

Barbara Darimont*

Rechtsgrundlagen der chinesischen Sozialversicherung

Seit über 20 Jahren reformiert die VR China ihr Sozialversicherungssystem, um es den Anforderungen der Marktwirtschaft anzupassen.¹ Unter der Planwirtschaft waren Arbeitnehmer von Staatsbetrieben allein über ihren Arbeitgeber sozial abgesichert, ohne dafür eigene Beiträge zu leisten. Arbeitnehmer von anderen Unternehmensformen und die gesamte Landbevölkerung partizipierten nicht an diesem System. Es handelte sich bei der Sozialversicherung um eine reine „Betriebsversicherung“, die nun unter den Bedingungen einer Marktwirtschaft nicht mehr praktikabel ist.²

Hauptziele bei der Umgestaltung dieses ehemaligen Sozialversicherungssystems sind:

- die Arbeitnehmer zu mehr Eigenverantwortung zu motivieren und sie eigene Beiträge zahlen zu lassen,
- den versicherten Personenkreis zu erweitern,
- die Staatsbetriebe und damit die Staatskasse zu entlasten,
- eine vom Unternehmen unabhängige Sozialversicherung zu schaffen, um den Arbeitsmarkt flexibler zu gestalten und den Staatsbetrieben mehr Möglichkeiten zur Wettbewerbsfähigkeit zu verschaffen, die ihnen bislang durch übermäßige soziale Kosten verwehrt waren.

Um diese Ziele zu erreichen, hat sich der chinesische Staat in dem „Arbeitsgesetz der VR China“,³ das am 1.1.1995 in Kraft trat, verpflichtet, ein System der Sozialversicherung zu errichten (Art. 70). Insgesamt sieht das Arbeitsgesetz fünf Zweige der Sozialversicherung vor, Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung, Unfallversicherung sowie Mutterschaftsversicherung.⁴ Für alle Zweige sind rechtliche Regelungen er-

¹Zur Historie der Sozialversicherung in der VR China siehe: Darimont, Barbara, „Zur Neuregelung der Altersversorgung in der V. R. China“, in: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Sozialrecht*, 2000, S.85ff.; Zhang, Junhua, „Der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in der VR China – eine kritische Betrachtung (Teil 1)“, in: C.a., 2003/7, S.867ff.

²Zheng, Gongcheng, *Wandel und Kommentierung des chinesischen Systems der sozialen Sicherheit (Zhongguo shehui baozhang zhidu bianqian yu pinggu)*, Beijing: Verlag der chinesischen Volksuniversität, 2002, S.3.

³Zhongguo Renmin Gongheguo laodongfa⁶, in: *Amtsblatt des Staatsrats (Zhongguo Renmin Gongheguo Guowuyuan Gongbao)*, 1994, S.678ff.

⁴Art. 70 des Arbeitsgesetzes von 1994.

lassen worden, sodass die Grundkonzeption deutlich ist. Allerdings bestehen erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten. Auch an einer Koordinierung der einzelnen Sozialversicherungszweige mangelt es bisher. Eine bessere Abstimmung der einzelnen Versicherungszweige wird mit dem geplanten Sozialversicherungsgesetz beabsichtigt.⁵

1 Geltungsbereich der Sozialversicherung

Das Arbeitsgesetz gilt theoretisch für alle Arbeitnehmer. Es existieren jedoch verschiedene Sonderregelungen. Der versicherte Personenkreis ist für die einzelnen Versicherungszweige unterschiedlich geregelt. In der Kranken-, Renten-, Arbeitslosen- und Unfallversicherung sind Arbeitnehmer aller Unternehmensformen, wie z.B. Staats- und Kollektivunternehmen, Betriebe mit ausländischer Investition und Privatbetriebe, integriert. Darüber hinaus partizipieren Arbeitnehmer von Staatsorganen und gesellschaftlichen Vereinigungen an der Krankenversicherung. Die Mutterschaftsversicherung gilt für Wirtschaftsunternehmen. Sie ist allerdings nicht verpflichtend und wird nur in einigen wenigen Unternehmen durchgeführt. Beamte und Armeeangehörige werden von der Sozialversicherung nicht erfasst. Für sie sollen eigene Sozialversicherungssysteme errichtet werden. Allerdings ist dieser Punkt strittig und wird rege diskutiert.⁶

Um eine Vorstellung über den Umfang der versicherten Personen zu vermitteln, hier einige Zahlen von Versicherten aus dem Jahr 2001:

Tabelle: Zahl der versicherten Personen aus dem Jahr 2001

Versicherung	Versicherte (in Mio.)
Rentenversicherung	Arbeitnehmer: 108,02 Rentner: 33,81
Krankenversicherung	76,3
Arbeitslosenversicherung	103,55
Unfallversicherung	43,55
Mutterschaftsversicherung	34,55

Quelle: http://www.molss.gov.cn/index_tongji.htm, Aufruf am 1.6.2002.

Ungefähr Zweidrittel der gesamten chinesischen Bevölkerung lebt auf dem Land, sie werden von der staatlichen Sozialversicherung nicht erfasst. Konzepte und Pilotprojekte für die Landbevölkerung wurden aufgrund zu geringer wirtschaftlicher und verwaltungstechnischer Effizienz seit 1998 offiziell fast nicht mehr diskutiert. Erst seit dem Auftreten der Lungenkrankheit SARS ist die unzureichende Gesundheitsversorgung auf dem Land wieder in den Fokus politischen Handelns getreten.⁷

⁵*Sozialversicherungsgesetz der VR China (Entwurf) (Zhongguo Renmin Gongheguo shehui baoxianfa (caoran))*, Stand 2001, Interne Ausgabe des Geschäftsbüros des Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit.

⁶He, Ping, *Eine Jahrhundertauswahl – Systemstruktur der chinesischen sozialen Sicherheit (Shiji juezi – zhongguo shehui baozhang tixi guojia)*, Beijing, 2000, S.56ff.

⁷Vgl. C.a., 2003/7, S.830f.

2 Organisation

Mit der Gründung der VR China im Jahr 1949 wurde das Arbeitsministerium errichtet, welches 1970 geschlossen wurde. Das Ministerium war für die Arbeiterversicherung verantwortlich.⁸ Nach 1970 waren die Aufgaben auf verschiedene Ministerien verteilt, z.B. auf das Ministerium für zivile Angelegenheiten oder das Ministerium für Personalangelegenheiten. Aus dem Ministerium für Personalangelegenheiten entstand 1988 wieder ein Arbeitsministerium. Bis zur Reform der Staatsorgane im Jahr 1998 waren das Arbeitsministerium für die Sozialversicherung der Arbeitnehmer in den Städten und deren Gemeinden, das Ministerium für Personalangelegenheiten für die soziale Vorsorge der Staatsbediensteten, das Ministerium für zivile Angelegenheiten für die soziale Absicherung der Landbevölkerung und das Gesundheitsministerium für die Krankenversicherung zuständig.

Vor der Umstrukturierung im Jahr 1998 war geplant, ein Ministerium eigens für die soziale Sicherheit zu gründen. Weil einem neu gegründeten Ministerium nicht das notwendige Vertrauen zur Durchsetzung von Reformen geschenkt wurde, das bestehende Arbeitsministerium das nötige Durchsetzungsvermögen besaß und seine eigene Stellung auf diese Weise auszubauen vermochte, wurde der Verantwortungsbereich für die soziale Sicherheit dem ehemaligen Arbeitsministerium übergeben.⁹

Das Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit ist nun für die gesamte Sozialversicherung der Arbeitnehmer in Städten und Gemeinden sowie der Landbevölkerung zuständig.¹⁰ Auch wenn es für die Sozialversicherung der Staatsbediensteten verantwortlich ist,¹¹ gibt es hier Differenzen mit dem Ministerium für Personalangelegenheiten über die genaue Kompetenzverteilung. Bei der Krankenversicherung partizipieren die Staatsbediensteten beispielsweise an der Krankenversicherung für Arbeitnehmer in Städten und deren Gemeinden. Indes erhalten sie Zulagen, welche vom Ministerium für Personalangelegenheiten festgelegt werden.¹²

Weitere Ministerien und Behörden sind mit Teilbereichen der Sozialversicherung beschäftigt. Die Finanzbehörden sind zuständig für die Finanzkontrollen der Sozialversicherung. Das Rechtsamt des Staatsrats besitzt eine eigene Abteilung für Arbeit und soziale Sicherheit (*laodong shehui baozhang fazhisi*), deren Aufgaben sich mit denen der Rechtsabteilung des Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit decken.¹³ Für den Einzug der Bei-

träge sind sowohl die Behörden für Arbeit und soziale Sicherheit als auch die Steuerbehörden zuständig. Rechnungsprüfungen der Sozialversicherung stehen unter der Überwachung des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes. Schließlich sind die Staatlichen Statistikbehörden zuständig für die Statistiken der Sozialversicherung.¹⁴

Schon im Jahr 1993 wurden Sozialversicherungsbehörden (*shehui baoxian bumen*) errichtet, die sich mit allen Bereichen der Sozialversicherung befassen und als Sozialversicherungsträger funktionieren. Die Sozialversicherungsorgane sind verantwortlich für die Registrierung der Beitragszahler, Überwachung der Zahlungen, teilweise auch für den Einzug der Beiträge, für die Auszahlung von Leistungen und für die Information der Bevölkerung.¹⁵ Oberstes Verwaltungsorgan der Sozialversicherungsbehörden ist das Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit. Die Sozialversicherungsbehörden sind nicht vertikal, sondern horizontal aufgebaut, d.h. eine Behörde der Provinzebene gehört zur Provinzregierung, sie hat aber die Weisungen der Zentrale zu befolgen.¹⁶

Schwierig ist gegenwärtig die Kontrolle über die Sozialversicherungsfonds. Zwar gibt es im Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit die Abteilung für die Kontrolle der Sozialversicherungsfonds, die jedoch vornehmlich für die Gesetzgebung und Politik der Sozialversicherungsfonds zuständig ist. Sie führt keine selbstständigen Kontrollen durch. In der Praxis haben die einzelnen Provinzen sehr unterschiedliche Kontrollinstrumente für die Sozialversicherungsfonds etabliert. Wem diese verschiedenen regionalen Institutionen auf nationaler Ebene verpflichtet sind, ist unklar. In der Praxis kontrollieren sich die Sozialversicherungseinrichtungen von der Zentrale bis hinunter auf die lokale Ebene jeweils selbst.¹⁷

3 Rentenversicherung

Nachdem Anfang der 80er Jahre mit verschiedenen Versicherungskonzepten experimentiert wurde, erließ der Staatsrat insgesamt drei für die Rentenversicherung relevante Mitteilungen. Im Einzelnen handelt es sich um den „Beschluss des Staatsrats zur Reform des Rentenversicherungssystems für Beschäftigte in Unternehmen“,¹⁸ die „Mitteilung des Staatsrats über die Vertiefung der Reform des Rentenversicherungssystems für Beschäftigte in

der Regierungsorgane und Verteilung des Personals (*Zhengce falü zhizhi shouce - Zhengfu jigou gaige yu renyuan fenliu*), Beijing: Rechtsverlag, 1999, S.89.

¹⁴Xie, Jianhua, *Rechtswissenschaft der Sozialversicherung (Shehui baoxian fazue)*, Beijing: Verlag der Universität Beijing, 1999, S.92.

¹⁵Qin, Youtu/Fan, Qinrong, *Recht der sozialen Sicherheit*, a.a.O., S.132f.; Xie, Jianhua, *Rechtswissenschaft der Sozialversicherung*, a.a.O., S.72.

¹⁶Vgl. Yuan, Wenge, „Reform und Entwicklung der Sozialversicherung in der V. R. China“, in: *Die Angestelltenversicherung*, 1995, S.340.

¹⁷Guo, Shizheng/Ge, Shouchang, *Reform und Forschung der chinesischen Sozialversicherung (Zhongguo shehui baoxian de gaige yu tansuo)*, Shanghai: Shanghai Universitätsverlag für Finanzwirtschaft, 1998, S.260.

¹⁸„Guowuyuan guanyu qiye zhigong yanglao baoxian zhidu gaige de jue ding“, vom 26.6.1991, in: *Amtsblatt des Staatsrats (Guowuyuan Gongbao)*, 1991, S.967ff.

⁸Vgl. beispielsweise Ye, Zicheng/Feng, Jianwei, *Leitfaden zur einheitlichen Handhabung der Rentenversicherung (Tongyi yanglao baoxian caozuo zhinan)*, Beijing: Verlag für das Neue China, 1997, S.401ff.

⁹Qin, Youtu/Fan, Qinrong, *Recht der sozialen Sicherheit (Shehui baozhang fa)*, Beijing: Verlag für Recht, 1997, S.127; Ren, Zhengchen, *Lehre des Sozialrechts (Shehui baoxianxue)*, Beijing: Verlag für sozialwissenschaftliche Literatur, 2001, S.93.

¹⁰Punkt 3.3 des „Beschluss über den Entwurf einer Reformierung der Staatsratsorgane“ („Guanyu guowuyuan jigou gaige fangan de jue ding“) vom 3.10.1998, in: *Amtsblatt des Staatsrats (Guowuyuan Gongbao)*, 1998, S.404ff.

¹¹He, Ping, *Eine Jahrhundertauswahl ...*, a.a.O., S.71.

¹²Vgl. „Ansichten über die Durchführung von Zuschüssen bei Krankenbehandlungen von Beamten“ („Guanyu shixing guojia gongwuyuan yiliao buzhu de yijian“), in: *Amtsblatt des Staatsrats (Guowuyuan Gongbao)*, 2000, Heft 21, S.12ff.

