

Stufen-Netzes und der städtischen Gesundheitseinrichtungen in Wohnvierteln sowie des Systems der Gesundheitsabsicherung.<sup>647</sup>

Aufgrund der hohen Finanzkraft der Zentralregierung ist vorauszusehen, dass diese Ziele in absehbarer Zeit erreicht werden können. Die Deckungsrate des neuen kooperativen medizinischen Systems für die ländliche Bevölkerung erreichte im Jahre 2009 schon über 90%. Allerdings kann die nachhaltige Entwicklung des Gesundheitssystems nicht nur mit ausreichender finanzieller Unterstützung gewährleistet werden, es bedarf eines umfassenden Reformplans. Zurzeit muss die Regierung manche wichtige Aspekte des Reformplans, wie ein vernünftiges Umverteilungssystem zwischen der Zentralregierung und den lokalen Regierungen, ein der Realität und den Anforderungen der Öffentlichkeit entsprechendes Grundmodell des Krankenversicherungssystems, sowie ein Kontrollmechanismus der medizinischen Dienstleistungen und der Arzneimittelversorgung konkretisieren. Die oben genannten Aspekte überschreiten in gewissem Umfang den Rahmen der Gesundheitsreform, betreffen die weitere Reform des Finanzsystems, die Entwicklung der sozialistischen Marktwirtschaft sowie den Aufbau der Staatstheorien.

### *III. Beschäftigungsförderung und Arbeitslosensicherung*

Als der bevölkerungsreichste Staat der Erde steht die Volksrepublik China in ihren wirtschaftlichen Umstrukturierungsprozessen oft unter hohem Druck, Beschäftigung zu schaffen. Die Arbeitslosigkeit erreichte Anfang der 1950er Jahre, Ende der 1970er Jahre und Mitte der 1990er Jahre ihre Höchstwerte. Die Beschäftigungspolitik hatte sich den wirtschaftlichen und politischen Grundlagen entsprechend oft verändert. In der Periode der Planwirtschaft lag der Schwerpunkt der Beschäftigungspolitik in der Beseitigung der Arbeitslosigkeit, seit der Phase „Reform und Öffnung“ ändert der Schwerpunkt sich zu einer aktiven Beschäftigungsförderung,<sup>648</sup> die zurzeit in Verbindung mit der Arbeitslosenversicherung und der Sicherung des Existenzminimums ein soziales Sicherungsnetz für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bildet.

#### *1. Beschäftigungspolitik in der Periode der Planwirtschaft*

Am Anfang der 1950er Jahre kam es zum ersten Höhepunkt der Arbeitslosigkeit in der Volksrepublik. Die Zahl der Arbeitslosen in den Städten betrug über vier Millionen.

---

647 2008年政府工作报告 (Tätigkeitsbericht des Staatsrats 2008), vom 05. 03. 2008; 中共中央, 国务院关于深化卫生体制改革的意见 (Mitteilungen des Zentralkomitees der KP Chinas und des Staatsrats über die Vertiefung der Gesundheitsreform), 中发 (2009) 6号, vom 17. 03. 2009.

648 Ausführlich siehe: 胡鞍钢/程永宏, 从计划体制转向市场机制: 对中国就业政策的评估 (1949-2001) (Hu, Angang/Cheng, Yonghong, Vom planwirtschaftlichen System zum marktwirtschaftlichen System – Kommentar zur chinesischen Beschäftigungspolitik (1949-2001), in: 胡鞍钢/程永宏/杨韵新, 扩大就业与挑战失业 (Hu, Angang/Cheng, Yonghong/Yang, Yunxin (Hrsg.), Beschäftigungsförderung und Arbeitslosigkeitsbeseitigung), S. 3 ff.

Die Regierung hatte durch Übergangsmaßnahmen,<sup>649</sup> wie Schaffung der Arbeitsplätze und Gewährung von Hilfgeld, die Arbeitslosigkeit gesenkt.<sup>650</sup> Im Jahre 1958 proklamierte die Regierung, dass die Arbeitslosigkeit in der Volksrepublik völlig abgeschafft worden sei.<sup>651</sup>

In der Tat war der Beschäftigungsdruck in der Periode der Planwirtschaft stets hoch. Die überflüssigen städtischen Arbeitskräfte wurden von der Regierung aufs Land geschickt, um die damalige Industrialisierungsstrategie nicht durch das Beschäftigungsproblem zu behindern.<sup>652</sup> 1962-1979 wanderten insgesamt 17.76 Millionen städtische Jugendliche mit Schulbildung auf das Land ab.<sup>653</sup>

In den Städten kontrollierte die Regierung durch die „zentralisierte Anwerbung und Zuweisung“<sup>654</sup> die Einsetzung der Arbeitskräfte. Die Arbeitsbehörden verschiedener Regierungsebenen waren für die Beschäftigung aller städtischen Arbeitskräfte verantwortlich, der freie Arbeitsmarkt existierte in der Periode der Planwirtschaft nicht mehr. Die Regierung gewährleistete den Arbeitnehmern durch das strikte Kündigungsverbot<sup>655</sup> und das soziale Sicherungssystem eine umfassende Sicherung. „Beschäftigung“ bedeutete damals für die Arbeitenden nicht nur eine Sicherung der Arbeit und des Lohnes, sondern beinhaltete auch soziale Förderungs- sowie Wohlfahrtsmaßnahmen.

---

649 劳动部, 救济失业工人暂行办法 (Arbeitsministerium, Vorläufige Maßnahmen für Hilfe der Arbeitslosen), vom 17. 06. 1950.

650 Ausführlich vgl. 程永宏, 中国就业制度演变与评估 (Cheng, Yonghong, Kommentar zur Wandlung des Beschäftigungssystems Chinas), in: 胡鞍钢/程永宏/杨韵新, 扩大就业与挑战失业 (Hu, Angang/Cheng, Yonghong/Yang, Yunxin (Hrsg.), Beschäftigungsförderung und Arbeitslosigkeitsbeseitigung), S. 45; 游钧, 2006 - 2007年: 中国就业报告 (You, Jun (Hrsg.), 2006 - 2007: Blue Book of the Chinese Employment), S. 154.

