

# Entwicklungshilfe im Land des Lächelns...

## Gliederungsübersicht:

- I. Hintergründe des deutschen Engagements in der VR China
- II. Kooperationsfelder und Interventionsebenen
  - 1. Arbeitsrecht
  - 2. Sozialrecht
    - a) Arbeitslosenversicherung / Beschäftigungsförderung
    - b) Rentenversicherung
    - c) Kranken- und Unfallversicherung
  - 3. Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit
  - 4. Verwaltungsrecht / Gesetzgebungstechnik
  - 5. Deutsch-chinesischer Rechtsstaatsdialog
- III. Resümee

## I. Hintergründe des deutschen Engagements in der VR China

Ich bin kein Saarländer, denen man ja eine besonders hartnäckige Liebe zu ihrem kleinen Randflecken nachsagt, fühle mich aber den niederrheinischen Rheinlanden, wo ich geboren wurde, ebenfalls eng verbunden. Deshalb fiel es mir nicht leicht, dem Land NRW am 19. Mai 1993 endgültig den Rücken zu kehren und meine Tätigkeit als Richter am BSG aufzunehmen. Denn damals wusste ich schon, dass ich mich in Kassel wohl nicht allzu lange aufhalten (lassen) würde. Das BMZ<sup>1</sup> suchte einen kompetenten Berater für die chinesische Regierung, der den Übergang von der Plan- zur sozialistischen Marktwirtschaft sozialverträglich mitgestalten und dazu beitragen sollte, ein modernes Arbeitsrecht zu entwickeln und ein völlig neues System sozialer Sicherung zu etablieren. Deng Xiao Ping hatte China zwar schon Ende der 70er Jahre eine erste wirtschaftliche Öffnung verordnet, doch erst bei seinen berühmten Reisen im Frühjahr 1992 in den Süden und Süd-Osten des Landes erhielt die Reform- und Öffnungspolitik eine wirklich praktische Relevanz. Allein die Reden dieses Mannes, der durch seine Vita und seine Persönlichkeit zu überzeugen wusste und persönlich kein Spitzenamt in Partei oder Staat innehatte, führten zu einem ungeahnten Wirtschafts- und Strukturwandel im ganzen Land. Denn er sagte Sätze wie: "Man muss etwas mehr Mut bei den Reformen an den Tag legen, Mut zum Experiment, nicht wie Frauen mit gebundenen Füßen." oder "Wir wollen erst im Süden Geld ernten, dann im ganzen Land." Dies war der Startschuss für ein weiteres fernöstliches Wirtschaftswunder nach Japan und Südkorea, dessen Ende immer noch nicht abzusehen ist, auch wenn gewisse Ermüdungserscheinungen inzwischen unübersehbar sind. Doch auch hierfür hätte Deng Xiao Ping eine passende Lebensweisheit, denn "man muss die Steine im Fluss treffen, wenn man trockenen Fußes hinüber gelangen will."

---

<sup>1</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Gleichzeitig wurde auch klar, dass das bisherige Normenkonstrukt den gewandelten wirtschaftlichen und sozialen Anforderungen nicht mehr gerecht werden konnte. Die "Eiserne Reisschüssel", einst Schlagwort für die lebenslange Versorgung eines Arbeiters durch den chinesischen Staat, war nicht mehr finanzierbar; die Lohnnebenkosten der Staatsbetriebe schossen ins Unermessliche. Offene und verdeckte Arbeitslosigkeit machten sich breit, die Sozialkosten stiegen deutlich an, in der Arbeiterklasse rumorte es kräftig. Für den Staat - immer noch die Partei - ein unüberhörbares Alarmzeichen und so galt es gegenzusteuern. Reformen waren dringend erforderlich, ein neuer normativer Überbau musste her. Plötzlich stieg das Arbeitsministerium, früher eine eher unscheinbare und in der Nomenklatura der VR China weniger bedeutsame Behörde, zu einem wichtigen Ministerien auf, denn es erhielt die Aufgabe, den gesetzlichen Rahmen für ein marktangepasstes Arbeitsrecht und eine komplett neue Sozialordnung zu schaffen. Und - zur Erfüllung dieser Aufgaben wurde ihm ein riesiges Budget zugewiesen, wodurch die Reputation dieses Ressorts natürlich noch zusätzlich stieg. Doch es fehlte an Expertise; die meisten der verantwortlichen Kader waren in der Kulturrevolution groß geworden, hatten keine klassischen Studiengänge absolviert und konnten mit dem Begriff "Gesetzgebungstechnik" schlichtweg gar nichts anfangen. In dieser prekären Situation entsann sich der chinesische Arbeitsminister - früher langjährig Sozialattaché in der chinesischen Botschaft in Bonn - seiner deutschen Freunde und regte bilateral eine deutsch-chinesischen Kooperation zur Arbeits- und Sozialgesetzgebung an. Dieses Angebot galt als große Ehre, spiegelte es doch die hohe Wertschätzung der deutschen Rechtspolitik im Ausland wider; zuvor war es nahezu unmöglich gewesen, in einem solch sensiblen Bereich der "Good Governance" eine intensive Zusammenarbeit zu etablieren, erst recht nicht in einem sozialistischen Land wie der gerade erst geöffneten VR China. Das völkerrechtlich notwendige Agreement kam schnell zustande, Beijing wurde als Projektstandort auserkoren und nun ging es an die Suche nach einem geeigneten Regierungsberater. Nachgefragt waren hervorragende Fachkenntnisse in der Breite beider Rechtsgebiete, langjährige Berufserfahrung in Gesetzgebung und Lehre, Kenntnisse in der Rechtsvergleichung, Fachwissen in beruflicher Aus- und Fortbildung, Managementkompetenz, Dynamik, Jugend ... Gleichwohl habe ich mich von dieser Supermann-Ausschreibung nicht abschrecken lassen und wurde dann auch auserkoren, den deutschen Projektbeitrag in Beijing zu erbringen. Nach einigem Hin und Her erfolgte eine Beurlaubung für (zunächst) drei Jahre und ich konnte meinen neuen Dienst im Frühjahr 1994 in Beijing antreten - nicht ahnend, dass sich mein Leben grundlegend verändern und ich erst acht Jahre später wieder ans BSG zurückkehren sollte.<sup>2</sup>

Nun, mag sich der geneigte Leser fragen, wie kommt ein junger hoffnungsvoller Bundesrichter in die VR China? Diese Frage lässt sich verkehrstechnisch verhältnismäßig einfach

---

<sup>2</sup> Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich weitgehend auf die Zeit 1994 - 2002. Spätere Entwicklungen im chinesischen Arbeits- und Sozialrecht sind nicht mehr vollständig eingearbeitet.

beantworten - am besten per Flugzeug, weniger gut mit Bussen und Bahnen! Schwieriger fällt die Antwort indes in übertragenem Sinne: Obgleich ich dem damals wichtigen 7. Senat unter Leitung des legendären Werner Hennig zugeteilt war und das weitere Glück hatte, einen echten Saarländer<sup>3</sup> zu meinen Senatskollegen zählen zu dürfen, erschienen mir der Reiz der Aufgabe und die Verlockungen eines fernen unbekanntes Landes unwiderstehlich. Wer kann schon von sich behaupten, ein neues System sozialer Sicherheit für ein Volk von 1,3 Mrd. Menschen mitgestaltet zu haben? Wer vermag zu ermessen, was es bedeutet, staatliche Autoritäten auf ihrem steinigen Weg vom "Recht der Kader" zum "Recht durch Normen" begleiten zu können? Hinzu kommt, dass ich schon als Kind "chinoisiert" war, mich früh für chinesische Geschichte, Kultur und Gesellschaft interessiert und nach meinem ersten Chinabesuch im Sommer 1979 - just nach Eintritt in die Sozialgerichtsbarkeit - mehrfach das utopische Traumziel formuliert hatte, "irgendwann einmal in die VR China zu gehen und dort beim Aufbau eines Sozialstaates mithelfen zu wollen". Eine spinnerte Idee? Ganz gewiss, doch manchmal werden Träume wahr...