¹³Gu, Jiaqi, *Wissenshandbuch über Politik und Recht - Reform*

Unternehmen¹⁹ (im Folgenden Rentenreform von 1995) und den „Beschluss des Staatsrats über die Errichtung eines einheitlichen Grundrentenversicherungssystems für Beschäftigte in Unternehmen“²⁰ (im Folgenden Rentenreform von 1997). Die Verabschiedung von Regeln (*tiaoli*) über die Grundrentenversicherung ist schon seit längerem geplant, steht jedoch bislang aus.²¹

Im Grundsatz verfolgt die VR China in der Rentenversicherung das so genannte „Drei-Säulen-Modell“. Dabei soll die Alterssicherung aus einer staatlichen, einer betrieblichen Rentenversicherung und einer privaten Zusatzversicherung bestehen. Sowohl die betriebliche, als auch die private Alterssicherung stehen jedoch erst am Beginn ihrer Entwicklung. Bei der staatlichen Rentenversicherung wurde das Konzept der Weltbank übernommen, das ein Teilkapitaldeckungsverfahren vorsieht.²² Mit der Rentenreform aus dem Jahr 1997 wurde dieses Verfahren für die VR China national einheitlich festgelegt.

3.1 Finanzierung

Die staatliche Rente unterteilt sich in eine Solidarrente bzw. Grundrente, bei der Rentenansprüche aus einem Solidarfonds gewährt werden, und in eine individuelle Rente, die aus einem nominellen individuellen Konto gespeist wird, auf dem der Versicherte seine Beiträge zuvor angespart hat. Die Solidarrente wird vom Staat und den Unternehmen finanziert und ist im Umlageverfahren organisiert, während die Beiträge für die individuellen Konten nur von den Arbeitnehmern gezahlt werden. Derzeit beträgt der Beitragssatz für Arbeitnehmer 8% ihres Lohnes und für den Arbeitgeber maximal 20% der Gesamtlohnsomme.

Im Prinzip ist das individuelle Konto Eigentum des Versicherten, aber es wird unter staatlicher Aufsicht verwaltet. Die Anlagezinsen für die ersparte Summe auf dem individuellen Konto werden auf dem Konto gutgeschrieben. Allerdings liegen die Zinsen für die individuellen Konten teilweise unter der Inflationsrate, weshalb sie real an Wert verlieren. Die chinesischen Kapital- und Aktienmärkte sind noch nicht ausreichend entwickelt, um dort Geld anzulegen, und bergen hohe Risiken für die Rentenfonds.²³ In diesem Zusammenhang kommt es zu Verlusten für die individuellen Konten. Obwohl die Rentenfonds bei den Banken angelegt werden sollten und deshalb keine Verluste aufweisen dürften, fehlen faktisch 199 Mrd. RMB (ungefähr 24,08 Mrd. EUR), welche entweder aufgrund von Spekulationen, Rentenzahlungen an die al-

te Generation oder Zweckentfremdung verloren gingen.²⁴ Zwar werden die individuellen Konten weitergeführt und die Versicherten erhalten jährlich einen Auszug über ihren Kontostand; jedoch ist das Geld real nicht vorhanden.

Ferner besteht ein Problem darin, dass die individuellen Konten und die sozialen Rentenfonds nicht getrennt verwaltet werden, sondern von der jeweiligen Behörde für Arbeit und soziale Sicherheit bzw. dem Sozialversicherungsorgan. Diese Einrichtungen wiederum benutzen die Gelder der individuellen Konten, um die derzeitigen Bestandsrenten zu finanzieren. Außerdem verursachen die individuellen Konten hohe Verwaltungskosten, die durch die Konten zu finanzieren sind.²⁵

Hauptsächlich entstehen die Finanzierungsprobleme durch die Zweckentfremdung der Gelder durch die entsprechenden Behörden. Die zweckentfremdeten Gelder werden verwendet für:

- 1) Investitionen im Infrastrukturbereich (z.B. für den Bau von Straßen);
- 2) Investitionen in Grund und Boden bzw. Gebäuden (z.B. für den Bau von Hotels);
- 3) Kauf von lokalen Aktien, Direktinvestitionen;
- 4) Teilnahme an Wirtschaftsaktivitäten;
- 5) Verwendung der Fonds als Kredite an Dritte;
- 6) Verwaltungsgebühren der Behörden, die unverhältnismäßig hoch sind.

Nach einer Studie aus dem Jahr 1996 waren die einzelnen Behörden an der Zweckentfremdung der Rentenfonds im Verhältnis zur Gesamtsumme folgendermaßen beteiligt: In 38,14% der Fälle waren es lokale Regierungen, 47,57% hatten die Sozialversicherungsorgane zweckentfremdet, 11,4% waren von den verschiedenen Behörden für Arbeit und soziale Sicherheit anderweitig verwendet worden und für 2,89% waren die Finanzbehörden verantwortlich.²⁶ Indes gehen viele Behörden davon aus, dass es ihr Recht ist, die Rentenfonds für andere öffentliche Zwecke zu verwenden.²⁷

Theoretisch wird dem Teilkapitaldeckungsverfahren gefolgt. In Wirklichkeit wird ein reines Umlageverfahren praktiziert, weil die individuellen Konten allein nomineller Natur und die Gelder auf diesen Konten real nicht vorhanden sind.²⁸ Im Chinesischen werden sie daher auch „leere Konten“ (*konghu*) genannt.²⁹

²⁴ www.bjrundschau.com/bjreview/g-br/fm/2001.29-br-titel-q.htm, Aufruf am 6.2.2002.

²⁵ Geng, Zhimin, „Das System der individuellen Konten in der Rentenversicherung: Wirtschaftsanalyse und politische Entscheidungen“ („Yanglao baoxian geren zhanghu zhidu: jijing fensu yu zhengce xuanze“), in: *System sozialer Sicherheit (Shehui baozhang zhidu)*, 6/2001, Beijing, S.17ff.

²⁶ Zhu, Qing, *Reform des chinesischen Rentenversicherungssystems: Theorie und Praxis (Zhongguo yanglao baoxian zhidu gaige: lilun yu shixian)*, Beijing: Chinesischer Verlag für Wirtschaft und Finanzen, 2000, S.280.

²⁷ Shi, Bainian, *Untersuchung zum ...*, a.a.O., S.160f.

²⁸ Geng, Zhimin, „Das System der individuellen Konten ...“, a.a.O., S.17ff.; Shi, Bainian, *Untersuchung zum ...*, a.a.O., S.111; Zhu, Qing, *Reform des chinesischen Rentenversicherungssystems ...*, a.a.O., S.57.

²⁹ Zhu, Qing, *Reform des chinesischen Rentenversicherungssystems ...*, a.a.O., S.187.

¹⁹ „Guowuyuan guanyu shenhua qiye zhigong yanglao baoxian zhidu gaige de tongzhi“, vom 1.3.1995, in: Ye, Zicheng/Feng, Jiangwei, *Leitfaden ...*, a.a.O., S.377f.

²⁰ „Guowuyuan guanyu jianli tongyi de qiye zhigong jiben yanglao baoxian zhidu de jueding“, vom 16.7.1997, in: *Amtsblatt des Staatsrats (Guowuyuan Gongbao)*, 1997, S.1268ff.

²¹ *China Labour and Social Security News (Zhongguo laodong he shehuibaozhang bao)*, Beijing, 22.2.2001.

²² Lin, Shuanglin, „The effect of an expansion of the pay-as-you-go social security system in China“, in: Yin, Jason/Lin, Shuanglin/Gates, David (Hrsg.), *Social Security Reforms – Options for China*, Singapore, 2000, S.62; Chow, Nelson, *Socialist welfare with Chinese characteristics: The reform of the social security system in China*, Hongkong, 2000, S.184.

²³ Shi, Bainian, *Untersuchung zum sozialen Rentenversicherungssystem Chinas (Zhongguo shehui yanlao baoxian zhidu yanjiu)*, Beijing: Verlag für Finanzmanagement, 1999, S.103.

3.2 Leistungen

Die allgemeine Leistungsvoraussetzung für den Erhalt der Altersrente ist das Erreichen des Rentenalters. Das Pensionsalter für Frauen liegt bei 50 Jahren, während Männer mit Vollendung des 60. Lebensjahres in Rente gehen.³⁰ Für das Rentenalter gelten noch die Bestimmungen aus dem Jahre 1978. Allein das Erreichen des Rentenalters ist noch keine rechtserhebliche Tatsache, die das Arbeitsverhältnis beendet. Zunächst müssen die entsprechenden Formalitäten zur Beantragung der Rente erfüllt werden. Erst dann scheidet der Arbeitnehmer aus dem Berufsleben aus.³¹ Für einige Personengruppen sind die Altersgrenzen variabel.

Eine weitere Voraussetzung für den Rentenerhalt ist nach der Rentenreform von 1997 die Erfüllung von Anwartschaftszeiten. Arbeitnehmer, die nach In-Kraft-Treten der Rentenreform mindestens 15 Jahre gearbeitet haben, erhalten eine Solidarrente. Wer unter 15 Jahren erwerbstätig war, bekommt nur die Beiträge, die er auf seinem individuellen Konto akkumuliert hat, und die entsprechenden Zinsen als einmalige Auszahlung.

Im Alter erhält der Versicherte Renten aus dem Solidarfonds und von seinem individuellen Konto. In Relation besteht die Rente zu 2/3 von den individuellen Konten und zu 1/3 aus dem Solidarfonds. Die Solidarrente beträgt 20% des lokalen Durchschnittslohns, die der Versicherte bis zum Tod erhält.

Die Höhe der Rente, die aus dem individuellen Rentenkonto gezahlt wird, errechnet sich, folgendermaßen: Die Summe des Kontos wird durch 120 geteilt und dieser 120zigste Teil monatlich zehn Jahre lang ausgezahlt. Dies bedeutet, dass ein Arbeitnehmer, der mit 50 oder 60 Jahren in Rente geht, zehn Jahre lang Zahlungen aus dem individuellen Konto erhält. Im Jahr 1999 lag in China die durchschnittliche Lebenserwartung bei 70,2 Jahren.³² Rentner sollen zwar nach zehn Jahren Rentenbezug die Zinsen aus ihrem individuellen Konto erhalten. Reichen diese aber nicht bis zum Lebensende, ist nicht geklärt, ob der Rentner dann nur von den 20% des Durchschnittslohns der Solidarrente leben soll.³³

4 Krankenversicherung

Mit steigender Bevölkerungszahl und technisch fortschreitender Entwicklung der Medizin stiegen die Krankenkosten in der VR China in den letzten Jahren rapide. Lagen die nationalen Kosten für medizinische Behandlungen der Arbeitnehmer 1978 noch bei 2,7 Mrd. RMB (ungefähr 326

Mio. EUR), so betrugen die Aufwendungen 1997 ca. 77,4 Mrd. (ungefähr 9,5 Mrd. EUR) und damit das 28fache der Kosten aus dem Jahre 1978.³⁴ Besonders die für Arbeitnehmer von Staatsorganen und -unternehmen kostenfreie medizinische Versorgung führte zu einem Verhalten, welches folgendermaßen umschrieben wird: „Einer ist in der Arbeiterversicherung, die gesamte Familie nimmt Medikamente ein“ (*Yi ren laobao, quan jia chi yao*).³⁵

Die Krankenversicherung musste daher reformiert werden. Nachdem seit Beginn der 90er Jahre in einigen Provinzen mit Projekten experimentiert wurde, verabschiedete der Staatsrat am 14.12.1998 den „Beschluss zur Errichtung eines Grundkrankenversicherungssystems für städtische Beschäftigte“³⁶ (im Folgenden Krankenversicherungsreform von 1998). Der Beschluss wurde im Sommer 1999 durch sechs weitere Bestimmungen konkretisiert.³⁷

Grundsätzlich wird den Provinzen und Regionen bei der Umsetzung der Krankenversicherung mehr Freiraum gelassen als bei der Renten- und Arbeitslosenversicherung. Die Zentralregierung versucht, auf diese Weise den lokalen Besonderheiten entgegenzukommen. Dies führt jedoch zu Konfusionen in Bezug auf Zuständigkeiten und Verwaltung wie auch zu einer Ungleichbehandlung der Versicherten in den einzelnen Provinzen und Regionen.

Das System der Krankenversicherung ist ähnlich dem der Rentenversicherung konzipiert, d.h. neben einem Solidarfonds spart jeder Versicherte prozentual von seinem Gehalt Geld auf einem individuellen Konto. Behandlungs-

³⁴Rechtsabteilung des nationalen Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit (Hrsg.), *Antworten auf Fragen zur vorläufigen Verordnung über die Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen und die damit zusammenhängende Politik (Shehui baozianfei jiaozheng zanzing tiaoli ji ziangguan zhengce wenti jieda)*, Beijing: Verlag für moderne Literatur, 1999, S.135.

³⁵Rechtsabteilung des nationalen Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit (Hrsg.), *Antworten ...*, a.a.O., S.136.

³⁶„Guowuyuan guanyu jianli chengzhen zhigong jiben yiliao baoxian zhidu de jue ding“, in: *Amtsblatt des Staatsrats (Guowuyuan Gongbao)*, 1998, S.1250ff.