651 Siehe: 张车伟, 扩大与促进就业的思路与对策 (Zhang, Chewei, Approaches and Policies to Promote Employment, in: 陈佳贵/王延中, 中国社会保障发展报告 2001-2004 (Chen, Jiagui/Wang, Yanzhong (Hrsg.), China Social Security System Development Report 2001-2004), S. 153ff.

652 Vgl. 张车伟, 扩大与促进就业的思路与对策 (Zhang, Chewei, Approaches and Policies to Promote Employment, in: 陈佳贵/王延中, 中国社会保障发展报告 2001-2004 (Chen, Jiagui/Wang, Yanzhong (Hrsg.), China Social Security System Development Report 2001-2004), S. 153; 程永宏, 中国就业制度演变与评估 (Cheng, Yonghong, Kommentar zur Wandlung des Beschäftigungssystems Chinas), in: 胡鞍钢/程永宏/杨韵新, 扩大就业与挑战失业 (Hu, Angang/Cheng, Yonghong/Yang, Yunxin (Hrsg.), Beschäftigungsförderung und Arbeitslosigkeitsbeseitigung), S. 45.

653 张车伟, 扩大与促进就业的思路与对策 (Zhang, Chewei, Approaches and Policies to Promote Employment, in: 陈佳贵/王延中, 中国社会保障发展报告 2001-2004 (Chen, Jiagui/Wang, Yanzhong (Hrsg.), China Social Security System Development Report 2001-2004), S. 154.

654 中央人民政府政务院关于劳动就业问题的决定 ( Beschluss des Staatsverwaltungsrats zu Fragen von Arbeit und Beschäftigung), vom 06. 08. 1952.

655 Nr. 1 des Beschlusses des Staatsverwaltungsrats zu den Fragen von Arbeit und Beschäftigung), vom 06. 08. 1952.

## 2. Seit dem Aufbau der sozialistischen Marktwirtschaft

### a) 1980 – 2002: Flexible Beschäftigungspolitik und Arbeitslosensicherung

Nach der Kulturrevolution wurde die Beschäftigungspolitik korrigiert. Die überflüssigen städtischen Arbeitskräfte wurden nicht mehr auf das Land geschickt. Den Jugendlichen aus den Städten, die sich schon auf dem Land niedergelassen hatten, wurde zugestanden, in die Städte zurückzukehren. Sie strömten in ihre Heimatstädte, warteten auf Arbeitsplätze. Dies führte zu dem zweiten Höhepunkt der Arbeitslosigkeit der Volksrepublik. Weil der Begriff „Arbeitslose“ damals in China nicht verwendet wurde, wurden sie als „Auf-Arbeit-Wartenden“ genannt. Im Jahre 1979 erreichte die Zahl der „Auf-Arbeit-Wartenden“ in den Städten 15 Millionen Personen.<sup>656</sup> Die Richtlinie „zentralisierte Anwerbung und Zuweisung“ konnte nicht mehr durchgeführt werden, sie wurde von einer vorläufigen Beschäftigungsrichtlinie – die sogenannten „Drei-Bindungen“ – ersetzt. Die „Drei-Bindungen“ bedeuten eine Bindung der drei Hauptmaßnahmen der Beschäftigungsförderung. Diese Hauptmaßnahmen sind die Arbeitsvermittlung der Arbeitsbehörden, die freiwillige Zusammenarbeit sowie die selbständige Arbeit der Erwerbsfähigen. Sie werden von der Regierung durch eine einheitliche Planung verwaltet.<sup>657</sup> Die „Drei-Bindungen“-Richtlinie war eigentlich eine Zulassung für die Entwicklung der privaten Wirtschaft, die in der Periode der Planwirtschaft verboten war. Diese neue flexiblere Beschäftigungspolitik erzielte beachtliche Ergebnisse. Die offizielle Arbeitslosenrate sank deutlich von 5.5% im Jahre 1979 auf 1.8% im Jahre 1985.<sup>658</sup>

Aufgrund der Wirtschaftsreformen begann die Regierung, nach dem zweiten Höhepunkt der Arbeitslosigkeit, das alte Beschäftigungssystem durch ein Arbeitsvertragssystem zu ersetzen. Die seit 1986 aufgebaute Arbeitslosenversicherung war anfänglich eine Zusatzmaßnahme für die Durchführung des neuen Arbeitsvertragssystems und die Reform der staatlichen Unternehmen. Ziel der Errichtung der Arbeitslosenversicherung war es, bei der Strukturänderung der Staatsunternehmen und damit verbundenen Kündigungen den Lebensunterhalt der Arbeitslosen zu sichern, damit die gesellschaftliche Unruhe vermindert wird.<sup>659</sup>

---

656 程永宏, 中国就业制度演变与评估 (Cheng, Yonghong, Kommentar zur Wandlung des Beschäftigungssystems Chinas), in: 胡鞍钢/程永宏/杨韵新, 扩大就业与挑战失业 (Hu, Angang/Cheng, Yonghong/Yang, Yunxin (Hrsg.), Beschäftigungsförderung und Arbeitslosigkeitsbeseitigung), S. 50.

657 中共中央关于进一步做好城镇劳动就业工作的通知 (Bekanntmachung des Zentralkomitees der KP Chinas über die Verbesserung der Beschäftigungsarbeit in den Städten und Gemeinden), vom 17. 08. 1980; ausführlich auch: 程永宏, 中国就业制度演变与评估 (Cheng, Yonghong, Kommentar zur Wandlung des Beschäftigungssystems Chinas), in: 胡鞍钢/程永宏/杨韵新, 扩大就业与挑战失业 (Hu, Angang/Cheng, Yonghong/Yang, Yunxin (Hrsg.), Beschäftigungsförderung und Arbeitslosigkeitsbeseitigung), S. 52ff.

658 程永宏, 中国就业制度演变与评估 (Cheng, Yonghong, Kommentar zur Wandlung des Beschäftigungssystems Chinas), in: 胡鞍钢/程永宏/杨韵新, 扩大就业与挑战失业 (Hu, Angang/Cheng, Yonghong/Yang, Yunxin (Hrsg.), Beschäftigungsförderung und Arbeitslosigkeitsbeseitigung), S. 53.