## II. Kooperationsfelder und Interventionsebenen

Während es der oberen - politischen - Ebene im chinesischen Arbeitsministerium vor allem auf einen intensiven Know-how-Transfer ankam, blickte die mittlere - administrative und die tägliche Arbeit bestimmende - Ebene mehr auf die dem Projekt zur Verfügung stehenden Sachgüter. Beide Ebenen mussten bedient werden, oder anders ausgedrückt: Die Kooperation lief erst ab dem Zeitpunkt richtig, als die chinesische Seite in die Verteilung der Projektmittel eingebunden wurde. Zudem musste auf Arbeitsebene klargestellt werden, dass es sich um eine bilaterale Zusammenarbeit im Bereich der Legislative handelte, bei der die Beratung und Unterstützung konkreter Gesetzgebungsvorhaben im Vordergrund stand, und nicht um einen interkulturellen "Club of Rome", in dem sich Experten beider Länder über theoretische Gestaltungsmöglichkeiten im Arbeits- und Sozialrecht austauschen konnten. So war man reichlich erstaunt, als ich mein Konzept der "Round-Table-Gespräche" erläuterte und zu einer unserer ersten bilateralen Beratungen hochqualifizierte Experten beider Länder nach Beijing einlud - bislang war man selbst in höheren Chargen nur passive Frontalberieselung gewöhnt. Ungläubiges Kopfschütteln sodann, als ich auch noch die Erstellung einer Problemanalyse und die Herausgabe des gerade erstellten Gesetzentwurfs verlangte - dieser sei *neibu*, vollständig geheim, und selbst die übrigen Abteilungen des Ministeriums würden darüber nicht verfügen können. Der erste Krach war da und es bedurfte viel diplomatischen

---

<sup>3</sup> ...und Mitherausgeber dieser Festschrift!

Geschicks und einiger wohlgestalteter Bankette, um die Wogen wieder zu glätten. Danach war der vertrauliche Austausch von "geheimen" Materialien überhaupt kein Problem mehr!

## 1. Arbeitsrecht

In der Frühphase des Projekts stand die Neuordnung des chinesischen Arbeitsrechts im Vordergrund der Kooperation. Doch gerade hier zeigten sich deutliche Systemunterschiede zwischen deutscher und chinesischer Rechtsauffassung - Unterschiede, die vor allem durch Chinas kulturelle, gesellschaftliche und politische Wurzeln bedingt sind und die auch ich mir als externer Berater erst einmal in ihrer Bedeutung und Tragweite erkennbar machen musste. Denn der für die westlichen Industriestaaten klassische Konflikt zwischen Kapital und Arbeit ist in der Idealform eines sozialistischen Staates nicht vorstellbar. Der Arbeiter- und Bauern-Staat ist nach marxistisch-leninistischer Auffassung vielmehr ein Staat, in dem die Arbeiterklasse im Bündnis mit den werktätigen Bauern über das Kapital herrscht. In einem solchen Staat ist die Wirtschaft vergesellschaftet und staatlich gelenkt, Konflikte zwischen Werktätigen und Unternehmern deshalb ausgeschlossen. Die Praxis sieht indes oft anders aus und das musste auch China nach der wirtschaftlichen Öffnung schnell erfahren. So bestand dringender Beratungsbedarf vor allem für ein Arbeitsgesetzbuch<sup>4</sup> und zur Neugestaltung des Arbeitsvertragsrechts<sup>5</sup>. Doch während ein wesentlicher Aspekt des deutschen Arbeitsrechts im Schutz des Arbeitnehmers vor einem unberechtigten Arbeitsplatzverlust zu sehen ist, stellt sich die arbeitsrechtliche Grundfrage in der VR China ganz anders dar: Wie lässt es sich bewerkstelligen, die frühere lebenslange Arbeitsplatzgarantie aufzulösen und Kündigungsmöglichkeiten für Arbeitgeber einzuführen, um die Effizienz der Betriebe zu steigern, deren enorme Lohnnebenkosten zu senken und gleichzeitig die Mobilität der Arbeitskräfte zu verbessern? Deshalb waren die chinesischen Counterparts vor allem an ausdifferenzierten Befristungs- und Kündigungsregelungen interessiert, ohne indes den Schutz der Arbeitnehmer ganz aus den Augen zu verlieren. So wurden Bestimmungen zum Kündigungsschutz und zur finanziellen Kompensation bei Arbeitsplatzverlusten geschaffen, die das neue Recht sozialverträglich abfedern sollten. Dass dies nicht immer zufriedenstellend gelang und auch heute noch in der Umsetzung erhebliche Probleme bereitet, liegt bei einer Systemänderung solchen Ausmaßes auf der Hand und stellt eine der größten Herausforderungen an das neue chinesische Sozialrecht dar, wovon später noch ausführlich die Rede sein wird.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> in Kraft seit 1. Januar 1995

<sup>5</sup> Nach mehreren frühen Entwürfen nunmehr in Kraft seit 1. Januar 2008

<sup>6</sup> s. unten II. 2 a) und b)

Neben diesen mehr grundlegenden Gesetzentwürfen wurden deutsche Experten auch zu zahlreichen Spezialmaterien befragt, u. a. zu den vom Arbeitsministerium erlassenen Verordnungen über Kollektivverträge, über die Kündigung aus betrieblichen Gründen und über die Zahlung von Löhnen<sup>7</sup> sowie über die neue Arbeitszeitordnung der VR China<sup>8</sup>. Letztere stellt eine echte Revolution dar, weil sie die 40-Stunden-Woche eingeführt und die bis dahin geltende, auch für mich obligatorische 6-Tage-Woche abgelöst hat. Zudem gibt es - ganz nach deutschem Vorbild - exakte Vorgaben zur wöchentlichen Höchstarbeitszeit, zur Abgeltung von Sonn- und Feiertagsarbeit sowie von Überstunden und sogar Regelungen zur Dauer des Urlaubs. Wenn man bedenkt, dass es bis dahin lediglich ein paar Tage Freizeit zur Feier des chinesischen Neujahrsfestes (*Frühlingsfest - chunjie*) gegeben hatte, so kann man das Ausmaß dieses Fortschritts für die arbeitende Bevölkerung ermessen. Allerdings wurde der mit dieser Neuregelung bezweckte Nebeneffekt, die jedes Jahr anlässlich des Frühlingsfestes einsetzende enorme Migrationsbewegung einzuschränken, nicht wirklich erreicht. Die wegen des hohen Arbeitskräftebedarfs in den südchinesischen Küstengebiete abseits ihrer Heimatgebiete lebenden Chinesen sparen in der Regel ihren gesamten Jahresurlaubsanspruch auf, um zum chinesischen Neujahrsfest der Arbeit mindestens eine Woche und möglichst noch ein paar Tage länger fernbleiben zu können. Dann bricht ein großes Verkehrschaos im Lande aus, ganz China ist auf den Beinen und ein weiterer Nebeneffekt dieser Migration ist, dass oftmals eine Vielzahl der Urlauber ihre alte Arbeit nicht wieder aufnimmt, weil sich beim Informationsaustausch im Familienkreis neue - angeblich bessere - Beschäftigungsfelder ergeben haben. Früher ein fester Kalkulationsfaktor z. B. im Baugewerbe, in dem viele sog. Wanderarbeiter<sup>9</sup> eingesetzt werden, ist dies für die heutige, prosperierende und auf Kontinuität basierende chinesische Wirtschaft nur noch schwer verkraftbar.