³⁷„Vorläufige Richtlinie über zu bestimmende Einzelhandelsapotheken der Grundkrankenversicherung für Arbeitnehmer in Städten und Gemeinden“ („Chengzhen zhigong jiben yiliao baoxian dingdian lingshou yaodian guanli zanzing banfa“) vom 26.4.1999, in: Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit/Referat für Arbeit und soziale Sicherheit der Rechtsabteilung des Staatsrats (Hrsg.), *Häufig gebrauchte politische Richtlinien, Gesetze und Bestimmungen der Sozialen Sicherheit (Shehui baozhang changyong zhengci faqi)*, Beijing: Verlag für Arbeit und soziale Sicherheit in China, 1999, S.54ff.; „Vorläufige Richtlinie über zu bestimmende medizinische Einrichtungen der Grundkrankenversicherung für Arbeitnehmer in Städten und Gemeinden“ („Chengzhen zhigong jiben yiliao baoxian dingdian yiliao jigou guanli zanzing banfa“) vom 11.5.1999, a.a.O., S.41ff.; „Vorläufige Richtlinie über den Umfang der Medikamentenverabreichung bei der Grundkrankenversicherung für Arbeitnehmer in Städten und Gemeinden“ („Chengzhen zhigong jiben yiliao baoxian yong yao fanwei guanli zanzing banfa“) vom 12.5.1999, a.a.O., S.16ff.; „Ansichten zur Verstärkung der Verwaltung abzüglich der Kostenabrechnung bei der Grundkrankenversicherung von Arbeitnehmern in Städten und Gemeinden“ („Guanyu jiaqiang chengzhen zhigong jiben yiliao baoxian feiyong jiesuan guanli de yijian“) vom 29.6.1999, a.a.O., S.65ff.; „Ansichten über die Projektverwaltung zur Diagnoseerstellung bei der Grundkrankenversicherung von Arbeitnehmern in Städten und Gemeinden“ („Guanyu chengzhen zhigong jiben yiliao baoxian zhenliao xiangmu guanli de yijian“) vom 30.6.1999, a.a.O., S.24ff.; „Ansichten über die Festlegung des Umfangs der medizinischen Dienstleistungen und Einrichtungen sowie der Bezahlungsnormen bei der Grundkrankenversicherung für Arbeitnehmer in Städten und Gemeinden“ („Guanyu queding chengzhen zhigong jiben yiliao baoxian fuwu sheshi fanwei he zhifu biaozhun de yijian“) vom 7.7.1999, a.a.O., S.35ff.

³⁰Art. 1 Satz 1 der „Vorläufige Richtlinie des Staatsrats zur Pensionierung und zum Ausscheiden von Arbeitern“ („Guowuyuan guanyu gongren tuixiu, tuizhi de zanzing banfa“) vom 24.5.1978, in: *Arbeitsbuch und Gesamtwerk zur chinesischen Sozialversicherung (Zhongguo shehui baozian gongzuo qianshu)*, 1995, Beijing, S.786ff. und der „Vorläufige Richtlinie des Staatsrats zur Versorgung alter und kranker Kader“ („Guowuyuan guanyu anzhi lao ruo bing can ganbu de zanzing banfa“) vom 24.5.1978, a.a.O., S.784ff.

³¹Art. 26 bis 28 der „Durchzuführenden Detailvorschriften zu den vorläufigen Bestimmungen des Staatsrats über die Regelung des Ruhestands von Arbeitern und (Staats-)Bediensteten“ („Guowuyuan guanyu gongren, zhiyuan tuixiu chuli de zanzing guiding shishi xize caoan“) vom 23.4.1958, a.a.O., S.778ff.

³²C.a., 2002/8, S.960.

³³Vgl. Ye, Zicheng/Feng, Jianwei, *Leitfaden ...*, a.a.O., S.15.

kosten, die 10% des durchschnittlichen lokalen Lohnes übersteigen, werden vom Solidarfonds übernommen. Behandlungen, die weniger als 10% dieses Lohnes kosten, sind durch die individuellen Konten oder von dem Patienten selbst zu finanzieren.³⁸ Weil die Führung von individuellen Konten und Solidarfonds einen enormen Verwaltungsaufwand bedeutet, ist es einigen armen Provinzen erlaubt, nur mit Solidarfonds zu arbeiten.³⁹

Einerseits wird mit der Krankenversicherungsreform von 1998 eine Erweiterung des Personenkreises bezweckt, andererseits wird der Kreis der Versicherten eingeschränkt; denn gemäß Art. 13 Punkt E der Arbeiterversicherungsregeln von 1951 erhielten Personen, für die Arbeitnehmer unterhaltspflichtig waren, bei Krankheit Zuwendungen vom Betrieb. Nach der Krankenversicherungsreform von 1998 sind nur Personen, die in einem Arbeitnehmerverhältnis stehen, versichert. Kinder und Eltern von Arbeitnehmern sind nun nicht mehr mitversichert. Eine Familienversicherung besteht nicht mehr.

4.1 Finanzierung

Der Arbeitgeber zahlt monatlich ca. 6% der gesamten Lohnsumme des jeweiligen Betriebes. Von diesen 6% fließen wiederum ca. 30% auf die individuellen Konten der Arbeitnehmer, während der Rest in Solidarfonds akkumuliert wird. Der Beitragssatz für Arbeitnehmer liegt bei 2% ihres Lohnes, welcher vollständig auf sein individuelles Konto verbucht wird. Die Grundkrankenversicherung soll allein durch Beiträge der Arbeitnehmer und Unternehmen sowie durch Zinsen des angesparten Kapitals getragen werden. Es ist für die reformierte Krankenversicherung nicht vorgesehen, dass der Staat finanzielle Zuschüsse leistet.

4.2 Leistungen

Die Krankenversicherung soll nur eine Grundversorgung gewährleisten. Das chinesische Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit betont, dass ein Leistungsniveau, wie es in den entwickelten Ländern besteht, in China vorerst nicht realisierbar sei. Es könne lediglich ein Leistungsniveau im Rahmen der lokalen Möglichkeiten etabliert werden.⁴⁰ So hat der Versicherte für Krankenkosten, die das Vierfache des durchschnittlichen Vorjahreslohnes überschreiten, selbst aufzukommen. Dabei wird davon ausgegangen, dass das Überschreiten dieser Auszahlungshöchstgrenze bei 0,5% der Versicherten pro Jahr eintreten wird.⁴¹ Diese Fälle bedeuten nach westlichem Verständnis eine soziale Härte, die jedoch nach der chinesischen Krankenversicherungspolitik nicht zu umgehen ist.

Für diese Härtefälle sind in einigen Städten und Regionen Hilfsfonds eingerichtet worden, damit Schwerkranke weiterhin von Ärzten und Krankenhäusern versorgt wer-

den.⁴² Teilweise werden auch Hilfsfonds durch private Initiative in der Nachbarschaft errichtet, um alten Menschen oder Behinderten ohne Einkommen eine ärztliche Versorgung zu gewährleisten.⁴³

Im Rahmen der staatlichen Krankenversicherung erhält der Versicherte bei Krankheit Dienst- und Sachleistungen meistens gegen Vorkasse. Die Kosten werden ihm anschließend erstattet. Jedoch ist die Unsicherheit der Versicherten, ob und wie viel Kosten sie zurückerhalten, gravierend. Dies hängt damit zusammen, dass weder in der Krankenversicherungsreform von 1998, noch in einer anderen einschlägigen Quelle der Begriff Krankheit definiert ist.

Dienstleistungen sind nur in bestimmten Krankenhäusern und bei vorgegebenen Ärzten vorgesehen. Zu den Leistungen zählen ärztliche Untersuchungen, Behandlungen und Krankenhausaufenthalte. Nicht erstattet werden Kosten für Schönheitsoperationen oder für Pflege durch private Krankenschwestern usw.⁴⁴

Als Sachleistungen können Versicherte in bestimmten Apotheken Medikamente erhalten. Welche Arzneien von der Grundkrankenversicherung bezahlt werden, ist in einer Positivliste vom Staatsrat festgelegt. Brillen, Zahnprothesen und Prothesen werden nicht übernommen. Dagegen werden Kosten für mechanische Apparate und Geräte, die innere Körperfunktionen übernehmen, wie Herzschrittmacher, erstattet.⁴⁵

Insgesamt sind die Kosten für Medikamente und Arztbesuche in der VR China in den letzten Jahren um bis zu 11% gestiegen.⁴⁶ Häufig werden überflüssige Medikamente verordnet, weil der Arzt oder das Krankenhaus für bestimmte Produkte Provisionen kassieren. Infolgedessen gehen ungefähr 30,8% der Kranken aufgrund zu hoher Kosten nicht in ärztliche Behandlung, sondern diagnostizieren sich selbst.⁴⁷ Ferner führen die hohen Krankenkosten zu Unmut in der chinesischen Bevölkerung, denn schwere Krankheiten könnten eine ganze Familie in Armut stürzen.⁴⁸

5 Arbeitslosenversicherung

Unter der Planwirtschaft war das Phänomen der Arbeitslosigkeit in der VR China unbekannt. Mit der Reform

⁴²Siehe beispielsweise: Art. 37ff. der „Bestimmungen über die Grundkrankenversicherung der Stadt Beijing“ („Beijing shi jiben yiliao baoxian guiding“) vom 20.2.2001, <http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/2131/2801/20010322/423295.html>, Aufruf am 8.4.2002.

⁴³Vgl. Chen, Jiagui, *Bericht über die Entwicklung der chinesischen sozialen Sicherheit (Zhongguo shehui baozhang fazhan baogao)*, Beijing: Verlag für wissenschaftliche Dokumentation, 2001, S.100f.

⁴⁴Anhang zu den „Ansichten über die Projektverwaltung zur Diagnoseerstellung bei der Grundkrankenversicherung von Arbeitnehmern in Städten und Gemeinden“ („Guanyu chengzhen zhigong jiben yiliao baoxian zhenliao xiangmu guanli de yijian“) vom 30.6.1999, in: Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit/Referat für Arbeit und soziale Sicherheit der Rechtsabteilung des Staatsrats (Hrsg.), *Häufig gebrauchte politische Richtlinien, ...*, a.a.O., S.31.

⁴⁵Anhang zu den „Ansichten über die Projektverwaltung ...“, a.a.O., S.31ff.

⁴⁶Wenhui Bao, Tageszeitung, Beijing, 13.10.1999, S.6.

⁴⁷Li, Rongxia, „Arztbesuche bereiten Kopfzerbrechen“, in: *Beijing Rundschau*, Beijing, 50/2000, S.14ff.

⁴⁸Vgl. Li, Rongxia, „Arztbesuche ...“, a.a.O., S.14ff.

³⁸Siehe Punkt 3 der Krankenversicherungsreform von 1998.

³⁹Chinese Labour and Social Security News (Zhongguo laodong he shehuibaozhangbao), Beijing, 29.7.2000, S.1.

⁴⁰Rechtsabteilung des nationalen Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit (Hrsg.), *Antworten auf Fragen ...*, a.a.O., S.148.

⁴¹Rechtsabteilung des nationalen Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit (Hrsg.), *Antworten auf Fragen ...*, a.a.O., S.161.

der Staatsbetriebe und dem Wandel hin zu einer sozialistischen Marktwirtschaft sieht sich die chinesische Regierung jedoch mit dem Problem der Arbeitslosigkeit konfrontiert. Die Arbeitslosenzahlen liegen offiziell bei nur 4% der arbeitsfähigen städtischen Bevölkerung.⁴⁹ Dies ist jedoch nur Planvorgabe, die nicht annähernd die tatsächliche Situation ausdrückt, zumal es sich hierbei allein um die registrierten, städtischen Arbeitslosen handelt. Nicht einbezogen werden bei dieser Berechnung ausgegliederte Arbeitnehmer von Staatsbetrieben (*xiagangren*), da sie offiziell noch eine Arbeitsbeziehung zu einem Staatsunternehmen haben, sowie nicht registrierte Personen. Darunter fallen insbesondere Wanderarbeiter vom Land, die eine stetig wachsende Gruppe von derzeit etwa 100 bis 150 Millionen Menschen darstellen.⁵⁰ Die Arbeitslosen in der Landbevölkerung finden keinen Eingang in die Statistiken.

Nach inoffiziellen Angaben soll die nationale Arbeitslosenrate längst 10% überschritten haben.⁵¹ In einigen Gegenden, wie dem Nordosten Chinas, läge die Quote bei über 25%.⁵² Nach wissenschaftlichen Schätzungen sind ungefähr 20 bis 30% der Arbeiter in Staatsunternehmen überflüssig.⁵³ Aufgrund der demographischen Entwicklung, der Landflucht und dem Eintritt in die Welthandelsorganisation (WTO), wodurch verstärkt Wettbewerbsdruck auf die heimischen Staatsbetriebe ausgeübt wird, ist mit einer steigenden Arbeitslosenquote – besonders bei weniger qualifizierten Personen – in der VR China zu rechnen.⁵⁴

Seit Mitte der achtziger Jahre wurden Regelungen erlassen, die zunächst nur einen bestimmten Personenkreis, d.h. meistens nur die Arbeitnehmer von Staatsunternehmen, erfassten.⁵⁵ Mit der Verabschiedung der „Regeln über die Arbeitslosenversicherung“⁵⁶ vom 22.1.1999 (im Folgenden Arbeitslosenregeln von 1999) partizipieren nun alle städtischen Unternehmen an der Arbeitslosenversicherung.

5.1 Finanzierung

Hauptsächlich wird die Arbeitslosenversicherung durch Beiträge finanziert. Im Gegensatz zu Deutschland erfolgt die Beitragszahlung nicht paritätisch von Arbeitgebern und -nehmern, sondern die Arbeitgeber entrichten 2% der Bruttogesamtlohnsumme und die Arbeitnehmer 1% ihres individuellen Lohnes.⁵⁷ Neben den Beiträgen werden die Arbeitslosenversicherungsfonds von weiteren Quellen gespeist, nämlich von Zinseinnahmen der Arbeitslosenversicherungsfonds, Zuschüssen und anderen „rechtmäßig in die Arbeitslosenversicherungsfonds aufgenommenen Geldern“.⁵⁸

Zwar zahlen ländliche Vertragsarbeiter, die von städtischen Unternehmen oder Organisationen angeworben wurden, keine individuellen Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, dennoch wird ihr Lohn bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage für den Arbeitgeber mit berücksichtigt, da der Beitrag der Unternehmen 2% der Gesamtlohnsumme beträgt. Demzufolge zahlen Unternehmen Beiträge für ländliche Arbeitnehmer, die aber keine Sozialversicherungsleistungen erhalten.

5.2 Leistungen

Nach Art. 10 der Arbeitslosenregeln von 1999 werden die Arbeitslosenversicherungsfonds verwendet für: Arbeitslosengeld, Krankenkostenzuschüsse während des Bezugs von Arbeitslosengeld, Bestattungszuschüsse im Todesfall des Leistungsempfängers, Hinterbliebenenrente für den Ehepartner sowie für Verwandte ersten Grades, für welche der Verstorbene gesorgt hat, Zuschüsse zu den Kosten für Arbeitsvermittlung und Berufsausbildung, andere vom Staatsrat festgelegte und genehmigte Leistungen.