659 Siehe: 高书生, 社会保障改革何去何从 (Gao, Shusheng, Die Reform der sozialen Sicherheit steht am Scheideweg), S. 92ff.

Mitte der 1990er Jahre kam es zum dritten Höhepunkt der Arbeitslosigkeit mit der Strukturänderung der Staatsunternehmen. Bis Ende 1994 wurden 12 Millionen Arbeitnehmer (ca. 12% der gesamten Arbeitnehmer in den Staatsunternehmen) von den Betrieben ausgegliedert.<sup>660</sup> Das heißt, dass die Arbeitnehmer formell noch Arbeitsverhältnisse mit den Betrieben hatten, aber sie erhielten keine Arbeitsplätze und damit nur einen geringfügigen Lohn, weil die Betriebe selbst in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten waren. In dieser prekären Lage wurden die Übergangsmaßnahmen „Zwei Garantien“ und „Drei Sicherungslinien“ im Jahre 1998 eingerichtet, um den ausgegliederten Arbeitern eine Mindestlebenssicherung zu garantieren und ihnen bei der Suche nach einer neuen Stelle zu helfen<sup>661</sup>. Dafür hatte die Arbeitslosenversicherung nur einen geringfügigen Teil der Geldmittel gewährt, die meisten Geldmittel wurden von der Regierung und den Unternehmen übertragen.<sup>662</sup>

Die „Zwei Garantien“ bezogen sich auf die Garantie des Grundlebensstandards für die ausgegliederten Arbeitnehmer der Staatsbetriebe sowie die Garantie der rechtzeitigen und vollen Bezahlung der Renten für die Rentner der Staatsbetriebe.<sup>663</sup> Die „Drei Sicherungslinien“ umfassten die Grundlebenssicherung für die ausgegliederten Arbeitnehmer der staatlichen Unternehmen, die Arbeitslosenversicherung und die Existenzsicherung für städtische Bedürftige. Gemäß der Bekanntmachung des Zentralkomitees der KP und des Staatsrats mussten Staatsbetriebe, die Arbeitnehmer ausgegliedert hatten, ein Wiederbeschäftigungszentrum einrichten, an das sich die ausgegliederten Arbeitnehmer wenden konnten, und mit dem sie Vereinbarungen über ihre Grundlebenssicherung sowie Wiederbeschäftigung abschließen. Das Wiederbeschäftigungszentrum war verantwortlich für die Auszahlung von Grundlebenssicherungsgeld, die Entrichtung der Sozialversicherungsbeiträge und die Wiederbeschäftigungsprogramme. In einem Zeitraum von maximal drei Jahren konnte der ausgegliederte Arbeitnehmer Grundlebenssicherungsgeld erhalten, das höher als das Arbeitslosengeld war. Wenn er nach drei Jahren nicht wiederbeschäftigt wurde, wurde das Arbeitsverhältnis mit dem Unternehmen

---

660 程永宏, 中国就业制度演变与评估 (Cheng, Yonghong, Kommentar zur Umgestaltung des Beschäftigungssystems Chinas), in: 胡鞍钢/程永宏/杨韵新, 扩大就业与挑战失业 (Hu, Angang/Cheng, Yonghong/Yang, Yunxin (Hrsg.), Beschäftigungsförderung und Arbeitslosigkeitsbeseitigung), S. 71.

661 中共中央, 国务院关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知 (Bekanntmachung des Zentralkomitees der KP Chinas und des Staatsrats über die Durchführung der Garantie des Grundlegenden Lebensstandards für die entlassenen Arbeitnehmer der Staatsbetriebe und der Arbeit der Wiederbeschäftigung), 中发 (1998)10号, vom 09. 06. 1998.

662 Ausführlich siehe: 孙炳耀, 完善失业保障制度的思路与对策 (Sun, Bingyao, Approaches and Policies to Enhance Unemployment Benefit System), in: 陈佳贵/王延中, 中国社会保障发展报告 (2001-2004) No. 2 (Chen, Jiagui/Wang, Yanzhong (Hrsg.), China Social Security System Development Report (2001-2004) No. 2), S. 135.

663 Nr. 5 der Bekanntmachung des Zentralkomitees der KP Chinas und des Staatsrats über die Durchführung der Garantie des Grundlegenden Lebensstandards für die entlassenen Arbeitnehmer der Staatsbetriebe und der Arbeit der Wiederbeschäftigung von 1998.

beendet, er erhielt für nicht länger als zwei Jahre Arbeitslosengeld und danach die Sicherung des Existenzminimums für städtische Bedürftige.<sup>664</sup>

Die Funktionen des Wiederbeschäftigungszentrums wurden allmählich durch die öffentlichen Beschäftigungsdienstleistungen und die Arbeitslosenversicherung ersetzt. Seit 2006 existieren die Wiederbeschäftigungszentren landesweit nicht mehr. Die Arbeitslosen der Staatsunternehmen werden nun direkt in die Arbeitslosenversicherung aufgenommen und suchen selbst oder über die Arbeitsvermittlungsagenturen neue Arbeit auf dem Arbeitsmarkt.<sup>665</sup>

## b) Die aktive Beschäftigungspolitik

Von 1998 bis 2003 wurden ca. 27 Millionen Arbeitnehmer von den Staatsunternehmen entlassen.<sup>666</sup> Die Quote der registrierten städtischen Arbeitslosen lag seit vielen Jahren offiziell nur bei ca. 4%,<sup>667</sup> allerdings nach der Schätzung der Ökonomen hatte die durchschnittliche Arbeitslosenrate in Städten schon 8% überschritten.<sup>668</sup> Nach den Forschungsergebnissen von der *Chinese Academy of Social Sciences* betrug die Arbeitslosenrate 2002 in fünf großen Städten<sup>669</sup> durchschnittlich 14.3%.<sup>670</sup> Gemäß dem Weißbuch der Zentralregierung „Chinas Beschäftigungslage und -politik“ von 2004<sup>671</sup> war die Zahl der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 2001 bis 2005 jährlich um 13.6 Millionen Personen gewachsen, bis 2020 wird es landesweit 940 Millionen Menschen im erwerbsfähigen Alter geben.