Gute Gesetze sind eine Seite, ihre Umsetzung vor Ort die andere und auch im modernen China gilt heute noch der berühmte Satz aus der Ming-Zeit: "Die Berge sind hoch, die Flüsse tief und der Kaiser ist weit!" Dies trifft besonders für die Küstenregionen zu, in denen Deng Xiao Ping den Wirtschaftsboom mit seinen Reden Anfang der 90er Jahre erstmals angeheizt hatte. Dort sind zahlreiche Sonderwirtschaftszonen entstanden, die hinsichtlich ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik einen Sonderstatus haben und wie eine Provinz das Recht zur lokalen Gesetzgebung besitzen. Eines dieser Gebiete ist Shenzhen, Ende der 70er Jahre noch eine kleine und unbedeutende Küstengemeinde im Perfluss-Delta mit damals knapp 30.000 Einwohnern, aber schon früh als Sonderwirtschaftszone auserkoren, um von der wirtschaftlichen Entwicklung Hongkongs profitieren zu können. Deng's Parole im Zusammenhang mit der Stadt Shenzhen lautete: "Lasst den Westwind herein, Reichtum ist ruhmvoll!"

---

<sup>7</sup> alle in Kraft seit 1. Januar 1995

<sup>8</sup> vom 25. Januar 1995

<sup>9</sup> vgl. dazu unten II. 2 a)

Daraufhin entwickelte sich in der Stadt ein extremer Bauboom, wie er selbst in China selten anzutreffen ist; Shenzhen hat heute über 12 Mio. Einwohner und ein breitgefächertes Wirtschaftspotential, ist aber wegen der nicht harmonisch gewachsenen Bevölkerungsstruktur seltsam seelenlos und kalt. In der Stadt leben viele Wanderarbeitnehmer, die ihre Heimat für ein paar Jahre verlassen und sich bei einem der Fabrikationswerke verdingt haben, um in dieser Zeit möglichst viel Geld zu verdienen und ihre Familien zu Hause zu unterstützen. Ich konnte das Werk eines großen Handy-Herstellers besuchen und fragte unter Hinweis auf die neue Arbeitszeitordnung - es war Sonntag - nach Überstunden- und Feiertagszuschlägen. Zunächst verstand man mich nicht richtig, dann gab es ein kollektives Lachen auf chinesischer Seite und den Hinweis als Antwort, dass man weit über Tarif bezahle und alle Seiten zufrieden seien. Am Rande konnte ich aber mit meinen inzwischen gar nicht mehr so schlechten Chinesisch-Kenntnissen deutlich vernehmen: "Da hat der Ausländer aber wieder eine dumme Frage gestellt!" Erst später wurde mir klar, dass in den meisten Sonderwirtschaftszonen ein wilder Kapitalismus herrscht, der sich nicht um die rechtsstaatlichen Bemühungen der Zentralregierung schert; in kollusivem Zusammenwirken mit den Unternehmen verzichten die Arbeitnehmer gegen entsprechend höhere Entlohnung als im Rest-China auf das Einhalten jeglicher Arbeits- und Sozialstandards. Ein Grund, die Brocken hinzuwerfen? Nein, denn die legislatorische Verfestigung des neuen Denkens schritt außerhalb der Sonderwirtschaftszonen gleichwohl zügig voran; im Laufe der Jahre wurde die deutsche Seite bei der Konzeption von über 50 Gesetzen und gesetzähnlichen Vorschriften beratend beteiligt. Und seien wir ehrlich - selbst bei uns gab es auch nach der Kaiserlichen Botschaft vom 17. November 1881 noch viele Irrungen und Wirrungen bis zur Perfektionierung unseres heutigen Arbeits- und Sozialrechtssystems....

## **2. Sozialrecht**

Mein Auftrag lautete "Beratung bei der Gesetzgebung", doch was bedeutete das genau? In der VR China existieren - ähnlich wie bei uns - im Wesentlichen drei Ebenen, die mit dem Bereich "Gesetzgebung" befasst sind. Das Parlament beschließt die Verfassung und ist zuständig für die Verabschiedung der förmlichen Gesetze, der Staatsrat kann als höchstes Organ der Exekutive - Regierung - ergänzend sog. Administrative Bestimmungen treffen und zudem die jeweiligen Ministerien auf der dritten Stufe ermächtigen, konkrete Verordnungen zu erlassen. Daraus folgt: Je höher eine normative Bestimmung im Rang, desto allgemeiner ihr Inhalt. Oder anders ausgedrückt: Die vom Nationalen Volkskongress (NVK) der VR China im Arbeits- und Sozialrecht verabschiedeten Vorschriften - z. B. des Arbeitsgesetzbuches - enthalten meist Programmsätze und Grundaussagen für das jeweilige Rechtsgebiet, während die wesentlichen materiellen Entscheidungen auf den beiden nachfolgenden

Ebenen getroffen werden. Deshalb war es für den Erfolg der Projektarbeit wichtig, die Beratung so konkret wie möglich anzulegen und Kontakte vor allem mit den Entscheidern im Staatsrat und im Arbeitsministerium - später erweitert in "Ministerium für Arbeitsrecht und soziale Sicherheit (*MoLaSS*)" - herzustellen; dies gelang im Laufe der Kooperation zunehmend gut. Erschwerend kam jedoch hinzu, dass auch die KP China mit Erlassen, Rundschreiben und Zirkularen in die Gesetzgebungsmaschinerie eingriff, um die Einheitlichkeit der Umsetzung zu gewährleisten. Diese Vielfältigkeit von Gesetzgebungskompetenzen ist zudem nicht auf die Zentralregierung beschränkt, sie ist auch auf Provinzebene, in den Autonomen Gebieten und in den regierungsunmittelbaren Städten<sup>10</sup> anzutreffen. Gerade in der Sozialversicherung erfolgten wichtige Weichenstellungen ohne Beteiligung des formellen Gesetzgebers durch Verordnungen, Erlasse usw. der Administrative und/oder der KP China. So beruhten die Renten-, Kranken- und Unfallversicherung in ihren Anfängen ausschließlich auf solch gesetzähnlichen Vorgaben<sup>11</sup>. Damit sind zwar unsere Auffassungen von Gewaltenteilung und vom Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes nur schwer vereinbar, für die VR China hatte dies indes den durchaus beabsichtigten Effekt, eine neue schwierige Materie "*trial and error*" einführen und bei erkannter Fehlerhaftigkeit verhältnismäßig einfach korrigieren zu können.

