieren, um eine gemeinsame Entwicklung zu erreichen.¹⁶⁴ 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.