---

664 Nr. 3 der Bekanntmachung des Zentralkomitees der KP Chinas und des Staatsrats über die Durchführung der Garantie des Grundlegenden Lebensstandards für die entlassenen Arbeitnehmer der Staatsbetriebe und der Arbeit der Wiederbeschäftigung von 1998.

665 国务院关于进一步加强就业再就业工作的通知 (Bekanntmachung des Staatsrats über die weitere Verstärkung der Beschäftigungs- und Wiederbeschäftigungsarbeit), 国发 (2005) 36号, vom 08. 11. 2005.

666 张车伟, 失业率定义的国际比较及中国城镇失业率 (*Zhang, Chewei, An International Comparison of the Definition for Unemployment and the Rate of Unemployment in Urban China*), in: 世界经济 (*World Economic*), 2003/5, S. 47.

667 劳动和社会保障事业发展统计公报 (Statistisches Bulletin über Arbeit und soziale Sicherheit), [http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/node\\_5436.html](http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/node_5436.html) (Stand: 15. 07. 2010).

668 张车伟, 失业率定义的国际比较及中国城镇失业率 (*Zhang, Chewei, An International Comparison of the Definition for Unemployment and the Rate of Unemployment in Urban China*), in: 世界经济 (*World Economic*), 2003/5, S. 54; 胡鞍钢/杨韵新, 结构变革的创造性摧毁: 中国城镇失业与失业保障 (1993-2000) (*Hu, Angang/Yang, Yunxin, Schaffung und Zerstörung in der Strukturänderung: die Arbeitslosigkeit in den chinesischen Städten und Gemeinden 1993-2000*), in: 胡鞍钢/程永宏/杨韵新, 扩大就业与挑战失业 (*Hu, Angang/Cheng, Yonghong/Yang, Yunxin* (Hrsg.), Beschäftigungsförderung und Arbeitslosigkeitsbeseitigung), S. 210.

669 Shanghai (8.9%), Wuhan (22.3%), Shenyang (17.6%), Xi'an (16.5%), Fuzhou (12.3%).

670 张车伟, 扩大与促进就业的思路与对策 (*Zhang, Chewei, Approaches and Policies to Promote Employment*, in: 陈佳贵/王延中, 中国社会保障发展报告 2001-2004 (*Chen, Jiagui/Wang, Yanzhong* (Hrsg.), *China Social Security System Development Report 2001-2004*), S. 164.

671 国务院新闻办公室, 中国的就业状况和政策 (*Presseamt des Staatsrats, Weißbuch über Chinas Beschäftigungslage und -politik*), vom 26. 04. 2004. <http://www.china.com.cn/ch-book/20040426/index.html> (Stand: 15. 07. 2010).

Schließlich wurde 2002 in den Dokumenten der KP Chinas und der Zentralregierung darauf hingewiesen, dass die Beschäftigungslage Chinas zurzeit prekär ist und es für eine gewisse Zeitspanne so bleiben wird.<sup>672</sup> Die Diskrepanzen der Beschäftigungslage werden hauptsächlich „in der riesigen Nachfrage der Werktätigen nach Beschäftigung, der enorm großen Menge an Arbeitskräften sowie der breiten Kluft zwischen der Qualität der Arbeitssuchenden und den beruflichen Anforderungen“ bestehen, die durch folgende Merkmale gekennzeichnet sind:<sup>673</sup> Die Diskrepanzen zwischen der Beschäftigungsnachfrage und dem Angebot sowie die Widersprüche der Beschäftigungsstruktur existieren nebeneinander. Während die Städte weiter unter starkem Beschäftigungsdruck stehen, beschleunigt sich die Abwanderung ländlicher überschüssiger Arbeitskräfte in die Sekundär- und Tertiärsektoren. Das Problem der Beschäftigung der Berufseinsteiger und die Wiederbeschäftigung der Arbeitslosen hängen eng miteinander zusammen.

#### a) Beschäftigungspolitik 2002 – 2005

Angesichts dieser Situation werden der Abbau der Arbeitslosigkeit und die Schaffung mehrerer Arbeitsplätze seit dem Anfang des 21. Jahrhunderts als die vorrangigen Aufgaben für das wirtschaftliche Wachstum und die gesellschaftliche Stabilität Chinas betrachtet. Dafür wurde die „aktive Beschäftigungspolitik“ als eine langfristige Politik im Jahre 2002 festgelegt.<sup>674</sup> Die Richtlinie für Beschäftigung in dieser Periode lautet: „Die Arbeitenden entscheiden selbständig über die Beschäftigung. Sie wird ebenfalls durch den Markt reguliert und durch die Regierung gefördert.“<sup>675</sup>

Die chinesische Beschäftigungsrichtlinie kennzeichnet den Wandel von einer inaktiven Lebensunterstützung der Arbeitslosen zur aktiven Beschäftigungsförderung. Die aktive Beschäftigungspolitik von 2002 umfasste alle Maßnahmen, die für die Verminderung des Beschäftigungsdrucks und den Aufbau eines zu der gegenwärtigen Wirtschaftslage passenden Arbeitskräftemarkts relevant waren. Die Hauptaufgabe war die Wiederbeschäftigung der ausgegliederten Arbeitnehmer sowie Arbeitslosen der Staatsunternehmen, die als eine kurzfristige Maßnahme in der „Bekanntmachung des Zentralkomitees der KP Chinas und des Staatsrats über die weitere Durchführung der Wiederbeschäftigungsmaßnahmen für die entlassenen Arbeitnehmer und die Arbeitslosen“ bis Ende 2005 befristet war. Die Arbeitsschwerpunkte waren:

---

672 中共中央, 国务院关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知 (Bekanntmachung des Zentralkomitees der KP Chinas und des Staatsrats über die weitere Durchführung der Wiederbeschäftigungsmaßnahmen für die entlassenen Arbeitnehmer und die Arbeitslosen), 中发 (2002) 12号, vom 30. 09. 2002.