Eine besondere Herausforderung stellte die Sprachenbarriere dar. Meine Counterparts in den Parlamenten, Ministerien und Forschungsbehörden waren meist in der Zeit der Kulturrevolution groß geworden; von ihnen durften keine fremdländischen Sprachkenntnisse erwartet werden. Als Arbeitssprache stand deshalb allein Chinesisch zur Verfügung. Nur in Ausnahmefällen trafen wir auf chinesische Experten mit brauchbaren Englischkenntnissen, aber miserabler, weil chinesisch gefärbter Aussprache; diese linguistische Mixtur lässt sich am besten als "Chinglich" charakterisieren. Wir waren deshalb gezwungen, alle deutschen Projektbeiträge ins Chinesische zu übersetzen und umgekehrt –die chinesischen Gesetzentwürfe und Problemanalysen bedurften regelmäßig einer Transformation ins Deutsche. Meine Projektmitarbeiter benötigten deshalb nicht nur gute Rechtskenntnisse, sie mussten grundsätzlich auch bilingual arbeiten können. Im deutsch-chinesischen Sprachengewirr war der Chef das schwächste Glied, weil meine Sprachkenntnisse zwar gar nicht so übel waren, doch ich konnte weder lesen noch schreiben. Zwar gibt es fast 90.000 Schriftzeichen, die jeweils die graphemische Repräsentation einer Silbe der chinesischen Sprache darstellen, doch um allgemeine Texte lesen und verstehen zu können, reicht in der Regel die Kenntnis

---

<sup>10</sup> Wenn im Folgenden von "Provinzen" die Rede ist, sind damit auch die Autonomen Gebiete - *Guangxi, Ningxia, Innere Mongolei, Tibet* und *Xinjiang* - sowie die regierungsunmittelbaren Städte - *Beijing, Tianjin, Shanghai* und *Chongqing* - gemeint. Für die sog. Sonderverwaltungszone *Hongkong* und *Macao*, die seit 1997 bzw. 1999 zum Staatsgebiet der VR China gehören, gelten besondere Bestimmungen, zum Teil auch für die Sonderwirtschaftszonen in den südöstlichen Küstenregionen. *Taiwan* gilt nach offizieller Lesart als 23. chinesische Provinz, ist völkerrechtlich allerdings selbständig.

<sup>11</sup> s. unten II. 2 b) und c)

von 3.000 der am häufigsten verwendeten Zeichen aus - selbst diese "geringe" Anzahl konnte ich mir aus Zeitgründen nicht aneignen.

Während der Projektarbeit sind unter meinem chinesischen Namen *Han Ou Li* zahlreiche juristische Aufsätze und Fachbücher erschienen, die ich als deutscher Autor aber allesamt nicht lesen kann. Bei den Fachbüchern handelt es sich meist um die Wiedergabe deutscher Rechtsvorschriften und Rechtsprinzipien sowie deren Kommentierung, um die Ergebnisse der Projektarbeit für einen größeren Kreis von Interessenten - gerade auch außerhalb der Zentralregierung - nutzbar machen zu können. Die Aufsätze in chinesischen Fachzeitschriften sind begleitend zu konkreten Gesetzgebungsvorhaben der VR China erschienen, um die Nachhaltigkeit unserer Beratungen zu erhöhen. Dabei wurde die chinesische Sprache um zahlreiche Wortschöpfungen bereichert, die bis dato völlig unbekannt waren. Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe waren z. B. vor der Hartz-Gesetzgebung wichtige Eckpfeiler in der sozialen Absicherung von arbeitslosen und sozial schwachen Menschen; diese Fachbegriffe mussten so übersetzt werden, dass sie in ihren Abstufungen erkennbar und für Chinesen auch in ihrem gesellschaftlichen Kontext verständlich sind. EU-/BU-Rente, Beitragsbemessungsgrenze, Entgeltpunkte, Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren sind weitere Termini, die wie viele andere mehr nicht nur nach dem reinen Wortsinn übersetzt werden konnten. Und wer die filigranen Verästelungen im Dickicht der §§ 14 - 16 SGB IV (Arbeitsentgelt, Arbeitseinkommen, Gesamteinkommen) vor Augen hat und vielleicht sogar des Gesetzgebers Gründlichkeit zum Thema "Haushaltscheck" (§ 28a Abs. 7 SGB IV) zu schätzen vermag, der kann erahnen, was für eine enorme Leistung die Übersetzung dieser Begrifflichkeiten ins Chinesische gewesen ist.

#### **a) Arbeitslosenversicherung / Beschäftigungsförderung**

Durch die Umstellung der Plan- auf eine sozialistische Marktwirtschaft wurden zahlreiche Arbeitskräfte freigesetzt, die früher irgendwo ihr Auskommen fanden, in den jetzt effizienter und erfolgsorientierter wirtschaftenden Staatsbetrieben aber nicht mehr gebraucht wurden. Offiziell lag die Arbeitslosenquote zwar weiterhin bei 3%, aber dies entsprach keineswegs der Realität, denn rund ein Drittel aller staatsbetrieblich beschäftigten Arbeitnehmer verloren ihre Jobs. Diese sozial abzusichern war eine ganz vordringliche Aufgabe, handelte es sich bei diesen Verlierern des chinesischen Booms doch um eine höchst explosive Bevölkerungsgruppe, die der KP Chinas zwar sehr am Herzen lag, plötzlich aber keine Existenzgrundlage mehr besaß und sich auch von der Chance auf wachsenden Reichtum ausgeschlossen sah. Deshalb gab es 1995/96 schon mehrere Entwürfe zur vorläufigen Regelung der Arbeitslosenversicherung und der Beschäftigungsförderung, zu denen deutsche Experten maßgeb-



liche Beiträge leisten konnten und die auch in die Verordnung zur Arbeitslosenversicherung vom 22. Januar 1999 eingeflossen sind. Allerdings galt diese zunächst nur für städtische Beschäftigte und erfasste damit lediglich ein Viertel der Arbeitnehmer, denn drei Viertel der chinesischen Bevölkerung lebt in ländlichen Gebieten, auch wenn es dort ebenfalls etliche Ballungsräume mit mehreren Mio. Einwohnern gibt – doch diese fallen in der Regel in die Zuständigkeit der Provinzbehörden.

In der Arbeitslosenversicherung wird zur Stärkung der Eigeninitiative der Arbeitslosen nur das Existenzminimum garantiert und - von Provinz zu Provinz unterschiedlich - ein Arbeitslosengeld gezahlt, welches zwischen 40% und 60% des letzten Nettolohnes liegt. Die Leistungsdauer ist von der Dauer der vorherigen Beschäftigung abhängig, 24 Monate bilden jedoch die absolute Obergrenze. Danach gibt es keine staatliche Arbeitslosenunterstützung mehr, sondern nur noch eine Art Sozialhilfe, die auf lokaler Ebene zur Verfügung steht und deutlich unter dem Arbeitslosengeld liegt. Streng ist das chinesische Recht auch bei der Ablehnung einer zumutbaren Beschäftigung: Zum einen ist nahezu alles "zumutbar" und zum anderen erlischt der Leistungsanspruch schon bei der ersten unberechtigten Ablehnung.