Die Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld sind in Art. 14 der Arbeitslosenregeln von 1999 dargelegt. Danach müssen der Arbeitnehmer und seine Arbeitgeber mindestens ein Jahr Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet haben. Ferner muss die Arbeitslosigkeit unfreiwillig eingetreten sein, bei den entsprechenden Behörden gemeldet werden und die Bereitschaft bestehen, eine neue Arbeitsstelle zu suchen. Die Meldung der Arbeitslosigkeit ist eine wesentliche Leistungsvoraussetzung. Wenn ein Arbeitnehmer arbeitslos wird, muss er sich umgehend beim Sozialversicherungsorgan melden. Dabei hat er die vom Arbeitgeber ausgestellte Bescheinigung über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses vorzulegen. Erst vom Tag der Meldung an wird das Arbeitslosengeld gezahlt.⁵⁹

Die Bezugsdauer für Arbeitslosengeld ist abhängig von der Dauer der Beitragszahlung. Bei einer Beitragszeit von einem Jahr bis unter fünf Jahren besteht ein Anspruch auf Arbeitslosengeld für die Dauer von 12 Monaten. Dieser Zeitraum erhöht sich auf 18 Monate bei einer Beitragszeit von fünf bis zehn Jahren. Bei mehr als zehnjähriger Beitragszahlung beläuft sich die Anspruchsdauer auf 24 Monate.⁶⁰ Die Höhe des Arbeitslosengeldes soll

⁴⁹Statistik des Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit (2002), http://www.molss.gov.cn/index_tongji.htm, Aufruf am 8.9.2003.

⁵⁰www.china.org.cn/english/2002/Apr/30471.htm, Aufruf am 10.4.2002; Giese, Karsten, „Mobilität und Migration in China, Teil 1“, in: C.a., 2002/4, S.400.

⁵¹CD – *Business weekly* vom 26.6. bis 2.7.2001, S.5; Forschungsgruppe des Staatsrats, „Rückblick und Ausblick der Reform des chinesischen Systems der Arbeitslosenversicherung in Städten und Gemeinden“ („Zhongguo chengzhen shiye baozhang zhidu gaige de huiyu yu qianzhan“), in: *System sozialer Sicherheit (Shehui baozhang zhidu)*, 6/2001, S.30.

⁵²Chen, Jiagui, *Bericht über ...*, a.a.O., S.122.

⁵³Shi, Tanjing, *Untersuchung zum Recht der Sozialen Sicherheit (Shehui baozhang fa yanjiu)*, Beijing: Verlag für Recht, 2000, S.122.

⁵⁴Forschungsgruppe des Staatsrats, *Rückblick ...*, a.a.O., S.31.

⁵⁵„Vorläufige Bestimmungen für die Arbeitslosenversicherung für Beschäftigte von Staatsunternehmen“ („Guoying qiye zhigong daiye baoxian zanzing guiding“) vom 12.7.1986, in: FZRB, 10.9.1986; „Bestimmung der Arbeitslosenversicherung für Beschäftigte staatseigener Unternehmen“ („Guoyou qiye zhigong daiye baoxian guiding“) vom 12.4.1993, in: *Amtsblatt des Staatsrats (Gongwuyuan Gongbao)*, 1993, S.294ff.

⁵⁶„Shiye baoxian tiaoli“, in: *Amtsblatt des Staatsrats (Guowuyuan Gongbao)*, 1999, S.69ff.

⁵⁷Art. 6 Abs. 1 der Arbeitslosenregeln von 1999.

⁵⁸Art. 5 der Arbeitslosenregeln von 1999.

⁵⁹Art. 16 der Arbeitslosenregeln von 1999.

⁶⁰Art. 17 der Arbeitslosenregeln von 1999.

in der VR China unter dem lokalen Mindestlohn⁶¹, aber über der Mindestexistenzsicherung für die städtische Bevölkerung liegen. Die Festlegung der tatsächlichen Höhe des Arbeitslosengeldes obliegt den Volksregierungen der Provinzen, autonomen Regionen und regierungsunmittelbaren Städten. Wenn das Arbeitslosengeld unter dem regionalen Existenzminimum liegt, kann es gemäß Art. 12 der „Richtlinie über die Beantragung und Auszahlung von Arbeitslosengeld“,⁶² die am 26.10.2000 verkündet wurde und am 1.1.2001 in Kraft trat, durch die Sozialhilfe aufgestockt werden. Leistungen entfallen, wenn der Arbeitslose wiederbeschäftigt oder von der Armee eingezogen wird, ins Ausland zieht, Altersrente erhält, eine Haftstrafe verbüßt bzw. im Arbeitslager „umerzogen“ wird oder eine durch die Arbeitsvermittlung vorgeschlagene, zumutbare Arbeit ohne wichtigen Grund ablehnt.⁶³

Die Reform der Staatsunternehmen führt zwangsläufig zu Massenentlassungen. Nach offiziellen Angaben sollen bis zum März des Jahres 2002 4,899 Millionen ehemalige Arbeitnehmer von Staatsbetrieben ausgegliedert worden sein.⁶⁴ „Ausgegliedert“ (*xiagang*) bedeutet, dass der Arbeitnehmer nicht mehr an seinem Arbeitsplatz zu erscheinen hat, aber weiterhin Unterstützung vom Unternehmen erhält. Diese ausgegliederten Arbeitnehmer wurden dann in so genannten Wiederbeschäftigungszentren weitergebildet.⁶⁵ Gemäß dem „Pilotplan von Liaoning zur Verbesserung des städtischen Systems zur sozialen Sicherheit“⁶⁶ dürfen seit dem 1.1.2001 in der Provinz Liaoning keine Wiederbeschäftigungszentren mehr errichtet werden. Außerdem sind Planzahlen für den Zeitraum vorgegeben, in dem Personen von der sozialen Absicherung für ausgegliederte Arbeitnehmer bzw. von den Wiederbeschäftigungszentren in die Arbeitslosenversicherung transferiert werden sollen. Im Jahr 2001 hatten sich 40% der ausgegliederten Arbeitnehmer, die bereits drei Jahre lang in einem Wiederbeschäftigungszentrum fortgebildet wurden, und diejenige, die ohne Weiterbildungsmaßnahmen ausgegliedert waren, arbeitslos zu melden. Sie sollen Arbeitslosenunterstützung erhalten. Bei weiteren 30% der ausgegliederten Arbeitnehmer ist dieser Schritt im Jahr 2002 vollzogen worden. Für die restlichen 30% ist der Transfer für das Jahr 2003 vorgesehen, sodass in der Provinz Liaoning Ende 2003 der Status des ausgegliederten Arbeitnehmers nicht mehr existieren soll.⁶⁷ Diese Politik wird ab Anfang 2004 dann in ganz China umgesetzt werden, d.h. der Status des „ausgegliederten“ Arbeitnehmers wird in China bald nicht mehr existieren.

⁶¹ Gemäß Art. 48 des Arbeitsgesetzes von 1994 hat jede Regierung der Provinzen, autonomen Regionen und regierungsunmittelbaren Städte einen Mindestlohn festzusetzen, der bei der Lohnzahlung von den Arbeitgebern nicht unterschritten werden darf.

⁶² „Shiye baoxianjin shenling fangang banfa“, in: Rechtsabteilung des nationalen Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit (Hrsg.), *Sammlung der politischen Richtlinien und rechtlichen Bestimmungen für Arbeit und soziale Sicherheit (Laodong he shehui baozhang zhengce fagui huibian)*, Beijing, 2000, S.643ff.

⁶³ Art. 15 der Regeln über die Arbeitslosenversicherung von 1999.

⁶⁴ FZRB, 27.5.2002.

⁶⁵ Zhang, Junhua, „Der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in der VR China – eine kritische Betrachtung (Teil 2)“, *Arbeitslosenversicherung*, in: C.a., 2003/8, S.986ff.

⁶⁶ „Guowuyuan guanyi tongyi Liaoning sheng wanshan chengzhen shehui baozhang tixi shidian shishi fangan de pifu“, in: *Amtsblatt des Staatsrats 2001 (Guowuyuan Gongbao)*, 2001, Heft 25, S.22ff.

⁶⁷ Punkt 5.3 des Pilotplans der Provinz Liaoning von 2001, a.a.O., S.26, (Fn. 66).

6 Unfallversicherung

Unter der Planwirtschaft erhielten Arbeitnehmer in der VR China von Staatsunternehmen gemäß der „Regeln über die Arbeiterversicherung“⁶⁸ aus dem Jahr 1951 bei Arbeitsunfällen die Kosten für medizinische Behandlung erstattet und bei Bedarf Invalidenrente. In der freien Marktwirtschaft sind diese „Betriebsversicherungen“ für die Staatsunternehmen nicht mehr praktikabel. Früher wurden die Einhaltung von Schutzmaßnahmen vor Berufsunfällen von den Abteilungen für Arbeitsschutz innerhalb der Staatsbetriebe kontrolliert. Aber eben nur Staatsbetriebe und Kollektivbetriebe ergriffen Schutzmaßnahmen und zahlten bei Arbeitsunfällen Krankenkosten und Invalidenrenten. Im Reformprozess haben viele Betriebe ihre ehemalige Sicherheitsverwaltung aus Kostengründen aufgegeben, weil nun staatliche Sicherheitsbehörden für diese Aufgabe zuständig sind. Diese sind jedoch häufig noch überhaupt nicht etabliert. Dies ist einer der Gründe für die drastische Zunahme von Unfällen am Arbeitsplatz.⁶⁹ Im Jahr 2000 starben über 5.000 Bergleute bei Grubenunglücken.⁷⁰ Experten gehen sogar von einer Dunkelziffer von jährlich 10.000 Todesfällen in Bergwerken aus.⁷¹ Im ersten Halbjahr des Jahres 2001 wurde nach offiziellen Angaben die Zahl der Unfälle am Arbeitsplatz mit ungefähr 350.000 angegeben; circa 50.000 endeten tödlich.⁷² Diese Katastrophen führten zu Protesten und Unmut in der Bevölkerung, sodass die chinesische Regierung versucht, mit rechtlichen Regelungen die Missstände zu beheben.

Erste Pilotprojekte wurden im Jahr 1988 vom Arbeitsministerium initiiert. Aufgrund der Erfahrungen, die hierbei gewonnen wurden, erließ das Arbeitsministerium im August 1996 die „Vorläufige Maßnahme über die Unfallversicherung von Arbeitnehmern in Betrieben“⁷³ (im Folgenden Unfallversicherungsrichtlinie von 1996). Am 27.10.2001 wurde das „Gesetz der VR China über die Verhütung und Bekämpfung von Berufserkrankungen“⁷⁴ und am 27.4.2003 die „Regeln über die Unfallversicherung“⁷⁵ (im Folgenden Unfallversicherungsregeln) beschlossen, welche die ehemaligen „Vorläufigen Maßnahmen über die Unfallversicherung von Arbeitnehmern in Betrieben“ ersetzt. In den Unfallversicherungsregeln zeigen sich die neusten Tendenzen und Entwicklungen im chinesischen Sozialversicherungsrecht.

⁶⁸ „Zhongguo Renmin Gongheguo laodong baoxian tiaoli“, in der revidierten Fassung vom 2.1.1953, in: Ye, Zicheng/Feng, Jianwei, *Leitfaden ...*, a.a.O., S.396ff.

⁶⁹ Vgl. Zhou, Huiwen/Schöffski, Oliver, „Aufbau eines Systems zur Unfall- und Berufskrankheitenverhütung im Rahmen der betrieblichen Unfallversicherung Chinas“, in: *Die BG: Fachzeitschrift für Arbeitssicherheit und Unfallversicherung*, Heft März 2000, S.160ff.

⁷⁰ C.a., 2001/7, S.729.

⁷¹ Ge, Man, *Reform und Praxis der Unfallversicherung (Gongshang baoxian gaige yu shijian)*, Beijing: Chinesischer Verlag für Personalangelegenheiten, 2000, S.160; CD – *Business weekly* vom 18. bis 24.6.2000, S.4.

⁷² C.a., 2001/7, S.729.

⁷³ „Qiye zhigong gongshang baoxian shixing banfa“, Rechtsabteilung des nationalen Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit (Hrsg.), *Antworten auf Fragen ...*, 1996, a.a.O., S.295ff.; vgl. Shi, Tanjing, *Untersuchung ...*, a.a.O., S.127.

⁷⁴ „Zhonghua Renmin Gongheguo zhiyebing fangzhi fa“, in: FZRB, 31.10.2001, S.2.

⁷⁵ „Gongshang baoxian tiaoli“, in: RMRB, 6.5.2003.

6.1 Kreis der Versicherten

Im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage sind Arbeitgeber ab 1.1.2004 verpflichtet, an der staatlichen Unfallversicherung teilzunehmen. Außerdem haben Arbeitnehmer jeglicher Unternehmensform das Recht, an der Unfallversicherung teilzunehmen und im Versicherungsfall Leistungen zu erhalten.⁷⁶ Diese Regelungen bedeuten eine Verbesserung für die Arbeitnehmer, da nun die Unterscheidungen zwischen Sozialversicherungsleistungen der einzelnen Unternehmensformen, wie z.B. Privat- oder Staatsbetriebe, nicht mehr vorgenommen werden. Darüber hinaus nehmen auch die ländlichen Wanderarbeitnehmer an der Unfallversicherung teil. Mit dem neuen Gesetz und den Unfallversicherungsregeln sowie entsprechenden Aktivitäten zur Implementierung dieser rechtlichen Regelungen könnte die Zahl der Versicherten erheblich steigen.

6.2 Finanzierung und Leistungen

Die Unfallversicherung wird im Umlageverfahren praktiziert und allein von den Unternehmen finanziert. Die Beitragshöhe wird in den vorliegenden Regeln nicht mehr pauschal vorgegeben, sondern vom Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit in Zusammenarbeit mit weiteren Ministerien je nach Branche und Beitragsstufen in speziellen Regelungen festgesetzt.⁷⁷ Die Beitragsätze liegen gegenwärtig bei 0,5 bis 2% der gesamten Lohnsumme der Unternehmen.