673 Bekanntmachung des Zentralkomitees der KP Chinas und des Staatsrats über die Durchführung der Wiederbeschäftigungsmaßnahmen für die entlassenen Arbeitnehmer und die Arbeitslosen von 2002; Weißbuch über Chinas Beschäftigungslage und -politik von 2004.

674 江泽民, 在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告 (Jiang, Zemin, Bericht auf dem 16. Parteitag der KP Chinas), vom 08. 11. 2002.

675 国务院新闻办公室, 中国的就业状况和政策 (Presseamt des Staatsrats, Weißbuch über Chinas Beschäftigungslage und -politik), vom 26. 04. 2004.

- durch die makrowirtschaftlichen Maßnahmen, wie Erweiterung der Inlandsnachfrage, Verbesserung der Wirtschaftsstruktur sowie Bewahrung von Wirtschaftswachstum die Beschäftigung zu erweitern,<sup>676</sup>
- durch die Förderungsmaßnahmen für die Handels- und Dienstleistungssektoren, die arbeitsintensiven Industriebranchen sowie durch die flexible Beschäftigung mehr Arbeitsplätze zu schaffen,<sup>677</sup>
- durch die Finanz- und Steuerpolitik, wie Steuerbefreiung, Kreditgewährung und staatliche Zuschüsse, die Wiederbeschäftigung und die Selbständigkeit der Arbeitslosen zu unterstützen,<sup>678</sup>
- durch den Aufbau eines öffentlichen Dienstleistungssystems für Beschäftigung den Arbeitslosen kostenlose Umschulung und Arbeitsvermittlung zu bieten,<sup>679</sup>
- durch die Makrokontrollmaßnahmen wie Kontrolle der Personalverringerung von großen Unternehmen, Errichtung eines Frühwarnsystems der Arbeitslosigkeit sowie eines Berufsbildungssystems die Arbeitslosigkeit zu vermindern,<sup>680</sup>
- durch die sozialen Sicherungssysteme wie Arbeitslosenversicherung, Sicherung des Existenzminimums für die städtische Bevölkerung die Lebenssicherung der Arbeitslosen zu gewährleisten.<sup>681</sup>

Von 2003 bis 2005 wurden ca. 14 Millionen Arbeitslose wiederbeschäftigt.<sup>682</sup> Allerdings wird die Beschäftigungssituation noch lange Zeit angespannt bleiben. Die Strukturänderung der Staatsunternehmen dauert noch an, in einem Zeitraum von mehreren Jahren werden eine große Anzahl von Arbeitnehmer aus den Unternehmen entlassen; der Beschäftigungsdruck der Hochschulabsolventen und der überschüssigen ländlichen Arbeitskräfte wird in Zukunft stärker. Angesichts dieser Lage nimmt die Erweiterung der Beschäftigung zurzeit einen wichtigen Platz in dem Arbeitsplan der Partei und der Regierung ein.

## bb) Beschäftigungspolitik seit 2006

Am Ende 2005 hat der Staatsrat die „Bekanntmachung über die weitere Verstärkung der Beschäftigungs- und Wiederbeschäftigungsarbeit“<sup>683</sup> erlassen, damit verfolgt die Regierung weiter die aktive Beschäftigungspolitik. Die neuen Maßnahmen sind auf drei

---

676 Nr. 4 der Bekanntmachung des Zentralkomitees der KP Chinas und des Staatsrats über die Durchführung der Wiederbeschäftigungsmaßnahmen für die entlassenen Arbeitnehmer und die Arbeitslosen von 2002.

677 Nr. 5 der Bekanntmachung von 2002.

678 Nr. 6-15 der Bekanntmachung von 2002.

679 Nr. 16-18 der Bekanntmachung von 2002.

680 Nr. 19-21 der Bekanntmachung 2002.

681 Nr. 22, 23 der Bekanntmachung von 2002.

682 2003-2005 劳动和社会保障事业发展统计公报 (Statistisches Bulletin über Arbeit und soziale Sicherheit 2003-2005), [http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/node\\_5436.htm](http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/node_5436.htm) (Stand: 15. 07. 2010).

683 国务院关于进一步加强就业再就业工作的通知, 国发 (2005) 36号, vom 08. 11. 2005.

Jahre befristet.<sup>684</sup> Der Schwerpunkt der Arbeit liegt nach wie vor in der Wiederbeschäftigung der ausgegliederten Arbeitnehmer und der Arbeitslosen der Staatsunternehmen, allerdings erweitert sich der Geltungsbereich der Förderungsmaßnahmen nun auf die kollektiven Betriebe in den Städten.<sup>685</sup> Darüber hinaus werden die Beschäftigung von Jugendlichen in den Städten und die Beschäftigung von ländlichen Wanderarbeitern, die zukünftig die Masse der Arbeitskräfte stellen werden,<sup>686</sup> auch als Arbeitsschwerpunkte in dieser Bekanntmachung erwähnt.<sup>687</sup>

In der Bekanntmachung von 2005 wird eine „Kombination mehrerer Stufen“ von Beschäftigung und sozialer Sicherung festgelegt:<sup>688</sup>

„Die aktive Beschäftigungsförderung, die Arbeitslosenversicherung und die Sicherung des Existenzminimums für die städtische Bevölkerung bilden zusammen ein Sicherungsnetz für Erwerbsfähige. Hierzu wird ein dreistufiges System von Mindestlohn, Arbeitslosengeld sowie Sicherung des Existenzminimums errichtet, um die Initiative der Erwerbsfähigen zur Beschäftigung zu entfalten.“<sup>689</sup>

Nach der Bekanntmachung wird der Arbeitslosenversicherungsfonds auch für die Förderung der Wiederbeschäftigung verwendet.<sup>690</sup> Seit 2006 werden im reichen Küstengebiet (sieben Provinzen und Regierungsunmittelbare Städte) Pilotprojekte für die Erweiterung von Ausgaben des Arbeitslosenversicherungsfonds durchgeführt, die Fonds dürfen in diesen Gebieten für die Zuschüsse der beruflichen Weiterbildung, der Arbeitsvermittlung, der sozialen Versicherung sowie das Darlehen für Firmenneugründung benutzt werden.<sup>691</sup>