Besondere Bedeutung kam der aktiven Arbeitsmarktpolitik vor dem Hintergrund der seit Mitte der 90er Jahre stetig steigenden Arbeitslosigkeit zu. Insbesondere die aus den Staatsbetrieben ausgegliederten Arbeitnehmer - *xiagang* - sollten möglichst schnell wieder in Lohn und Brot vermittelt werden. Hierzu gründete man Beschäftigungsgesellschaften, die im Wesentlichen zwei Aufgaben zu erfüllen hatten: Zum einen fungierten sie in einer Übergangsphase als Ersatz-Arbeitgeber und übernahmen die Lohn(fort)zahlung, zum anderen dienten sie als Vermittler neuer Kenntnisse und Fertigkeiten, um den ausgemusterten Arbeitnehmern eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Zudem wurde landesweit die Arbeitsvermittlung forciert und ein Netz von Vermittlungsstellen ausgebaut, um Arbeitskräfte auch überregional vermitteln zu können – eine bahnbrechende Entwicklung, da dies wegen des früheren Systems der staatlichen Haushaltsregistrierung (*Hukou*-System) bis dahin nicht möglich war. Als weitere arbeitsmarktpolitische Steuerungsinstrumente sah das chinesische Recht nach deutschem Vorbild z. B. Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung, Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber und Existenzgründerleistungen vor.

Die Finanzierung dieses Systems erfolgt zuvorderst durch Beiträge, ergänzend aber auch durch staatliche Zuschüsse. Der Beitragssatz (*Stand 2002*) beträgt 2% der Bruttolohnsumme eines Betriebes, wovon dieser 1,5% aufzubringen und der jeweilige Arbeitnehmer 0,5% zuzusteuern hat. Ausgeschlossen von den Segnungen einer Arbeitslosenversicherung und fern jeglicher Beschäftigungsförderung befinden sich indes die *Nongmingong*, zu Deutsch

"Bauernarbeiter"; das sind Wanderarbeiter, die aus den ländlichen Gebieten Chinas kommen, um in den Städten ihr Glück zu machen. Seit der Lockerung des *Hukou*-Systems sind die ländlichen Arbeitnehmer nicht mehr fest an ihr Ackerland gebunden. Sie folgen den Lockrufen der großen Metropolen, vor allem in den Sonderwirtschaftszonen, und stellen in der Wirtschaft der VR China inzwischen eine feste Größe dar. Die Zahl der Wanderarbeiter steigt von Jahr zu Jahr; im Jahr 2004 sollen nach Angaben des Nationalen Statistikamtes insgesamt 120 Mio. ländliche Arbeitskräfte als Wanderarbeiter erwerbstätig gewesen sein. Für sie galt und gilt keinerlei Sozialschutz, sie sind weitgehend rechtlos, können nach Belieben geheuert und gefeuert werden und sind häufig Opfer von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten. Gerade für diesen Personenkreis bleibt also noch viel zu tun...

## **b) Rentenversicherung**

Zwei wesentliche Grundfragen beschäftigten den chinesischen Rentengesetzgeber schon sehr früh: Soll man ein landesweit einheitliches - zentrales - oder auf die jeweiligen Provinzbelange zugeschnittenes System etablieren und was ist die beste Form der Finanzierung, wählt man das Kapitaldeckungs- oder das Umlageverfahren oder vielleicht sogar eine reine Staatsfinanzierung? Hinsichtlich der ersten Frage war schnell klar, dass der Einheit Chinas entsprechend auch ein möglichst einheitliches Sozialversicherungssystem aufgebaut werden musste - dies geschah durch Beschluss des Staatsrats vom 16. Juli 1997 über die Einrichtung eines einheitlichen Grundrentenversicherungssystems für Beschäftigte in Unternehmen. Bemerkenswert hieran ist zunächst, dass diese wichtige Weichenstellung durch eine gesetzgebungsähnliche Regelung<sup>12</sup> ohne Beteiligung des formellen Gesetzgebers erfolgte und gleichwohl über einen langen Zeitraum die einzige zentralstaatliche Legitimation für den Aufbau des Rentenversicherungssystems darstellte. Problematisch war, dass es in den Provinzen zuvor bereits eigenständige Versuche gegeben hatte, zur Entlastung der maroden Staatsbetriebe Rentenkassen einzurichten, die es nun zu harmonisieren galt. Der zentralstaatliche Ansatz war so nicht voll durchzuhalten, die Organisation und Finanzierung der Rentenversicherung ist deshalb bis heute in weiten Teilen dezentral strukturiert.

Zur zweiten Frage - Finanzierung - gab es einen stark schwankenden Kurs: Unter dem Einfluss amerikanischer Wirtschaftsberater hatte sich China zunächst für die Einführung einer kapitalgedeckten Rentenversicherung entschieden, ohne zu realisieren, dass dies in Zeiten eines gravierenden Systemumbruchs kaum durchzuhalten sein würde. Denn die neue Sozialversicherung musste nicht nur für die Absicherung der älteren Arbeitnehmer und der Bestandsrentner sorgen, um den erhofften Entlastungseffekt für die Staatsbetriebe zu er-

---

<sup>12</sup> s. oben II. 2)

zielen, gleichzeitig mussten auch Kapitalstöcke für die jungen Arbeitskräfte aufgebaut werden, um deren Alterssicherung zu gewährleisten. Eine derartige Doppelbelastung ist mit einer kapitalgedeckten Rentenversicherung nicht zu schaffen, zumal in einem Land von der Größe Chinas Finanzvolumina akkumuliert werden müssten, die ein Vielfaches des jährlichen Bruttozialprodukts ausmachen würden - ein ökonomisches und sozialpolitisches Harakiri gleichermaßen. Unter dem Einfluss der deutschen Beratung und vor allem nach Berechnung der konkreten sozialversicherungs-mathematischen Risiken wechselte die Zentralregierung zu einem Mischsystem aus Kapitaldeckung und Umlageverfahren, um die bislang etablierte Finanzierung nicht vollends aufgeben zu müssen. Gleichwohl waren enorme Staatszuschüsse erforderlich, weil die aufgebauten Kapitalstöcke nur noch virtuellen Bestand hatten und die in ihnen akkumulierten Finanzrücklagen zur Absicherung der Bestandsrentner verbraucht worden waren, nachdem die alten Arbeitgeber die Rentenzahlungen mangels ausreichender Liquiditätsreserven weitgehend eingestellt hatten. Im September 2000 kam es deshalb zur Gründung des *National Security Fund*, in den zunächst rund 5 Mrd. Euro - zu zwei Dritteln steuer- und im Rest aus Aktienerlösen finanziert - eingestellt worden waren, um die größten Löcher im Finanzierungssystem der Rentenversicherung zu stopfen. Doch auch dies dürfte nur ein Tropfen auf dem heißen Stein sein; bis zum Jahr 2025 wird die Finanzierungslücke selbst chinesischen Schätzungen zufolge rund 500 Mrd. Euro betragen.

Das Kapitaldeckungs-Umlage-Mischsystem ist wie folgt angelegt: Auf Provinzebene sind Basisrentenfonds eingerichtet worden, die im Umlageverfahren finanziert werden (sog. Solidarfonds). Hiermit werden die Individualrentenkonto der Arbeitnehmer kombiniert, die der Kapitalakkumulation während des Berufslebens dienen. Die Altersrente wird aus beiden Quellen gespeist, ist zunächst auf zehn Jahre angelegt und setzt sich aus einem Grundbetrag aus dem Solidarfond (= 20% des durchschnittlichen Vorjahreslohns aller Arbeitnehmer der jeweiligen Provinz pro Monat) und dem 120sten Teil des akkumulierten Betrages aus dem individuellen Konto zusammen. Zusätzliche Leistungen aus dem Solidarfond und/oder aus Steuermitteln sind vorgesehen, falls das Individualkonto keine ausreichende Deckung aufweist oder nach Ablauf von zehn Jahren erschöpft ist. Das Beitragsniveau war schon 2002 sehr hoch; allein für die Altersrentenversicherung waren 28% der jeweiligen Bruttolohnsumme eines Betriebes aufzubringen, wobei der Arbeitgeber mindestens 20% und die Arbeitnehmer höchstens bis zu 8% beizutragen hatten.