Der Versicherungsschutz erstreckt sich auf Arbeitsunfälle, auf Wegeunfälle und auf Berufskrankheiten. Es werden Heilbehandlungen, Ersatz für Lohnausfall oder Lohnminderung, Abfindungen, Sterbegelder, Pflegegelder, Hinterbliebenenrenten, Maßnahmen zur beruflichen Rehabilitation und medizinische Hilfsmittel gewährt. Bei einem Arbeitsunfall (*gongshang*) oder einer Berufskrankheit (*zhiyebing*) werden die gesamten Kosten für die medizinische Behandlung und verschiedene Maßnahmen zur Rehabilitation übernommen.

Bei einem Arbeitsunfall oder einer Berufskrankheit werden die gesamten Kosten für die medizinische Behandlung und verschiedene Maßnahmen zur Rehabilitation übernommen.⁷⁸ Bis ein Gutachten über die verbliebene Arbeitsfähigkeit erstellt wird, erhält der Arbeitnehmer monatlich sein ehemaliges Standardgehalt, d.h. den Lohn ohne Zuschüsse und Boni.⁷⁹

Wenn eine berufsbedingte vollständige Arbeitsunfähigkeit festgestellt wird, ist frühzeitige Pensionierung möglich. In diesem Fall erhält der Arbeitnehmer lebenslang eine Invalidenrente, die je nach Stufe der Behinderung zwischen 75 und 90% des ehemaligen, individuellen Lohnes variiert. Auch im Rentenalter erhält der Arbeitnehmer weiter Invalidenrente. Wenn diese niedriger als die Altersrente ist, muss die Invalidenrente aus den Unfallversicherungsfonds bis zur Höhe der Altersrente aufgestockt werden.⁸⁰

Bei einer teilweisen Arbeitsunfähigkeit kann das Unternehmen dem Arbeitnehmer eine seinen Fähigkeiten

entsprechende Arbeit anbieten oder ihm je nach Stufe der Behinderung eine monatliche Unterstützung von 60 bis 70% seines ehemaligen Lohnes bezahlen. Die tatsächliche Summe darf nicht unter dem Existenzminimum liegen, sonst muss der Arbeitgeber die monatlichen Zahlungen bis auf das Niveau der Sozialhilfe ergänzen.⁸¹ Bei einer leichten Arbeitsunfähigkeit kann eine einmalige Entschädigung gezahlt werden.⁸² Besonders die einmaligen Zahlungen bei einer teilweisen Behinderung geben immer wieder Anlass für sozialrechtliche Streitigkeiten.⁸³

7 Mutterschutz

Einem westlichen Betrachter erscheint es ungewöhnlich, dass der Mutterschutz ein eigenständiger Versicherungszweig ist und nicht zur Krankenversicherung gehört. In der VR China dient die Eigenständigkeit dieses Versicherungszweiges vornehmlich dazu, die Ein-Kind-Politik zu forcieren. Wenn eine Frau außerplanmäßig schwanger wird, erhält sie keinerlei Leistungen über die Mutterschaftsversicherung.⁸⁴ Wären die Leistungen für Schwangerschaft und Geburt in die staatliche Krankenversicherung eingegliedert, dürfte eine finanzielle Sanktionierung bei Zuwiderhandlung gegen die Ein-Kind-Politik schwierig sein.

Der Mutterschutz inklusive der Leistungen für Schwangerschaft und Geburt war bis zur Reform des Sozialversicherungssystems in den Arbeiterversicherungsregeln von 1951 geregelt.⁸⁵ Arbeitnehmerinnen in Staatsbetrieben waren über diese Bestimmungen abgesichert. Im Zusammenhang mit dem Arbeitsgesetz von 1994, welches in Art. 70 den Aufbau eines Versicherungszweiges für Schwangerschaft und Geburt vorsieht, wurde die „Vorläufige Richtlinie über die Mutterschaftsversicherung von Beschäftigten in Betrieben“⁸⁶ (im Folgenden: Mutterschaftsrichtlinie) am 14.12.1994 verabschiedet.

Die Mutterschaftsversicherung wird von den Unternehmen finanziert. Sie ist im Umlageverfahren organisiert. Die Arbeitgeber zahlen monatlich maximal 1% von der gesamten Lohnsumme.⁸⁷ Die Unternehmen fordern, dass sich entweder der Staat oder die Arbeitnehmer an den Kosten beteiligen.⁸⁸

Die Leistungen beziehen sich nur auf Schwangerschaft und Geburt. Treten nicht schwangerschaftsbedingte Krankheiten auf, ist die Krankenversicherung in Anspruch zu nehmen.⁸⁹ Zu den Leistungen gehören neben den me-

⁸¹ Art. 34 der Unfallversicherungsregeln von 2003.

⁸² Art. 35 der Unfallversicherungsregeln von 2003.

⁸³ Shi, Meixia/Fan, Zhanjiang, *Neuer Band über Schiedsfälle von Arbeitsstreitigkeiten (Xinbian laodong zhengyi zhongcai anli)*, Beijing: Rechtsverlag, 2000, S.217ff., S.222ff., S.224ff., S.230f., S.240ff., S.243ff.

⁸⁴ Vgl. Art. 7 der „Richtlinie über die Mutterschaftsversicherung von Arbeitnehmerinnen in Betrieben“ („Qiyè zhìgōng shēngyù bǎoxiǎn shìxìng bānfǎ“) vom 14.12.1994; Rechtsabteilung des nationalen Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit (Hrsg.), *Antworten ...*, 1994, a.a.O., S.513ff.

⁸⁵ Art. 16 der Arbeiterversicherungsregeln von 1951.

⁸⁶ „Qiyè zhìgōng shēngyù bǎoxiǎn shìxìng bānfǎ“, a.a.O.

⁸⁷ Art. 4 der Mutterschaftsversicherungsrichtlinie von 1994.

⁸⁸ Hu, Aidi, „Reform des Systems der sozialen Sicherheit in China: Fakten und Perspektiven“, in: *Internationale Revue der sozialen Sicherheit*, Band 50, 3/1997, S.61.

⁸⁹ Art. 6 der Mutterschaftsversicherungsrichtlinie von 1994.

⁷⁶ Art. 6 dieses Gesetzes und Art. 2 der Regeln.

⁷⁷ Art. 7 und 8 der Unfallversicherungsregeln von 2003.

⁷⁸ Art. 29ff. der Unfallversicherungsregeln von 2003.

⁷⁹ Art. 31 der Unfallversicherungsregeln von 2003.

⁸⁰ Art. 31 der Unfallversicherungsregeln von 2003.

dizinischen Kosten für Schwangerschaft und Geburt auch Lohnfortzahlung für die Arbeitnehmerin während der Zeit von Geburt und Wochenbett.⁹⁰ Die Lohnfortzahlung soll normalerweise dem durchschnittlichen Lohn des Vorjahres entsprechen. In der Praxis wird jedoch teilweise nur die Hälfte oder noch weniger gezahlt.⁹¹ Die Lohnfortzahlung bezieht sich auf den Mutterschutz. Art. 62 des Arbeitsgesetzes von 1994 bestimmt, dass Frauen nach der Geburt eines Kindes einen Wöchernerinnenurlaub von mindestens 90 Tagen erhalten.

In der juristischen Fachliteratur findet keine Diskussion über die Finanzierung statt, weil die Mutterschaftsversicherung für die Unternehmen nicht verpflichtend ist. Es heißt nur, dass Unternehmen und deren Arbeitnehmer in Städten und Gemeinden die Richtlinie anzuwenden hätten.⁹² Demzufolge haben einige Provinzen überhaupt keine Regelungen für die Mutterschaftsversicherung getroffen. Dies führt zu einer nationalen Ungleichbehandlung der Frauen, die mit einer Kampagne zur Erhöhung des Deckungsgrades behoben werden soll.⁹³ Zwar sollte im Jahr 1998 dem Staatsrat ein „Entwurf über die Mutterschaftsversicherung“ vorgelegt werden,⁹⁴ jedoch gehört der rechtliche Ausbau der Mutterschaftsversicherung nicht zu den Schwerpunkten der chinesischen Politik. Letztlich handelt es sich nur um einen vergleichsweise kleinen Personenkreis und deshalb um ein nicht häufig auftretendes Risiko.

8 Rechtsschutz

Eine der schwierigsten Aufgaben beim Aufbau des chinesischen Rechtsstaats ist die Rechtsdurchsetzung. Die politische Führung versucht, die Bevölkerung durch Propaganda über ihre Rechte zu informieren, damit sie ihre Ansprüche wahrnimmt.

8.1 Verfahren

Bei Streitigkeiten über die Sozialversicherung wird zunächst unterschieden, ob sich Arbeitnehmer und Arbeitgeber streiten, oder ob es sich um Differenzen zwischen einem Sozialversicherungsorgan und einem Beitragszahler handelt. Wenn ein Disput zwischen Arbeitnehmer und -geber entsteht, wird eine Auseinandersetzung im Bereich des Arbeitsrechts angenommen. Demzufolge gelten die arbeitsrechtlichen Regelungen für Streitigkeiten, Schiedsverfahren und Prozesse. Wenn Unstimmigkeiten zwischen dem Versicherten – das kann in diesem Fall ein Unternehmen, eine juristische Person in Form einer Institution

oder ein versicherter Bürger sein – und dem Organ für Arbeit und soziale Sicherheit – also dem Staat – entstehen, ist der sozialversicherungsrechtliche Streit durch Verwaltungswiderspruch und Verwaltungsprozess zu lösen.⁹⁵

Entstehen Unstimmigkeiten zwischen den Bürgern und dem Staat, greift die chinesische Bevölkerung immer häufiger auf traditionelle Mittel zurück, wie auf den Protest oder die Petition. Der Weg zu den Gerichten wird zwar politisch propagiert und weist steigende Zahlen von Fällen auf,⁹⁶ aber es ist bislang zu keinem einschneidenden Bewusstseinswandel in der Bevölkerung gekommen, da die Leute nicht glauben, dass eine Klage ihnen ihr Recht verschafft.

8.1.1 Streitigkeiten zwischen Arbeitnehmer und -geber

Konflikte im Bereich der Sozialversicherung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber fallen gemäß Art. 2 Absatz 2 der „Regeln der VR China über die Behandlung von Arbeitsstreitigkeiten in Unternehmen“⁹⁷ vom 6.7.1993 (im Folgenden Regeln über Arbeitsstreitigkeiten von 1993) unter Arbeitsstreitigkeiten. Auch Auseinandersetzungen zwischen Staatsorganen, öffentlichen Institutionen, gesellschaftlichen Körperschaften als Arbeitgeber und deren Arbeitnehmern sowie zwischen Einzelgewerbetreibenden und deren Gehilfen werden nach den Regeln über Arbeitsstreitigkeiten von 1993 beigelegt.⁹⁸ Gemäß dieser Regeln und dem Arbeitsgesetz von 1994 sind Streitigkeiten zunächst in Verhandlung, Schlichtung, Schiedsverfahren und schließlich gerichtlicher Klage zu schlichten.⁹⁹

Unter diese Art der Auseinandersetzungen fallen Unstimmigkeiten über die Berechnung des Arbeitsalters, Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge, Berufskrankheiten, Entschädigung für Berufsunfälle, Zahlung der Rente, Zahlung der Krankenkosten sowie Leistungen bei Schwangerschaft und Geburt.¹⁰⁰

Der chinesische Begriff *tiaojie*, der hier mit „Schlichtung“ übersetzt wird, ist nicht identisch mit unserem Verständnis von Schlichtung. Die Ursache für diese unterschiedliche Auffassung besteht in der langen Tradition des chinesischen Schlichtungsverfahrens und besonders in der Formfreiheit. Diese Formfreiheit zeichnet sich dadurch aus, dass der Schlichter die Privatsphäre der streitenden Parteien viel intensiver in seine Arbeit einbeziehen kann, als es beispielsweise in Deutschland erlaubt wäre.¹⁰¹

Eine Arbeitsstreitigkeit, die nicht durch Verhandlung (*xieshang*) beigelegt wird, kann durch Schlichtung (*tiao-*

⁹⁰Art. 5 der Mutterschaftsversicherungsrichtlinie von 1994.

⁹¹Wang, Dongjin, *System der chinesischen sozialen Sicherung (Zhongguo shehui baozhang zhidu)*, Beijing: Verlag für Unternehmensverwaltung, 1998, S.381.

⁹²Art. 2 der Mutterschaftsversicherungsrichtlinie von 1994.

⁹³„Plan für den Deckungsgrad der Mutterschaftsversicherung“ („Shengyu baoxian fugai jihua“), welcher vom Arbeitsministerium am 8.10.1997 verabschiedet wurde, in: Rechtsabteilung des nationalen Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit (Hrsg.), *Sammlung der politischen Richtlinien und rechtlichen Bestimmungen für Arbeit und soziale Sicherheit (Laodong he shehui baozhang zhengce fajui huibian)*, Beijing, 1997, S.304ff.; vgl. Wang, Dongjin, *System ...*, a.a.O., S.383ff.

⁹⁴Wang, Dongjin, *System ...*, a.a.O., S.387.

⁹⁵Cheng, Yanyuan, „Überlegungen zur Gesetzgebung über die Behandlung von Sozialversicherungsstreitigkeiten“ („Dui shehui baoxian zhengyi chuli lifa de sikao“), in: *Chinese Labour and Social Security News*, 8.5.2001, Beijing, S.3.

⁹⁶Cheng, Yanyuan, *Überlegungen zur Gesetzgebung ...*, a.a.O., S.3.

⁹⁷„Zhonghua Renmin Gongheguo qiye laodong zhengyi chuli tiaoli“, in: *Amtsblatt des Staatsrats (Guowuyuan Gongbao)*, 1993, S.683ff.; dt. Übersetzung von Münzel, Frank, in: *Chinas Recht*, 6.7.1993/1, <http://www.jura.uni-goettingen.de/chinarecht/inhalt.htm>, Aufruf am 8.4.2002.