In dem Beschluss der KP Chinas über den Aufbau einer sozialistischen harmonischen Gesellschaft von 2006 wurde vorgebracht, dass die „relative Vollbeschäftigung“ eine der Hauptaufgaben ist, die bis 2020 erfüllt werden sollte.<sup>692</sup> Mit der Entwicklung der massiven wirtschaftlichen Strukturänderung wird sich der Schwerpunkt der Beschäftigungspolitik von der Förderung der Wiederbeschäftigung der Arbeitslosen allmählich zu allgemeinen Förderungsleistungen für alle Erwerbsfähigen wandeln. Die Gesetzgebungsarbeit des Arbeitsrechts wird zurzeit beschleunigt. 2007 wurde die aktive

---

684 Nr. 32 der Bekanntmachung über die weitere Verstärkung der Beschäftigungs- und Wiederbeschäftigungsarbeit von 2005.

685 Nr. 2 der Bekanntmachung von 2005.

686 张车伟, 当前就业新趋势与对策建议 (*Zhang, Chewei*, Die neue Beschäftigungstendenz und Vorschläge), in: 中国经贸导刊 (*China Economic & Trade Herald*), 2006/9, S. 28ff.

687 Nr. 2 der Bekanntmachung von 2005.

688 Nr. 2 der Bekanntmachung von 2005.

689 Nr. 22 der Bekanntmachung von 2005.

690 Nr. 25 der Bekanntmachung von 2005.

691 劳动和社会保障部财政部, 关于适当扩大失业保险基金支出范围试点有关问题的通知 (*Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit/Finanzministerium*, Bekanntmachung über einige Frage zum Pilotprojekt der zweckmäßigen Erweiterung von Ausgaben des Arbeitslosenversicherungsfonds), 劳社部发 (2006) 5号, vom 11. 01. 2006.

692 Nr. 2 des Beschlusses des Zentralkomitees der KP Chinas über einige wichtigen Fragen zur Strukturierung einer harmonischen sozialistischen Gesellschaft von 2006.

Beschäftigungspolitik als eine langfristige und stabile politische Richtlinie in das Beschäftigungsförderungsgesetz aufgenommen, das ebenso wie das Arbeitsvertragsgesetz am 1. Januar 2008 in Kraft getreten war.

Das Beschäftigungsförderungsgesetz von 2007 konkretisiert und erweitert die im Arbeitsgesetz von 1994 vorgeschriebenen Regelungen über die Beschäftigungsförderung, die berufliche Fortbildung sowie die soziale Versicherung<sup>693</sup> und führt die in den Bekanntmachungen von 2002 und 2005 festgelegten Richtlinien weiter. Es umfasst folgende inhaltliche Schwerpunkte:

- Festlegung der Priorität der Beschäftigungserweiterung in der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung und der Durchführung der aktiven Beschäftigungspolitik,<sup>694</sup>
- Verantwortungsverteilung zwischen verschiedenen Regierungsebenen, Institutionen und Arbeitseinheiten,<sup>695</sup>
- Förderungsmaßnahmen,<sup>696</sup>
- Gleichstellung,<sup>697</sup>
- öffentliche Dienstleistungen und Verwaltung,<sup>698</sup>
- berufliche Ausbildung und Weiterbildung,<sup>699</sup>
- Hilfsmaßnahmen für Bürger, die nicht in der Lage sind, selbst einen Job zu finden,<sup>700</sup>
- Aufsicht und Kontrolle,<sup>701</sup>
- Rechtsfolgen.<sup>702</sup>

Das Beschäftigungsförderungsgesetz enthält jedoch nur die grundsätzlichen Richtlinien. Es bedarf zur weiteren Umsetzung die konkreten Vorschriften und Maßnahmen der verschiedenen Regierungsebenen.

### c) Arbeitslosensicherung

Während die aktive Beschäftigungspolitik zurzeit als Hauptmaßnahme für die Beseitigung der massiven Arbeitslosigkeit vorangetrieben wird, übernehmen die Sicherung des Existenzminimums für die städtische Bevölkerung und die Arbeitslosenversicherung die Aufgabe, die Unterhaltssicherung für Arbeitslose zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang spielt die Arbeitslosenversicherung eine kleine Rolle im Vergleich zur Sicherung des Existenzminimums.

---

693 § 10 - 15 Arbeitsgesetz von 1994.

694 § 2 Beschäftigungsförderungsgesetz von 2007.

695 § 4-10 Beschäftigungsförderungsgesetz von 2007.

696 § 11-24 Beschäftigungsförderungsgesetz von 2007.

697 § 25-31 Beschäftigungsförderungsgesetz von 2007.

698 § 32-43 Beschäftigungsförderungsgesetz von 2007.

699 § 44-51 Beschäftigungsförderungsgesetz von 2007.

700 § 52-57 Beschäftigungsförderungsgesetz von 2007.

701 § 58-60 Beschäftigungsförderungsgesetz von 2007.

702 § 60-68 Beschäftigungsförderungsgesetz von 2007.

## aa) Arbeitslosenversicherung

Seit der Errichtung der Auf-Arbeit-Wartenden-Versicherung im Jahre 1986<sup>703</sup> ist ständig umstritten, ob eine Arbeitslosenversicherung in dieser Reformphase für die wirtschaftliche Umgestaltung wirklich notwendig ist.<sup>704</sup> Einige Experten waren der Meinung, dass die Arbeitslosenversicherung sich vor dem Hintergrund der durch die wirtschaftliche Strukturänderung verursachten massiven Arbeitslosigkeit nur gering auswirken könnte.<sup>705</sup>

Bis Anfang des 21. Jahrhunderts wurde die Unterhaltssicherung der Arbeitslosen hauptsächlich durch die Übergangsmaßnahmen „Zwei Garantien“ und „Drei Sicherungslinien“ garantiert. Die „Auf-Arbeit-Wartenden-Versicherung“ wurde schließlich durch die „Regeln über die Arbeitslosenversicherung“ von 1999<sup>706</sup> ersetzt. Wegen der Erweiterung des Deckungsbereichs erhöhte sich die Deckungsrate der Arbeitslosenversicherung im Jahre 1999 deutlich. Sie stagniert allerdings nach der Durchführung der aktiven Beschäftigungspolitik und der Erweiterung der Existenzminimumsicherung seit 2002. Die Funktion der Unterhaltssicherung wird hauptsächlich durch die Sicherung des Existenzminimums übernommen, während die Förderungsfunktion durch die aktiven Beschäftigungsmaßnahmen übernommen werden.