Bei den Rentenleistungen ist das chinesische System noch nicht so ausdifferenziert wie das SGB VI. Gewährleistet wird bislang nur eine Altersrente, die bei Männern in der Regel ab dem 60. und bei Frauen ab dem 55. (Angestellte) bzw. 50. Lebensjahr (Arbeiterin) zum Tragen kommt. Diese Rente zielt weniger auf den Erhalt des bisherigen Lebensstandards

ab, sondern hat mehr die Funktion einer Grundsicherung im Alter. Zudem ist sie durch die Koppelung an den Solidarfond regionalisiert, in wirtschaftlich prosperierenden Gebieten steht im Alter also mehr zur Verfügung als beispielsweise in den ländlich geprägten Provinzen *Guizhou* und *Hunan* oder in den Autonomen Regionen *Ningxia* und *Tibet*. Invaliden- und Hinterbliebenenrenten waren zwar schon in einem früheren Entwurf des Sozialversicherungsgesetzes angedacht, konnten aber noch nicht umgesetzt werden - hauptsächlich ein Problem fehlender Finanzierungsmöglichkeiten.

Es gibt zahlreiche weitere Probleme, die den Aufbau eines starken und leistungsfähigen Rentenversicherungssystems in der VR China behindern. Hier ist zum einen die Überalterung der Gesellschaft zu nennen - im Jahre 2050 werden ca. 400 Mio. Chinesen im Rentenalter sein. Ursachen hierfür sind die Ein-Kind-Politik, die bevölkerungspolitisch durchaus sinnvoll ist, aber oft umgangen wird und für die Landbevölkerung nur eingeschränkt und für die Minderheiten Chinas gar nicht gilt, sowie die rasche Steigerung der Lebenserwartung, denn Chinesen werden heute schon fast so alt wie Europäer. Problematisch ist aber auch die hohe Arbeitslosigkeit, denn Arbeitslose leisten keine Beiträge für den Solidarfond und sparen kein individuelles Konto an. Hinzu kommt der nicht ausreichende Deckungsgrad in der Sozialversicherung: Staatsbetriebe mit einer ungünstigen Altersstruktur, einer großen Zahl zu versorgender Bestandsrentner und damit hohen Lohnnebenkosten wälzen ihre Lasten gerne auf die neugeschaffenen sozialen Sicherungssysteme ab, weil sie sich damit konsolidieren und wieder wettbewerbsfähig werden. Privatbetriebe hingegen, die meist in lukrativen Geschäftsfeldern agieren, hohe Gewinne erzielen und vorwiegend junge dynamische Arbeitskräfte beschäftigen, haben schon aus Kostengründen kein Interesse an einer Einbeziehung in die Sozialversicherung, zumal sie - nicht ganz unberechtigt - kein übermäßiges Vertrauen in das neue System setzen, denn nur zu oft sind Gelder in der Vergangenheit von den Arbeitsbehörden und Sozialversicherungsträgern abgezweigt und zweckentfremdet worden. Dennoch teilt die Botschaft der VR China auf ihrer deutschen Homepage<sup>13</sup> mit, dass sich die chinesische Sozialversicherung weiterhin kontinuierlich ausbreite. Die Zahl der Versicherten in der Alters-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung habe jeweils die Marke von 100 Mio. überschritten, denn immer mehr Chinesen hätten die Vorteile der Sozialversicherung erkannt. Außerdem habe die chinesische Regierung effektive Maßnahmen ergriffen, um den Deckungsgrad in der Sozialversicherung weiterhin zu vergrößern, damit zukünftig insbesondere mehr Arbeitslose in den Genuss von Sozialleistungen kommen könnten....

---

<sup>13</sup> <http://www.fmprc.gov.cn/ce/cede/det/jj/t168400.htm>

### c) Kranken- und Unfallversicherung

Von grundlegender Bedeutung für die Krankenversicherung der VR China ist der Beschluss des Staatsrats vom 14. Dezember 1998 zur Errichtung eines Grundkrankenversicherungssystems für Arbeiter und Angestellte in Städten und Gemeinden, in dem die wesentlichen Rahmenbedingungen für den Aufbau einer umfassenden Krankenversicherung festgelegt sind. Dieser Beschluss - ebenfalls eine gesetzgebungsähnliche Regelung<sup>14</sup> ohne Beteiligung des formellen Gesetzgebers - geht hinsichtlich des Adressatenkreises noch weiter als sein Pendant zur Rentenversicherung<sup>15</sup>, in dem er sich ausdrücklich an die Beschäftigte "in Städten und Gemeinden" wendet. Ergänzt wurde er durch einige Erlasse des zuständigen MoLaSS aus Mai 1995, die jeweils unter dem Namen "Vorläufige Methode zur Verwaltung von ..." den Erprobungscharakter des neuen Versicherungszweiges unterstrichen und Einzelheiten u. a. für die Krankenhäuser (Polikliniken), die Apotheken und sogar im Hinblick auf eine Positivliste von Arzneimitteln festlegten. Auf Provinzebene wurden jeweils Durchführungsbestimmungen getroffen und sodann in Pilotvorhaben munter mit dem unbekanntem Wesen "Krankenversicherung" experimentiert.

Die Grundkrankenversicherung ist regional konzipiert, ein Wettbewerb konkurrierender Krankenkassen daher ausgeschlossen. Für die Finanzierung haben die Vorstellungen zur Rentenversicherung Pate gestanden, denn auch hier wird der Weg über eine Kombination aus Solidarfond und Individualkonto gesucht. So hat jeder Arbeitnehmer einen bestimmten Teil seines Einkommens in einem individuellen und nur ihm zur Verfügung stehenden Konto anzulegen und daraus die Kosten für geringfügige Erkrankungen sowie für ambulante Behandlungen aufzubringen, während die Behandlung größerer und ernsthafterer Erkrankungen aus Mitteln des Solidarfonds bezahlt wird. Der im Wesentlichen durch Arbeitgeberbeiträge und aus Steuermitteln finanzierte Solidarfond tritt auch ein, wenn ein individuelles Konto nicht zur Verfügung steht oder dessen Mittel erschöpft sind. Da der Solidarfond nur bis zu einer - regional sehr unterschiedlichen - Höchstgrenze leistet, werden besonders schwere und kostenintensive Erkrankungen "privat" abgesichert, nämlich durch die *PICC*<sup>16</sup>.