⁹⁸Art. 39 der Regeln über Arbeitsstreitigkeiten von 1993.

⁹⁹Art. 6 der Regeln über Arbeitsstreitigkeiten von 1993; Art. 77 des Arbeitsgesetzes von 1994.

¹⁰⁰Cheng, Yanyuan, *Überlegungen ...*, a.a.O., S.3.

¹⁰¹Gerke, Gunthart, *Die Schlichtung im chinesischen Recht*, Hamburg, 1992, S.16f.

je) gelöst werden. Dafür sind so genannte „Schlichtungsausschüsse für Arbeitsstreitigkeiten“ zuständig, die in den Unternehmen etabliert sind.¹⁰² Sie bestehen aus Vertretern der Arbeitnehmer, der Gewerkschaft und des Unternehmens. Die Unternehmensseite darf allerdings nicht mehr als ein Drittel der Vertreter stellen. Eine Schlichtung durch den Schlichtungsausschuss gilt als gescheitert, wenn nicht innerhalb von 30 Tagen eine Einigung erzielt wird.¹⁰³

Falls dieser unternehmerische Schlichtungsversuch erfolglos bleibt oder das Unternehmen über keinen derartigen Ausschuss verfügt, kann ein Schiedsverfahren (*zhongcai*) bei der Kommission für Arbeitsstreitigkeiten beantragt werden.¹⁰⁴ Die Schiedskommission ist bei den Behörden für Arbeit und soziale Sicherheit angesiedelt. Sie besteht aus Vertretern der Arbeitsverwaltung, d.h. der Behörden für Arbeit und soziale Sicherheit, der Gewerkschaften und der Arbeitgeber.¹⁰⁵ Ein Vertreter der Arbeitsverwaltung fungiert als Vorsitzender der Kommission.

Ein Schiedsverfahren muss innerhalb von 60 Tagen nach dem Eintritt der Arbeitsstreitigkeit bei der Schiedskommission schriftlich beantragt werden.¹⁰⁶ Im Vergleich zur Rechtslage gemäß Art. 23 der Regeln über Arbeitsstreitigkeiten von 1993, welche eine sechsmonatige Frist vorsahen, ist dies eine drastische Kürzung. Zweck dieser Fristverkürzung ist, das Schiedsverfahren zu beschleunigen, damit die Streitfrage wirklich gelöst wird und sich nicht aufgrund zu langer Wartezeit von selbst erledigt. Unklar ist, ob die 60-Tagefrist auch gilt, wenn ein Schlichtungsverfahren vorausgegangen ist. Bei einem erfolgreichen Schiedsverfahren hat die Schiedskommission eine Schiedsurkunde zu erstellen. Die Kosten für das Schiedsverfahren sind von der beantragenden Partei zu tragen.¹⁰⁷

Wenn eine der Parteien mit dem Schiedsspruch nicht einverstanden ist, kann sie innerhalb von 15 Tagen nach Erhalt der Schiedsurkunde vor dem Volksgericht Klage erheben.¹⁰⁸ Diese zusätzliche Möglichkeit unterscheidet das Schiedsverfahren bei Arbeitsstreitigkeiten von dem allgemeinen Schiedsverfahren nach dem „Schiedsgerichtsbar-

keitsgesetz der VR China“¹⁰⁹ vom 31.8.1994, das nach seinem Art. 77 auf Arbeitsstreitigkeiten keine Anwendung findet, und gegen dessen Schiedsspruch keine Rechtsmittel mehr möglich sind. Wenn eine Partei weder innerhalb der Frist Klage beim Volksgericht erhebt, noch dem Schiedsurteil Folge leistet, kann die Zwangsvollstreckung mit Hilfe der Schiedsurkunde beim Volksgericht beantragt werden.¹¹⁰

Ob Schlichtung, Schiedsverfahren und Klage im Arbeitsrecht als dreistufiges Verfahrenssystem oder als Alternativen anzusehen sind, kann nicht abschließend geklärt werden, weil der Gesetzestext an dieser wie an vielen anderen Stellen sehr ungenau formuliert ist. Wörtlich heißt es in Art. 77 des Arbeitsgesetzes: „Treten zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer Arbeitsstreitigkeiten auf, können die Beteiligten gemäß dem Gesetz Schlichtung, Schiedsverfahren, Klage erheben. Sie können den Streit auch durch Verhandlung beilegen.“ Zwischen den ersten drei Möglichkeiten fehlt jede Konjunktion, sodass unklar ist, ob es um Alternativen geht.

In der Praxis wird meistens die Schlichtung versucht und gegebenenfalls ein Schiedsverfahren beantragt. Ein Schiedsspruch ist nach Ansicht chinesischer Juristen¹¹¹ Voraussetzung, um bei Gericht Klage zu erheben. In der Realität wird daher ein dreistufiges Verfahrenssystem angewandt, was sehr langwierig sein kann.

Es wird auch die Ansicht¹¹² vertreten, dass die Schlichtung oder das Schiedsverfahren keine Voraussetzung für eine Klage ist: „Teilweise führen Schiedsstellen das Gesetz nicht ordnungsgemäß durch und weisen die erhobene Klage zurück, ... Da man die Vorrangigkeit des Schiedsverfahrens unterschiedlich interpretiert, entwickeln sich viele Arbeitsfälle, die nicht schiedsrichterlich geregelt wurden, nicht zu Rechtsfällen“.

Eine arbeitsrechtliche Klage vor dem Volksgericht richtet sich nach dem Arbeitsgesetz von 1994 und dem „Gesetz der VR China über Zivilprozesse“,¹¹³ das am 9.4.1991 vom NVK verabschiedet wurde. Volksgerichte besitzen in der Regel Kammern für Straf-, Zivil-, Wirtschafts- und Verwaltungsrecht. Im November 1987 hat das Höchste Volksgericht angeordnet, Arbeitsstreitigkeiten durch die Wirtschaftskammern behandeln zu lassen. Ein neuer Beschluss dieses Gerichtes erfolgte im Oktober 1993,¹¹⁴ wo-

¹⁰² Art. 7 der Regeln über Arbeitsstreitigkeiten von 1993; vgl. eingehender „Vorschriften über die Organisation und Arbeit der betrieblichen Schiedskommissionen für Arbeitsstreitigkeiten“ („Qiyue laodong zhengyi tiaojie weiyuanhui zuzhi ji gongzuo guize“) vom 5.11.1993, in: Rechtsabteilung des nationalen Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit (Hrsg.), *Sammlung der politischen Richtlinien ...* (s. Fn. 93), 1993, S.471ff.

¹⁰³ Art. 10 der Regeln über Arbeitsstreitigkeiten von 1993.

¹⁰⁴ Art. 12 der Regeln über Arbeitsstreitigkeiten von 1993; vgl. auch „Vorschrift zur Behandlung von Rechtsfällen durch die Schiedskommission für Arbeitsstreitigkeiten“ („Laodong zhengyi zhongcai weiyuanhui banan guize“) vom 18.10.1993, in: Rechtsabteilung des nationalen Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit (Hrsg.), *Sammlung der politischen Richtlinien ...* (s. Fn. 93), 1993, S.453ff.

¹⁰⁵ Art. 13 der Regeln über Arbeitsstreitigkeiten von 1993; vgl. eingehender zum Aufbau „Vorschrift über die Organisation der Schiedskommission für Arbeitsstreitigkeiten“ („Laodong zhengyi zhongcai weiyuanhui zuzhi guize“) vom 5.11.1993, in: Rechtsabteilung des nationalen Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit (Hrsg.), *Sammlung der politischen Richtlinien ...* (s. Fn. 93), 1993, S.465ff.; Art. 81 des Arbeitsgesetzes von 1994.

¹⁰⁶ Art. 82 Abs. 2 des Arbeitsgesetzes von 1994.

¹⁰⁷ Art. 34 der Regeln über Arbeitsstreitigkeiten von 1993.

¹⁰⁸ Art. 6 der Regeln über Arbeitsstreitigkeiten i. V. mit Art. 79 des Arbeitsgesetzes von 1994.

¹⁰⁹ „Zhonghua Renmin Gongheguo zhongcaifa“, in: *Amtsblatt des Staatsrats (Guowuyuan Gongbao)*, 1994, S.867ff.

¹¹⁰ Art. 84 des Arbeitsgesetzes von 1994.

¹¹¹ Jemand verliert das Recht vor dem Volksgericht zu klagen, wenn die Schiedskommission, aus welchen Gründen auch immer, die Arbeitsstreitigkeit für unzulässig erklärt. Ferner kann erst dann Klage vor dem Volksgericht erhoben werden, wenn der Schiedsspruch der Schiedskommission nicht akzeptiert wird. Dies setzt logischerweise ein Schiedsverfahren voraus. Chu, Qingping, „Das Prinzip des Vorranges vor dem Schiedsverfahren muss geändert werden“ („Zhongcai qianzhi yuance danggai“), in: *Arbeiterzeitung (Gongren Ribao)*, 1.5.1997.

¹¹² Ren, Chengyu, „Wieso gibt es bei Arbeitsstreitigkeiten 'viele Fälle, aber wenig Rechtsfälle'?“ („Laodong zhengyi weihe 'shijian duo, anjian chao'?“), in: *Arbeiterzeitung (Gongren Ribao)*, 13.1.1997.

¹¹³ „Zhongguo Renmin Gongheguo minshi susongfa“, in: RMRB, 14.4.1991; dt. Übersetzung von Münzel, Frank, in: *Chinas Recht*, 9.4.1991/1, <http://www.jura.uni-goettingen.de/chinarecht/inhalt.htm>, Aufruf am 7.10.2003.

¹¹⁴ „Mitteilung des Höchsten Volksgerichts über das Problem der Annahme von Arbeitsstreitigkeitsfällen“ („Zuigaode Renmin Fayuan guanyu laodong zhengyi anjian shouli wenti de tongzhi“), zitiert

nach die Zivilrechtskammern für Arbeitsstreitigkeiten zuständig sind. Durch diese Änderung gibt es keine einheitliche Zuständigkeit für Arbeitsstreitigkeiten mehr; sie ist von Gericht zu Gericht unterschiedlich. Teilweise werden arbeitsrechtliche Fälle auch von den Verwaltungsgerichten entschieden.¹¹⁵

Gegen eine erstinstanzliche Entscheidung kann bei dem Volksgericht der nächst höheren Ebene Einspruch erhoben werden. Für die Berufung eines Urteils sind keine besonderen Voraussetzungen zu erfüllen. In China kann fast jeder Fall bei der nächsten Instanz in Revision gehen. Auf diese Weise gewinnt die Partei, die stärker ist bzw. genügend Zeit und Geld hat.¹¹⁶

8.1.2 Streitigkeiten zwischen Beitragszahlern und staatlichen Organen

In den letzten Jahren hat sich ein politischer Wandel vollzogen, der Bürgern nunmehr die Möglichkeit bietet, Prozesse gegen den Staat zu führen. Beispiele hierfür sind das „Gesetz über den Verwaltungsprozess der VR China“¹¹⁷ vom 4.4.1989 und das „Gesetz der VR China über den Verwaltungswiderspruch“¹¹⁸ vom 29.4.1999. Auch im Bereich der Sozialversicherung wird versucht, mit der Verabschiedung entsprechender Bestimmungen mehr Rechtssicherheit zu schaffen. So wurde vom Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit am 23.11.1999 die „Richtlinie über Verwaltungswidersprüche im Bereich Arbeit und soziale Sicherheit“¹¹⁹ verabschiedet. Am 8.5.2001 wurde die „Richtlinie zur Behandlung von Verwaltungsstreitigkeiten in der Sozialversicherung“¹²⁰ verabschiedet.

Zu den Verwaltungsstreitigkeiten in der Sozialversicherung zählen Differenzen zwischen den Sozialversicherungsorganen bzw. -behörden sowie den Beitragszahlern über Anmeldung, Registrierung, Beitragserhebung, Verwaltung und Auszahlung der Sozialversicherungsbeiträge.¹²¹ Bürger, juristische Personen und sonstige Organisationen können gegen konkrete Verwaltungsentscheidungen (*juti xingzheng xingwei*)¹²², die ihre Rechte und Interessen verletzen, bei dem zuständigen Sozialversicherungsorgan oder der entsprechenden Behörde für Arbeit und soziale Sicherheit Widerspruch erheben. Innerhalb des Sozialversicherungsorgans sind die jeweiligen Rechts-

abteilungen für Verwaltungswidersprüche zuständig. In der Regel haben diese Abteilungen ein Organ für sozialrechtliche Streitfälle eingerichtet.