Es hat sich nicht nur herausgestellt, dass die klassische Arbeitslosenversicherung nur eine geringe Rolle bei der massiven Strukturänderung des chinesischen Wirtschaftssystems spielen kann. Die Mängel der gegenwärtigen Arbeitslosenversicherung behindern auch ihre weitere Entwicklung. Einer dieser Mängel ist der geringe Deckungsbereich. Der Deckungsbereich der Arbeitslosenversicherung, der früher nur die Staatsunternehmen und deren Arbeitnehmer umfasst hatte,<sup>707</sup> wurde mit In-Kraft-Treten der „Regeln über die Arbeitslosenversicherung“ von 1999 auf alle Unternehmen und öffentliche Institutionen in Städten und Gemeinden erweitert. Als „Unternehmen in Städten und Gemeinden“ im Sinne der Arbeitslosenversicherungsregeln werden Staatsunternehmen, Kollektivunternehmen, Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung, Privatunternehmen und weitere Unternehmen in Städten und Gemeinden bezeichnet.<sup>708</sup> Außerdem dürfen die Regierungen auf Provinzebene selbst bestimmen, ob die gesellschaftlichen Vereinigungen und deren Fachkräfte, die von den Einwohnern betriebenen nicht-

---

703 Ausführlich: Dritte Teil, Umgestaltung der Systeme der sozialen Sicherheit seit 1985, Soziale Sicherheit als Notwendigkeit für die Wirtschaftsreform.

704 Siehe: 高书生, 社会保障改革何去何从 (*Gao, Shusheng, Die Reform der sozialen Sicherheit steht am Scheideweg*), S. 91ff.

705 高书生, 社会保障改革何去何从 (*Gao, Shusheng, Die Reform der sozialen Sicherheit steht am Scheideweg*), S. 92, 171; 国务院发展研究中心社会保障制度改革研究课题组, 中国城镇失业保险制度改革的回顾与前瞻 (*Forschungsgruppe des Staatsrats für Reform der sozialen Sicherheit, Rückschau und Vorschau auf die Reform der Arbeitslosensicherung*), in: 管理世界 (*Management World*), 2001/1, S. 82ff.

706 Ausführlich: Dritter Teil, Sozialversicherung für Beschäftigte in Unternehmen, Arbeitslosenversicherung.

707 § 2 Bestimmung zur Auf-Arbeit-Wartenden-Versicherung der staatseigenen Unternehmen von 1993.

708 § 2 Regeln über die Arbeitslosenversicherung von 1999.

betrieblichen Arbeitseinheiten sowie die Kleingewerbetreibenden in ihrer Verwaltungsregion und deren Personal in die Arbeitslosenversicherung aufgenommen werden können.<sup>709</sup> Als „Arbeitnehmer“ werden die Personen, die einen formellen Arbeitsplatz und ein stabiles Arbeitsverhältnis bei den Unternehmen oder den bestimmten Arbeitseinheiten haben, bezeichnet.<sup>710</sup> Die in der informellen Ökonomie beschäftigten Personen und die Wanderarbeiter werden grundsätzlich nicht von der Arbeitslosenversicherung umfasst.

Wegen der Erweiterung des Deckungsbereiches von 1999 war die Zahl der teilnehmenden Arbeitnehmer an der Arbeitslosenversicherung von 79.28 Mio. im Jahre 1998 auf 98.52 Mio. im Jahre 1999 um 24.3 % gestiegen.<sup>711</sup> Danach hatte sich die Zahl der teilnehmenden Arbeitnehmer nur allmählich erhöht, 2007 betrug die Summe der Teilnehmenden 116.45 Millionen, die Deckungsrate der Arbeitslosenversicherung erreichte schon durchschnittlich 97% des formellen Personals der Unternehmen und öffentlichen Institutionen in Städten und Gemeinden.<sup>712</sup> Daraus kann gefolgert werden, dass die Erweiterung der Deckungsrate im Rahmen der gegenwärtigen Arbeitslosenversicherungsregeln die Grenze erreicht hat. Die weitere Erweiterungsmöglichkeit der Arbeitslosenversicherung liegt darin, dass andere Arbeitnehmergruppen, wie z. B. informelle Arbeitnehmer, durch die Änderung der Regeln von 1999 in den Deckungsbereich der Arbeitslosenversicherung einbezogen werden.

Während der Versichertenanteil in der Arbeitslosenversicherung hinsichtlich der Arbeitnehmer der formellen Arbeitseinheiten die Grenze erreichte, sank der Anteil der Versicherten an den gesamten städtischen Arbeitnehmern von 49% im Jahre 2000 auf knapp 40% im Jahre 2007.<sup>713</sup> Die Ursache dafür ist, dass ein Großteil der neuen Arbeitsplätze in den letzten Jahren in der informellen Ökonomie geschaffen wurde, da die gegenwärtige Politik die flexible Beschäftigung besonders fördert. Die ausgegliederten Arbeiter und die Wanderarbeiter strömen in das Dienstleistungsgewerbe und in die Kleinunternehmen. Viele von ihnen arbeiten als Teilzeitarbeiter oder Selbständige.<sup>714</sup>

---

709 § 32 Regeln über die Arbeitslosenversicherung von 1999.

710 王延中/张车伟, 我国失业保险制度的主要问题与对策 (Wang, Yanzhong/Zhang, Chewei, Die Hauptprobleme des chinesischen Arbeitslosenversicherungssystems und Vorschläge), in: 中国经贸导刊 (China Economic & Trade Herald), 2005/11, S. 22.