Zentralstaatlich wurde ein konkreter Leistungskatalog für die Krankenversicherung zunächst nicht vorgesehen, sondern mehr auf die Erprobung des Systems gesetzt. Dies und die Einführung der Positivliste für Arzneimittel führte zur Hamsterkäufen von Medikamenten und zu einem sprunghaften Anstieg operativer Eingriffe. Probleme gab es auch bei der Krankenversorgung von Rentnern, deren Zahl beständig wächst, bei der Festlegung des auf das

---

<sup>14</sup> s. oben II. 2

<sup>15</sup> s. oben II. 2 b)

<sup>16</sup> People's Insurance Company of China

individuelle Konto einzuzahlenden Betrages, weil dieser an einen Altersfaktor gekoppelt ist, und hinsichtlich der Beitragsentrichtungsmoral der Arbeitgeber. Zudem führte das neue System zu einer Zwei-Klassen-Gesellschaft, weil die Landbevölkerung, Wanderarbeitnehmer<sup>17</sup> und Arbeitslose nicht in die Grundkrankenversicherung einbezogen waren. Und dass Krankenhäuser, Ärzte und Apotheken das neue System zur Optimierung ihrer Gewinnspannen zu nutzen versuchten und dazu teilweise sogar kollusiv mit Versicherten zusammenwirkten, darf einen mit den Untiefen des Krankenversicherungsrechts vertrauten Leser nicht allzu sehr überraschen...

Ein Entwurf zum Unfallversicherungsrecht wurde von deutschen und chinesischen Experten schon Mitte 1995 gemeinsam beraten; dies führte zum Erlass von Methoden zur versuchsweisen Einführung einer Unfallversicherung für Arbeiter und Angestellte in Unternehmen vom 12. August 1996. Die teilweise katastrophalen Arbeitsbedingungen und das Fehlen jeglicher Arbeitsschutzbestimmungen vor allem im Bergbau und in der Schwerindustrie ließen die Unfallversicherung zu einem besonderen Schwerpunkt in der ersten Projektphase werden. Dabei wurden auch die Provinzen verstärkt in die Pflicht genommen, denn die Bedeutung der Arbeitssicherheit für den einzelnen Arbeitnehmer lässt sich besser in den Betrieben als in Ministerien und Arbeitsbehörden vermitteln. Wer chinesische Arbeiter mit Badelatschen in einem Stahlwerk ohne jegliche Schutzkleidung und nur mit Sonnenbrille als Augenschutz gegen Funkenflug hat schweißen sehen und wer die ausbeuterischen Verhältnisse in chinesischen Minen kennt, vermag zu ermessen, wie wichtig und notwendig sozialer Fortschritt im Sinne von Arbeitssicherheit und Unfallschutz gerade in der Schwerindustrie und unter Tage ist.

### **3. Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit**

Chinesische Counterparts, die bei Studienaufenthalten in Deutschland die hiesigen Gerichte kennenlernen konnten und von der Qualität und dem Engagement der deutschen Arbeits- und Sozialrichter/-innen begeistert waren, hatten die Idee, das Prinzip der Fachgerichtsbarkeiten möglichst identisch für die VR China zu übernehmen. Als ich bei entsprechenden vorbereitenden Beratungen zur möglichen Implementierung einer chinesischen Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit auf die Notwendigkeit der Effektivität eines solch fachgebietbezogenen Rechtsschutzes hinwies und vom deutschen Beispiel aus hochrechnete, welche erhebliche Zahl neuer Richterinnen und Richter eingestellt (und bezahlt) werden müssten, flachte die Euphorie spürbar ab und wich kalkulierender Nüchternheit - meine Berechnungen trafen in

---

<sup>17</sup> s. oben II. 2 a)

etwa die Einwohnerzahl einer mittleren chinesischen Kreisstadt. Deshalb wurden neue Wege gesucht und auch gefunden.

Zunächst war es wichtig, die nach alter sozialistischer Tradition als Einheit betrachteten Rechtsbereiche Arbeitsrecht und Sozialrecht voneinander abzukoppeln und der chinesischen Seite klar zu machen, dass das eine zivil- und das andere öffentlich-rechtlich geprägt ist. Sodann diene uns die rechtspolitische Entwicklung der DDR in der Zeit unmittelbar nach der Wiedervereinigung als gutes Beispiel, hatte doch die VR China mit ihren Volksgerichten ebenfalls ein gegliedertes und mehrschichtiges Gerichtssystem zu Verfügung. Allerdings befassten sich die Spruchkörper der Volksgerichte meist nur mit strafrechtlichen Sachverhalten, gelegentlich auch mit zivilrechtlichen Streitigkeiten und ganz ausnahmsweise vielleicht sogar mit einem Arbeitsrechtsfall; Verwaltungs- und Sozialrecht kamen forensisch indes nicht vor. Außerdem waren die Richterinnen und Richter in den früheren sozialistischen Staaten weder politisch unabhängig noch in ihren Entscheidungen frei; eine unabhängige Justiz mit neutralen Gerichtspersonen als Teil eines bürgerlich-demokratischen Systems der Gewaltenteilung hatte es in der VR China nie gegeben. Hinzu kam, dass sich der Richternachwuchs meist aus den Reihen ehemaliger Militärs rekrutierte, denen "Befehl und Gehorsam" mehr am Herzen lag als "Recht und Gesetz". Im Übrigen ist der Nachweis einer Ausbildung in den Rechtswissenschaften erst seit Mitte der 1980er Jahre Pflicht und erst seit wenigen Jahren gibt es eine zentrale staatliche Zulassungsprüfung für Richter/-innen. Während also die Qualität und Anzahl der Gesetze auch dank ausländischer Beratung stark gestiegen ist, bestehen weiterhin große Mängel in der Praxis der Rechtsprechung.<sup>18</sup>

In den Volksgerichten wurden auf den Eingangsebenen - ähnlich wie in den Kreis- und Bezirksgerichten der früheren DDR - Fachkammern für Arbeitsrecht und für Sozialrecht sowie später auch noch für Verwaltungsrecht eingerichtet, die speziell die zunehmenden Streitigkeiten aus diesen Bereichen zu bearbeiten hatten. Vorgeschaltet sind jedoch - ebenfalls nach bewährtem DDR-Muster - sog. Schlichtungs- und Schiedskommissionen. Die ersteren sollen auf betrieblicher Ebene aufkommende arbeitsrechtliche Probleme lösen, während die letzteren auf staatlicher Ebene angesiedelt sind und nach dem sog. Tripartiten-Prinzip funktionieren: Vor der Anrufung des staatlichen Gerichts ist eine obligatorische Streitschlichtung vorgesehen, und zwar unter Beteiligung der staatlichen Arbeitsbehörden sowie der Arbeitgeberseite, vertreten meist durch den betroffenen Betrieb, und der Arbeitnehmerseite, diese häufig mit gewerkschaftlicher Beteiligung. Dieser vorgerichtlichen Mediation - um einen "modernen", wenn auch hier falschen Terminus zu gebrauchen - kommt in der Praxis hohe

---

<sup>18</sup> Deshalb werden in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit insbesondere durch das deutsche BMZ gezielt Fortbildungsprogramme für chinesische Richter/-innen mit dem National Judges College (NJC) gefördert, vgl. [http://www.bmz.de/de/laender/partnerlaender/china/projekte/china\\_rechtsstaatlichkeit.html](http://www.bmz.de/de/laender/partnerlaender/china/projekte/china_rechtsstaatlichkeit.html)

Bedeutung zu, denn bei der immer noch sehr unzureichenden Qualität der chinesischen Richterschaft ist es oft angeraten, einen vorgerichtlichen Interessenausgleich anzustreben und nicht auf einen kaum vorhersehbaren Richterspruch zu vertrauen. Dies gilt im Prinzip auch für das Sozialrecht, denn die neuen Sozialversicherungsbehörden sind ebenfalls auf der Ebene der Arbeitsbehörden angesiedelt und können durchaus an solchen Schiedskommissionen beteiligt sein.