Der oben angegebene Personenkreis bzw. entsprechende Organisationen haben das Recht Widerspruch einzulegen, wenn sie der Meinung sind, dass

- (1) ein Sozialversicherungsorgan die Registrierung, Änderung oder Annullierung der Sozialversicherung gesetzeswidrig vorgenommen hat;
- (2) ein Sozialversicherungsorgan gegen rechtliche Bestimmungen die Beitragsbemessungsgrenze der Sozialversicherung überprüft;
- (3) ein Sozialversicherungsorgan gegen rechtliche Bestimmungen die Beitragsituation protokolliert oder Erkundigungen nach den Beitragsprotokollen ablehnt;
- (4) ein Sozialversicherungsorgan gesetzeswidrig Gebühren erhebt oder unrechtmäßig die Erfüllung von Verpflichtungen fordert;
- (5) ein Sozialversicherungsorgan über die Norm der Sozialversicherungsleistungen nach Prüfung irrtümlich entschieden hat;
- (6) ein Sozialversicherungsorgan rechtswidrig Sozialversicherungsleistungen auszahlt oder stoppt;
- (7) ein Sozialversicherungsorgan rechtswidrig Sozialversicherungsleistungen reguliert;
- (8) ein Sozialversicherungsorgan rechtswidrig die Sozialversicherungsbeziehung ändert oder fortsetzt;
- (9) eine andere konkrete Verwaltungsentscheidung des Sozialversicherungsorgans ihre legalen Rechte und Interessen verletzt.¹²³

Im zweiten, fünften, sechsten und siebten Fall kann der betroffene Bürger direkt beim Sozialversicherungsorgan oder bei der zuständigen Behörde für Arbeit und soziale Sicherheit Widerspruch einlegen. In allen anderen Fällen ist die Behörde für Arbeit und soziale Sicherheit einzuschalten. Ein Bürger, eine juristische Person oder sonstige Organisation kann keinen Verwaltungswiderspruch einlegen, wenn bei einer Auseinandersetzung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer entgegen dem Schiedsspruch bei einer Arbeitsstreitigkeit oder der Festlegung der Invaliditätsstufe widersprochen wird, weil dafür spezielle Komitees der Behörden für Arbeit und soziale Sicherheit zuständig sind.¹²⁴ Wenn der Fall schon Gegenstand einer gerichtlichen Klage ist, kann ebenfalls kein erneuter Verwaltungswiderspruch erhoben werden.¹²⁵

Ein Widerspruch muss innerhalb von 60 Tagen nach Erhalt des Bescheids der Verwaltungsentscheidung erhoben werden. Die Frist von 60 Tagen verlängert sich bis zu maximal zwei Jahren, wenn das Sozialversicherungsorgan bei der Mitteilung der konkreten Verwaltungsentscheidung versäumt, den Antragsteller über sein Widerspruchsrecht aufzuklären. Die Widerspruchsfrist beginnt

nach: Fan, Zhanjiang, *Behandlung von Arbeitsstreitigkeiten (Laodong zhengyi chuli)*, Beijing: Rechtsverlag, 1998, S.122.

¹¹⁵Fan, Zhanjiang, *Behandlung ...*, a.a.O., S.121f.

¹¹⁶Vgl. SCMP, 28.6.2002, S.1.

¹¹⁷„Zhongguo Renmin Gongheguo xingzheng susongfa“, in: FZRB, 11.4.1989; dt. Übersetzung von Münzel, Frank in: *Chinas Recht*, 4.4.1989/1, <http://www.jura.uni-goettingen.de/chinarecht/inhalt.htm>, Aufruf am 7.10.2003.

¹¹⁸„Zhongguo Renmin Gongheguo xingzheng fuyi fa“, in: FZRB, 30.4.1999; dt. Übersetzung von Münzel, Frank, in: *Chinas Recht*, 29.4.1999/1, <http://www.jura.uni-goettingen.de/chinarecht/inhalt.htm>, Aufruf am 7.10.2003.

¹¹⁹„Laodong he shehui baozhang xingzheng fuyi banfa“, in: Rechtsabteilung des nationalen Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit (Hrsg.), *Sammlung der politischen Richtlinien ...* (s. Fn. 93), 1999, S.110ff.

¹²⁰„Shehui baoxian xingzheng chuli banfa“, in: Rechtsabteilung des nationalen Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit (Hrsg.), *Sammlung der politischen Richtlinien ...* (s. Fn. 93), 2001, S.442ff.

¹²¹Cheng, Yanyuan, *Überlegungen ...*, a.a.O., S.3.

¹²²Teilweise wird dieser Begriff auch mit Verwaltungsakt übersetzt. Der deutsche Verwaltungsakt ist jedoch ein zu spezieller Begriff, um ihn hier zu verwenden.

¹²³Art. 6 der „Richtlinie zur Behandlung von Verwaltungsstreitigkeiten in der Sozialversicherung“ von 2001.

¹²⁴Art. 15f. der Unfallversicherungsrichtlinie von 1996.

¹²⁵Art. 5 der „Richtlinie über Verwaltungswidersprüche im Bereich Arbeit und soziale Sicherheit“ von 1999.

dann zu dem Zeitpunkt, an dem der Antragsteller über das Widerspruchsrecht informiert wurde.¹²⁶

Wenn die Behörde für Arbeit und soziale Sicherheit oder eine ihr angehörende Abteilung einen schriftlichen Widerspruch erhält, muss sie ihn sofort an die entsprechende Stelle weiterleiten. Das Sozialversicherungsorgan bzw. die Behörde für Arbeit und soziale Sicherheit hat bei Widerspruch dem Bürger in schriftlicher Form zu antworten. Wenn der Bescheid mündlich erfolgt, ist hierüber ein Protokoll anzufertigen, das von dem Antragsteller unterschrieben werden muss.¹²⁷

Nach Empfang eines Verwaltungswiderspruchs hat das Sozialversicherungsorgan innerhalb von fünf Tagen die eigene Zuständigkeit zu prüfen.¹²⁸ Ist diese gegeben, muss das Sozialversicherungsorgan innerhalb von 20 Tagen eine Entscheidung über den Bestand oder die Änderung des Verwaltungsentscheids fällen. Wenn eine Entscheidung geändert wird, ist dies dem Antragsteller schriftlich mitzuteilen.¹²⁹ Falls dieser mit der getroffenen Entscheidung des Sozialversicherungsorgans nicht einverstanden ist, hat er bei der entsprechenden Behörde für Arbeit und soziale Sicherheit Widerspruch zu erheben. Danach wiederholt sich das gesamte *Procedere*.¹³⁰

Wenn nach Ansicht des Antragstellers die Behörde für Arbeit und soziale Sicherheit ohne triftigen Grund die Annahme des Widerspruchs verweigert, kann der Betroffene bei der nächst höheren Behörde Beschwerde einlegen. Auch diese hat dann zu prüfen, ob der Widerspruch den rechtlichen Voraussetzungen entspricht. Falls sie zu der Erkenntnis gelangt, dass der Widerspruch aufgrund triftiger Gründe von der Behörde einer tieferen Ebene nicht angenommen wurde, ist dies dem Antragsteller mitzuteilen.¹³¹

Bis zu sieben Werktagen hat die Behörde der höheren Ebene Zeit der Widerspruchsbehörde eine schriftliche Bestätigung über den Erhalt und eine Kopie oder Zweitschrift des Antrags zuzusenden. Innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt der Widerspruchskopie oder -abschrift muss die Widerspruchsbehörde sich verteidigen und die Beweise für den Verwaltungsentscheid sowie diesbezügliche Materialien vorlegen. Der Widerspruchsführer kann die schriftliche Verteidigung und die entsprechenden Unterlagen einsehen und hierzu Stellung nehmen.¹³² Nach Abschluss des Widerspruchsverfahrens hat die Behörde einen schriftlichen Bescheid zu erstellen und dem Widerspruchsführer zu schicken. Wenn dieser mit der Entscheidung nicht einverstanden ist, kann er einen Verwaltungsprozess beim Volksgericht anstrengen.¹³³

¹²⁶ Art. 9 der „Richtlinie zur Behandlung von Verwaltungsstreitigkeiten in der Sozialversicherung“ von 2001.

¹²⁷ Art. 11 der „Richtlinie zur Behandlung von Verwaltungsstreitigkeiten in der Sozialversicherung“ von 2001.

¹²⁸ Art. 9 der „Richtlinie über Verwaltungswidersprüche im Bereich Arbeit und soziale Sicherheit“ von 1999.

¹²⁹ Art. 12 der „Richtlinie zur Behandlung von Verwaltungsstreitigkeiten in der Sozialversicherung“ von 2001.

¹³⁰ Art. 14ff. der „Richtlinie zur Behandlung von Verwaltungsstreitigkeiten in der Sozialversicherung“ von 2001.

¹³¹ Art. 17 der „Richtlinie zur Behandlung von Verwaltungsstreitigkeiten in der Sozialversicherung“ von 2001.

¹³² Art. 18ff. der „Richtlinie zur Behandlung von Verwaltungsstreitigkeiten in der Sozialversicherung“ von 2001.

¹³³ Art. 31 der „Richtlinie zur Behandlung von Verwaltungsstreitigkeiten in der Sozialversicherung“ von 2001.

Ein Verwaltungsprozess richtet sich nach dem „Gesetz über den Verwaltungsprozess der VR China“ von 1989. Verfahrensrechtliche Voraussetzung für einen Prozess ist das Widerspruchsverfahren. Im Prozess wird nur die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung und die rechtlich richtige Behandlung der Tatsachen und damit auch die Tatsachenfeststellung der Behörden überprüft.¹³⁴

8.2 Fälle der Rechtsprechung

Die Zahl der arbeits- und sozialrechtlichen Fälle, die vor Gerichte oder Schiedskommissionen gelangen, steigt. Teilweise wird von Steigerungen über 100% berichtet.¹³⁵ Der enorme Anstieg in den letzten Jahren lässt sich auf eine rege Gesetzgebung zurückführen, welche die Grundlagen für Prozesse gelegt hat. Außerdem zeigt diese Entwicklung, dass die Bevölkerung sich mit dem Recht auseinandersetzt und versucht, es anzuwenden. Ferner wird eine Klage durch die Pflicht zur Abschließung von Arbeitsverträgen erleichtert, weil die arbeitsrechtlichen Konditionen als schriftlicher Beweis in einem Prozess dienen können.

In vielen Fällen ist die Zuständigkeit für ein sozialrechtliches Anliegen ungeklärt. Wegen unklarer Kompetenzverteilung warten einige Arbeitnehmer jahrelang auf Sozialleistungen und erhalten sie manchmal nie. Besonders deutlich wird dies in einem Fall, in dem ein Bürger acht Jahre lang versucht hat, seine Rente zu beantragen oder ein entsprechendes rechtliches Verfahren anzustrengen.

Nach Erfüllung der Formalitäten war der Mann im September 1992 mit 65 Jahren in den Ruhestand gegangen. Von seiner ehemaligen Firma wurde die monatliche Rente mit 111,25 RMB (ungefähr 13,50 EUR) berechnet. Er erhielt dieses Geld jedoch nie. Der Antrag auf einen gerichtlichen Prozess wurde abgewiesen, weil vorher kein Schiedsurteil ergangen war. Mit derselben Begründung wurde ein Gerichtsprozess beim Mittleren Volksgericht abgelehnt. Im November 1999 beantragte der Rentner beim neu gegründeten Schieds Komitee für Arbeitsstreitigkeiten des Bezirks einen Schiedsspruch. Von diesem Komitee wurde der Fall angenommen, und es erging am 23.12.1999 das Schiedsurteil, dass die ehemalige Firma für den Zeitraum von September 1992 bis Dezember 1999 die 111,25 RMB inklusive der Zinsen an den Rentner nachzuzahlen hätte. Ferner sollte der ehemalige Arbeitgeber die Formalitäten erfüllen, damit der Rentner nachfolgend seine Rente über die staatliche Rentenversicherung und damit von der entsprechenden staatlichen Behörde bekäme. Die ehemalige Firma prozessierte beim Volksgericht, um den Schiedsspruch aufheben zu lassen. Das Gericht vertagte die Verhandlung, und bis heute ist kein Urteil ergangen.¹³⁶

Die Zuständigkeit war auch in einem weiteren sozialrechtlichen Fall das Problem. Ein Unternehmen zahlte für seine Arbeitnehmer keine Sozialversicherungsbeiträge und verlangte außerdem von ihnen ein Pfand in Höhe von 950 RMB (ungefähr 115 EUR) für mögliche Risiken.

¹³⁴ Cheng, Yanyuan; *Überlegungen ...*, a.a.O., S.3.

¹³⁵ RMRB, 12.10.2000, S.10.

¹³⁶ *China Labour and Social Security News (Zhongguo laodong he shehui baozhangbao)*, 7.9.2000, S.3.

Nach Auflösung der Arbeitsbeziehung wollte ein Arbeitnehmer durch einen Schiedsspruch die Zahlung der ausstehenden Sozialversicherungsbeiträge und die Rückgabe des Pfandes erreichen. In einem Schiedsspruch wurde diese Forderung bestätigt. Dagegen legte das Unternehmen Widerspruch vor Gericht ein mit der Begründung, dass der Schiedsspruch unwirksam sei, weil die Sozialversicherung nicht in den Zuständigkeitsbereich von Schiedskomitees falle. Außerdem seien für die Einziehung der Sozialversicherungsbeiträge die Finanz- und die Verwaltungsbehörden für Arbeit und soziale Sicherheit zuständig. Demzufolge sei der Schiedsspruch nicht gültig.

Das Volksgericht stimmte dem Unternehmen zu, verlangte aber die Rückzahlung der 950 RMB Pfand an den Arbeitnehmer. Obwohl es sich hier um eine unrechtmäßige Entscheidung handelte, denn Streitigkeiten über die Sozialversicherung gehören gemäß Art. 2 der Regeln über Arbeitsstreitigkeiten von 1993 zum Zuständigkeitsbereich der Schiedskomitees, hatte der Kläger keine Alternative, als dieses Urteil hinzunehmen. Der diesen Fall recherchierende Journalist erkundigte sich nach weiteren Möglichkeiten. Ihm wurde von der Beijinger Behörde für Arbeit und soziale Sicherheit mitgeteilt, dass das Schiedsurteil gültig sei. Man möge sich bei Problemen an die entsprechende Behörde für Arbeit und soziale Sicherheit wenden. Letztendlich könnte diese aber auch nur beim Volksgericht die Vollstreckung des Schiedsspruchs verlangen. Ein anderes Ergebnis wäre nicht zu erwarten.¹³⁷

8.3 Rechtsdurchsetzung und -vollstreckung

Wenn ein Arbeitnehmer ein rechtskräftiges Urteil bezüglich einer Streitigkeit zwischen ihm und seinem Arbeitgeber erlangt hat, dieser der Entscheidung jedoch nicht nachkommt, kann mit Hilfe des Volksgerichts das Urteil zwangsweise vollstreckt werden. Das Verfahren richtet sich dabei nach den Art. 207ff. des Zivilprozessgesetzes von 1991.¹³⁸

Große Unternehmen besitzen lokale Macht und bringen diese auch bewusst in Rechtsfälle ein, indem sie die entsprechenden Behörden unter Druck setzen.¹³⁹ Es entsteht dann eine Diskrepanz zwischen politischer Propaganda, die den Aufbau eines Rechtsstaats forciert, und den Eigeninteressen von Kadern, die oftmals der Kommunistischen Partei angehören.

In Shenzhen stellten in einem Fall sieben Arbeitnehmer fest, dass ihr Arbeitgeber nicht die notwendigen Rentenversicherungsbeiträge für sie gezahlt hatte. Da ihnen aber 8% des Lohnes für diese Beiträge abgezogen worden waren, wollten sie den Verbleib des Geldes klären. Von dem Unternehmen Jianye in Shenzhen wurde ihnen mitgeteilt, dass sie überhaupt kein Arbeitsverhältnis miteinander hätten, sie vielmehr von einer anderen Firma aus Sichuan entliehen worden seien. Daraus folge, dass das Unternehmen für sie als ländliche Arbeitnehmer kei-

ne Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen hätte. Von dem Unternehmen in Sichuan hatten die Arbeitnehmer nie gehört. Sie entgegneten, dass die Arbeitsverträge jährlich mit der Firma in Shenzhen verlängert worden wären. Im Verlauf der Auseinandersetzung gingen die Arbeitnehmer zuerst zur Gewerkschaft. Diese weigerte sich jedoch, die Arbeitnehmer zu unterstützen mit der Begründung, dass es sich bei der Firma um ein Staatsunternehmen handelte und deshalb die Arbeitnehmer bei Gericht niemals gegen diese gewinnen könnten. Anschließend leiteten die Arbeitnehmer ein Schiedsverfahren ein. Auch hier stellte sich heraus, dass die Schiedsrichter korrumpiert waren und im Sinne des Unternehmens urteilten. Schließlich klagte die Gruppe der Arbeitnehmer, die sich zu diesem Zeitpunkt auf mehr als 100 Personen belief, vor Gericht. Der Richter verurteilte das Unternehmen zur Rückzahlung der 8% des Lohnes und stellte fest, dass die Arbeitnehmer ein Arbeitsverhältnis mit der Firma Jianye hatten. Das Unternehmen zahlte jedoch nicht, sondern ging in Berufung. In der nächsten Instanz waren die Richter bestechlich. Die Anwälte der Arbeitnehmer bekamen Angst, inhaftiert zu werden oder ihre Lizenz zu verlieren,¹⁴⁰ und die Arbeitnehmer hatten selbst kaum noch Geld zum Überleben.¹⁴¹ In dieser Instanz wurden alle Forderungen der Arbeitnehmer abgewiesen und im Urteil, das der Richter sich nicht traute im Gerichtssaal öffentlich zu verlesen, festgehalten, dass die Firma Jianye auf freiwilliger Basis 600 RMB (ungefähr 72,65 EUR) an jeden Arbeitnehmer zahle. Auch die Begleitumstände dieser Gerichtsverhandlung bedürfen einer Erwähnung. Die Arbeitnehmer wurden von mehr als hundert Polizisten eskortiert und gefilmt. Als Resultat stellte einer der klagenden Arbeitnehmer fest: „Die Gesetze sind gut, aber das Rechtssystem funktioniert nicht. Wenn wir das noch einmal machen sollten, würde ich nur protestieren.“¹⁴²

8.4 Petitionsverfahren

Eine andere, erfolgsversprechende Möglichkeit, zu ihrem Recht zu kommen, sehen chinesische Bürger in der Petition,¹⁴³ die unter anderem den Vorzug gegenüber dem Gerichtsverfahren hat, dass sie erheblich kostengünstiger und zeitsparender ist. Außerdem sind keinerlei Formen und Fristen einzuhalten. Die rechtliche Komplexität anderer Beschwerdeverfahren überfordert die Bürger manchmal, zumal ihnen die rechtliche Zuständigkeit für andere Beschwerdeverfahren kaum bekannt ist. So entscheiden sie sich mit der Petition lieber für den direkten Weg. Das Recht zur Petition wird den chinesischen Bürgern in Art. 41 der Verfassung von 1982 gewährt.

Seit einiger Zeit ist auch die Zahl der kollektiven Petitionen im Bereich der sozialen Sicherheit gestiegen. In den kommunistischen Volksregierungen haben diese Petitionsaktivitäten gleichsam legitimen Charakter erlangt.¹⁴⁴ Zunächst wurde mit der „Bestimmung über Petitionen“,¹⁴⁵ die am 1.1.1996 in Kraft trat, eine allgemein rechtliche

¹³⁷ *China Labour and Social Security News (Zhongguo laodong he shehui baozhangbao)*, 13.3.2001, S.1.

¹³⁸ Vgl. Fan, Zhanjiang, *Behandlung von Arbeitsstreitigkeiten ...*, a.a.O., S.122f.

¹³⁹ *China Labour and Social Security News (Zhongguo laodong he shehui baozhangbao)* 26.9.2000, S.3.

¹⁴⁰ Vgl. SCMP, 4.7.2002.

¹⁴¹ SCMP, 28.6.2002.

¹⁴² SCMP, 28.6.2002, S.1.

¹⁴³ Vgl. auch SCMP, 23.7.2002, S.9.

¹⁴⁴ C.a., 1998/5, S.489f.

¹⁴⁵ „Xinfang tiaoli“, in: RMRB, 1.11.1995, S.3.

Grundlage für das Petitionsverfahren beschlossen und anschließend am 12.8.1999 mit der „Vorläufigen Bestimmung zur Bearbeitung von Petitionen im Arbeits- und Sozialrecht“¹⁴⁶ (im Folgenden sozialrechtliche Petitionsbestimmung von 1999) diese Verfahren in Fragen der sozialen Sicherheit legalisiert. In Art. 2 dieser Bestimmung wird Petition definiert als eine Ansicht, ein Vorschlag oder eine Forderung, die von einem Bürger, einer rechtlichen Person oder sonstigen Organisationen schriftlich, telefonisch oder in einer anderen Form bei den Volksregierungen der verschiedenen Ebenen oder einer Behörde, die zu einer Volksregierung ab Kreisebene aufwärts gehört, vorgetragen wird. Die Definition in der sozialrechtlichen Petitionsbestimmung von 1999 ist identisch.¹⁴⁷ Allerdings zielt sie allein auf die Bereiche Arbeit und soziale Sicherheit ab. Petitionen mit folgenden Inhalten müssen von den Behörden für Arbeit und soziale Sicherheit angenommen werden:

- (1) Beanstandungen oder Vorschläge im Bereich Arbeit und soziale Sicherheit;
- (2) Verstöße von Mitarbeitern der Behörden für Arbeit und soziale Sicherheit gegen Regelungen des Arbeits- und Sozialrechts;
- (3) Anzeigen oder Enthüllungen einer widerrechtlichen oder gegen die Amtsdziplin verstößenden Handlung, von Pflichtversäumnissen und -verletzungen;
- (4) Beschuldigungen, dass die Rechte und legalen Interessen des Petenten im Bereich Arbeit und soziale Sicherheit verletzt wurden;
- (5) Anfragen nach Beratung im Arbeits- und Sozialrecht;
- (6) Gesuche mit anderen Inhalten, die jedoch mit dem Bereich Arbeit und soziale Sicherheit im Zusammenhang stehen.¹⁴⁸

Wenn die Inhalte der Petition bereits Gegenstand eines Schiedsverfahrens, einer Klage, eines Verwaltungswiderspruchs oder -verfahrens sind, hat die Behörde für Arbeit und soziale Sicherheit das Gesuch abzulehnen.¹⁴⁹

Nach Annahme einer Petition ist die entsprechende Behörde verpflichtet, diese zu bearbeiten und gegebenenfalls an die zuständige Stelle weiterzuleiten. Die Handhabung der Petition umfasst Beantwortung von Anfragen sowie Weiterleitung an die entsprechende Behörde. Bei Beschwerden, welche die Gesellschaft in hohem Maße beeinflussen, haben die betreffenden Behörden sofort Maßnahmen zu ergreifen. Andernfalls gelten die Fristen der „Bestimmung über Petitionen“,¹⁵⁰ die im Normalfall eine Bearbeitungszeit von 30 Tagen vorsieht und in Fällen, bei denen mehrere Behörden beteiligt sind, 90 Tage.¹⁵¹ Bei Verfahrensfehlern ist die Bittschrift umgehend neu zu bearbeiten.¹⁵²

Die politische Führung scheint dem Petitionsverfahren einen hohen Stellenwert bezüglich der Beilegung von Konflikten einzuräumen, da Behörden und deren Mitarbeiter bei erfolgreicher Bearbeitung von Petitionen ausgezeichnet und belohnt werden.¹⁵³ Der Grund für diese Wertschätzung liegt vermutlich darin, dass die chinesische Bevölkerung mit der Petition die Politik ihrer Regierung kritisieren kann und somit ein Ventil für möglichen Unmut in der Gesellschaft hat. Beschwerden sind Informationsquellen und lösen keine Pflicht zum Intervenieren aus. Die chinesische Führung kann Missstände auf diese Weise frühzeitig erkennen und beheben.

9 Ausblick

Die Sozialversicherung der Städter besteht aus Renten-, Kranken-, Arbeitslosen-, Unfall- und Mutterschaftsversicherung. Für alle Versicherungszweige sind rechtliche Bestimmungen erlassen worden, die in den nächsten Jahren weiter konkretisiert werden. Bei den Sozialversicherungsreformen orientiert sich die VR China an westlichen Modellen. Besonderen Einfluss auf die chinesische Sozialpolitik hatte ab Mitte der 90er Jahre die Weltbank. Ihre Modelle, die auf dem Teilkapitaldeckungsverfahren basieren, wurden in Form von individuellen Konten und Solidarfonds sowohl in der Kranken- als auch in der Rentenversicherung implementiert.

Die Organisation der Sozialversicherung ist durch die verschiedenen Konzepte und zeitlich versetzten Reformen in den einzelnen Sozialversicherungszweigen unübersichtlich, beispielsweise werden in vielen Gegenden die Sozialleistungen immer noch von den Staatsbetrieben allein getragen. Gegenwärtig wird im Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit eine Abteilung für die Unfallversicherung aufgebaut. In den kommenden Jahren werden dann die lokalen Behörden über entsprechende Abteilungen verfügen. Bis dahin ist nicht eindeutig geklärt, wer für die Unfallversicherung zuständig ist. Dieser Umstand behindert die Implementierung der vorhandenen Rechtsgrundlagen. Ein besonderes Manko der Organisation ist die bislang fehlende Kontrolle der Sozialversicherungsfonds. Behörden oder Ministerien bedienen sich bei den Sozialversicherungsfonds, um die Bestandsrenten zu finanzieren oder ihr Haushaltsbudget auszugleichen. Wenn keine effektiven Kontrollmaßnahmen ergriffen werden, wird die chinesische Sozialversicherung kollabieren. Eine weitere Diskussion über das Finanzierungsverfahren in der Renten- oder allgemein in der Sozialversicherung erscheint vor diesem Hintergrund bedeutungslos, da sich die Berechnungen meistens auf 30 oder 40 Jahre einer kontinuierlich funktionierenden Sozialversicherung beziehen. In der VR China sind jedoch die Probleme drängender und weit kurzfristiger Natur. Es ist nicht abzuschätzen, ob das Sozialversicherungssystem und besonders das Rentensystem die nächsten dreißig oder vierzig Jahre übersteht.

Aufgrund der mangelnden Rechtsdurchsetzung, der hohen Kosten für Gerichtsverfahren und des Zeitaufwands werden von Arbeitnehmern, die keine oder nur unzureichende Sozialversicherungsleistungen erhalten, eher formlose Streitbelegungen gesucht. In diesem Zusammenhang

¹⁴⁶ „Laodong he shehui baozhang xinfang gongzuo zanzing guiding“, in: Rechtsabteilung des nationalen Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit (Hrsg.), *Sammlung der politischen Richtlinien ...* (s. Fn. 93), 1999, S.105ff.

¹⁴⁷ Art. 2 der sozialrechtlichen Petitionsbestimmung von 1999.

¹⁴⁸ Art. 7 der sozialrechtlichen Petitionsbestimmung von 1999.

¹⁴⁹ Art. 8 der sozialrechtlichen Petitionsbestimmung von 1999.

¹⁵⁰ „Xinfang tiaoli“, a.a.O.

¹⁵¹ Art. 30ff. der Bestimmung über Petitionen von 1996.

¹⁵² Art. 15 der sozialrechtlichen Petitionsbestimmung von 1999.

¹⁵³ Art. 21 der sozialrechtlichen Petitionsbestimmung von 1999.

hat sich die Petition im sozialrechtlichen Bereich in den letzten Jahren für chinesische Bürger als gangbare Alternative zu Gerichtsverfahren erwiesen.

Trotz des experimentellen Charakters der bisherigen Gesetzgebung ist das Bestreben zum Aufbau eines solidarischen und überbetrieblichen Sozialversicherungssystems in der VR China zu erkennen. Der experimentelle Charakter und die Initiierung von Pilotprojekten haben aber auch zu einer mechanistischen, sozialrechtlichen Auffassung geführt, die weitere Neuerungen als beliebig, jederzeit möglich und sogar wahrscheinlich erscheinen lassen.¹⁵⁴ Infolgedessen vertrauen chinesische Bürger weniger darauf, Leistungen aus den einzelnen Sozialversicherungszweigen zu erhalten, als darauf, dass der Staat ihnen in der Not helfen wird, da er nach ihrer Ansicht eine Fürsorgepflicht gegenüber den Bürgern hat. Wenn der Staat dieser Pflicht nicht nachkommt, ist mit massiven Protesten zu rechnen.

* Barbara Darimont ist wissenschaftliche Referentin am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München,
E-mail: darimont@mpisoc.mpg.de.

¹⁵⁴Vgl. für das chinesische Recht Mitte des letzten Jahrhunderts: Bünger, Karl, „Die Rezeption des europäischen Rechts in China“, in: Wolff, Ernst (Hrsg.), *Beiträge zur Rechtsforschung*, Tübingen, S.189.