#### **4. Verwaltungsrecht / Gesetzgebungstechnik**

Die deutsch-chinesische Zusammenarbeit in diesem Rechtsbereich wurde 1997 intensiviert und geht auf einen Besuch des damaligen Bundespräsidenten Roman Herzog<sup>19</sup> zurück. Die Aufgabe bestand im Wesentlichen darin, ausgewählte Entscheidungsträger aus Verwaltungsbehörden und Volksgerichten sowie ausgewiesene Verfassungs- und Verwaltungswissenschaftler mit den Grundlagen des deutschen und europäischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts vertraut zu machen. Die "Herzog-Initiative", schwungvoll auf beiden Seiten gestartet, aber leider nicht mit ausreichendem finanziellem Budget versehen, lief 1999 aus, hatte aber gleichwohl so viel "Drive" entwickelt, dass sich eine weitere bilaterale Kooperation zwischen BMZ und der Gesetzgebungskommission des Standing Committee des NVK entwickelte, in deren Rahmen die chinesischen Partner bei der Entwicklung und Ausarbeitung rechtsstaatlicher Verwaltungsnormen beraten wurden. Dies war fast eine Sensation, denn damit war erstmals ein ausländischer Regierungsberater in das Innerste des chinesischen Staatsapparates vorgedrungen, nämlich in das Parlament. Für mich bedeutete es eine mehr als reizvolle Zusatzaufgabe, neben dem Arbeits- und Sozialrecht nunmehr auch Gesetzentwürfe zum Verwaltungsverfahren-, Verwaltungsvollstreckungs- und sogar zum Staatsorganisationsrecht beraten zu können. Den Höhepunkt dieser Zusammenarbeit bildeten Beratungen und Symposien zu verfassungsrechtlichen und gesetzgebungstechnischen Fragestellungen, die schließlich in einem Gesetzgebungsgesetz<sup>20</sup> mündeten - einem Parlamentsgesetz der VR China, in dem rechtsstaatliche Grundprinzipien für den Erlass von Gesetzen, Verordnungen und sonstigen gesetzgebungsähnlichen Regelungen verankert sind.

#### **5. Deutsch-chinesischer Rechtsstaatsdialog**

Die Bundesregierung in Person von Bundeskanzler Schröder hatte der chinesischen Regierung Anfang November 1999 einen umfassenden bilateralen Dialog zu Fragen des Rechtsstaats vorgeschlagen. Dies wurde von der chinesischen Seite sofort aufgegriffen, weil

---

<sup>19</sup> "Herzog-Initiative" - vgl. Schulte-Kulmann, Rechtszusammenarbeit mit der VR China, 1. Aufl. 2005, S. 120 ff.; s. zusammenfass. auch <http://www.hanouli.de/hanouli.html>

<sup>20</sup> vom 15. März 2000



soziale Stabilität, wirtschaftliches Wachstum und Auslandsinvestitionen ein hohes Maß an Rechtssicherheit sowohl für die Bevölkerung als auch für Investoren erfordern. Partner dieser sog. "Kanzler-Initiative" - in der Folge als deutsch-chinesischer Rechtsstaatsdialog bezeichnet - waren BMZ und BMJ<sup>21</sup> auf deutscher Seite sowie das Rechtsamt im Staatsrat der VR China, die Koordinierungsfunktion war zunächst in meinem Projektportfolio angesiedelt und ging später auf das BMJ über. Ziel der Rechtsstaatsinitiative war und ist es, durch das bessere Verständnis der jeweiligen Tradition und Kultur einen gemeinsamen Beitrag zur Durchsetzung von rechtsstaatlichem Denken und Handeln zu leisten, das eine Respektierung der Menschenrechte einschließt, und in Ansehung der Unteilbarkeit des Rechtsstaats die Reformen in der VR China zu begleiten. Der Dialog soll die vorhandenen Ansätze fortführen, systematisch zusammenfügen und zugleich auf eine breitere Grundlage stellen. Neben Bundestag und Bundesregierung, anderen staatlichen Stellen und der Wissenschaft sollen insbesondere die wichtigen Organisationen der Zivilgesellschaft, die mit der Durchsetzung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit befasst sind, daran mitwirken.<sup>22</sup>

Der Rechtsstaatsdialog einschließlich des Menschenrechtsdialogs wird auch in den kommenden Jahren fortgeführt. Am 22. April 2008 unterzeichneten die Bundesjustizministerin *B. Zypries* und ihr chinesischer Amtskollege *Cao Kangtai* ein neues Zweijahresprogramm. Schwerpunkt ist neben den weiterhin drängenden Fragen des sozialen Sicherungssystems die Unterstützung Chinas beim Aufbau einer freien Rechtsanwaltschaft und einer modernen Justiz.<sup>23</sup> Eine besondere Rolle im Rahmen des deutsch-chinesischen Rechtsstaatsdialogs spielt aber auch der jährliche bilaterale Menschenrechtsdialog, den das Auswärtige Amt seit 2003 mit der chinesischen Regierung führt.<sup>24</sup>

### III. Resümee

Der Umbau eines Staates ist eine schwierige Sache - wir wissen das seit der deutsch-deutschen Wiedervereinigung nur zu gut. Um wie viel schwieriger muss es sein, ein Land von der Größe Chinas von Grund auf zu reformieren, Wirtschaft und Sozialsystem komplett umzustrukturieren und von einem allmächtigen Kaderstaat in ein rechtsstaatlich verfasstes Gemeinwesen zu überführen. Chinas Elite hat diesen neuen "Langen Marsch" begonnen - er ist steil, steinig und nicht immer gradlinig; aber "auch ein langer Weg beginnt mit dem ersten Schritt", wie der chinesische Philosoph *Laotse* vor mehr als zwei Jahrtausenden schon so treffend festgestellt hat. Man sollte die ernsthaften Bemühungen der KP China zur mehr

---

<sup>21</sup> Bundesministerium der Justiz

<sup>22</sup> <http://www.bmj.bund.de/rechtsstaatsdialog>

<sup>23</sup> s. oben II. 3

<sup>24</sup> s. Fn 22

Rechtsstaatlichkeit anerkennen, denn gerade für die Chinesen ist es ein großes Wagnis, sich zu öffnen und bislang vertraute Pfade zu verlassen. Denn trotz der zum Teil beeindruckenden Modernisierungserfolge, eines starken Wirtschaftswachstums und hoher Außenhandelsüberschüsse bleibt China in bestimmten Regionen aber immer noch auf dem Stand eines Entwicklungslandes. Darüber hinaus hat das Land strukturelle Probleme, die nicht kurzfristig und im Alleingang gelöst werden können. Dazu gehören z. B. die regional noch vorherrschende Armut, hoher Verbrauch von Energie und anderen Ressourcen sowie die steigende Umweltverschmutzung. Dennoch - die VR China spielt wegen ihrer großen wirtschaftlichen, regionalen und internationalen Bedeutung eine Schlüsselrolle bei der Sicherung von Frieden und Stabilität sowie bei der Bekämpfung der Armut. Die Zusammenarbeit mit China hat deshalb vor allem das Ziel, weitere Anstöße für den chinesischen Reformprozess zu geben.<sup>25</sup> Dies sollten wir unterstützen, ohne indes zu politischen Fehlentwicklungen und zur Missachtung von Menschenrechten zu schweigen.

---

<sup>25</sup> <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Asien/China/RechtsstaatEntwicklung.html>