711 1998, 1999劳动和社会保障事业发展统计公报 (Statistisches Bulletin über Arbeit und soziale Sicherheit 1998, 1999), [http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/node\\_5436.htm](http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/node_5436.htm) (Stand: 15. 07. 2010).

712 2007 劳动和社会保障事业发展统计公报 (Statistisches Bulletin über Arbeit und soziale Sicherheit 2007), [http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/2008-06/05/content\\_240415.htm](http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/2008-06/05/content_240415.htm) (Stand: 15. 07. 2010).

713 Statistisches Bulletin über Arbeit und soziale Sicherheit 2007.

714 Ausführlich vgl. 吴要武/蔡昉, 中国城镇非正规就业规模与特征 (Wu, Yaowu/Cai, Fang, Informal Employment in Urban China: Size and Characteristics); 姚宇, 中国非正规就业规模与现状研究 (The Size and Status of Informal Employment in China), beide in: 中国劳动经济学 (China Labor Economics), 2006, Vol.3 No.2, S. 67ff, 85ff.

Die Zahl der informell beschäftigten Personen betrug nach *Wu* und *Cai* im Jahre 2002 schon über 120 Millionen Menschen.<sup>715</sup>

Tabelle 16: *Arbeitslosenversicherung*

Anteil der Versicherten an den	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
gesamten beschäftigten Personen in Städten und Gemeinden	38%	47%	49%	43%	41%	40%	40%	39%	40%	40%
beschäftigten Personen der formellen Arbeitseinheiten in Städten und Gemeinden	64%	81%	90%	93%	93%	95%	95%	93%	96%	97%

Quelle: 劳动和社会保障事业发展统计公报 (Statistisches Bulletin über Arbeit und soziale Sicherheit), <http://www.molss.gov.cn/index/index.htm>.

Allerdings haben die Beschäftigten in der informellen Wirtschaft und die Wanderarbeiter kein Interesse, an der Arbeitslosenversicherung teilzunehmen, weil die Arbeitslosenversicherung für die Teilnehmer ungünstig ist. Einerseits sind die Leistungen verschiedener Verwaltungsgebiete sehr unterschiedlich, die Leistungsansprüche sind zwischen den Verwaltungsgebieten nicht übertragbar. Andererseits ist die Lohnersatzquote der Arbeitslosenversicherung ziemlich niedrig. Das Arbeitslosengeld wird nach dem Prinzip „Einkommen bestimmen Ausgaben“ ausgezahlt.<sup>716</sup> Gemäß den Arbeitslosenversicherungsregeln von 1999 liegt das Niveau des Arbeitslosengeldes unter dem Niveau des lokalen Mindestlohnes und über der städtischen Existenzminimumsicherung.<sup>717</sup> In der Realität ist die Lohnersatzquote in vielen Städten geringfügig höher als das Niveau des Existenzminimums, sie beträgt ca. 30%-40% des lokalen Durchschnittslohns.<sup>718</sup> 2003 entsprach das durchschnittliche Arbeitslosengeld sogar nur ca. 12.7% des Durchschnittslohns.<sup>719</sup> Außerdem werden andere Leistungen der Arbeitslosenver-

715 吴要武/蔡昉, 中国城镇非正规就业规模与特征 (*Wu, Yaowu/Cai, Fang*, Informal Employment in Urban China: Size and Characteristics); in: 中国劳动经济学 (China Labor Economics), 2006, Vol.3 No.2, S. 81.

716 孙炳耀, 完善失业保障制度的思路与对策 (*Sun, Bingyao*, Approaches and Policies to Enhance Unemployment Benefit System), in: 陈佳贵/王延中, 中国社会保障发展报告 (2001-2004) No. 2 (*Chen, Jiagui/Wang, Yanzhong* (Hrsg.), China Social Security System Development Report 2001-2004), S. 140.

717 § 18 Regeln über die Arbeitslosenversicherung von 1999.

718 孙炳耀, 完善失业保障制度的思路与对策 (*Sun, Bingyao*, Approaches and Policies to Enhance Unemployment Benefit System), in: 陈佳贵/王延中, 中国社会保障发展报告 (2001-2004) No. 2 (*Chen, Jiagui/Wang, Yanzhong* (Hrsg.), China Social Security System Development Report 2001-2004), S. 147. Nach *Wang, Shaoguang* entspricht das Arbeitslosengeld 20%-30% des durchschnittlichen Lohns, in: 王绍光, 大转型: 1980年代以来中国的双向运动 (*Wang, Shaoguang*, The Great Transformation: Double Movement in China since the 1980s), in: 中国社会科学 (Social Science in China), 2008/1, S. 147.

719 Siehe: 游钧, 2006 - 2007年: 中国就业报告 (*You, Jun* (Hrsg.), 2006 - 2007: Blue Book of the Chinese Employment), Beijing, 2008, S. 157; 王延中/张车伟, 我国失业保险制度的主要问题与对策 (*Wang, Yanzhong/Zhang, Chewei*, Die Hauptprobleme des chinesischen Arbeitslosenversi-

sicherung, wie Zuschüsse für Krankenkosten und für Berufsausbildung und Arbeitsvermittlung außer Acht gelassen.<sup>720</sup>

Wegen den oben genannten Mängeln zögern die obligatorisch teilnehmenden Arbeitseinheiten, insbesondere die Staatsunternehmen, oft die Beitragszahlung hinaus. Die Isteinnahmequote der Arbeitslosenversicherung lag bis 2003 bei nur knapp 60% der Solleinnahmequote.<sup>721</sup> Seit 2005 erhöhte sich langsam die Zahl der registrierten Arbeitslosen. 2009 betrug die Zahl 9.21 Mio. Personen (Arbeitslosenrate ca. 4.3%). Allerdings nahm die Zahl der das Arbeitslosengeld beziehenden Personen stets ab, 2009 lag sie bei nur 2.35 Mio. Personen.<sup>722</sup>

## bb) Sicherung des Existenzminimums für die städtische Bevölkerung

Die Zahl der armen Stadtbewohner war wegen der Vollbeschäftigungspolitik in der Periode der Planwirtschaft ziemlich niedrig. Die Bedürftigen der Existenzsicherung waren hauptsächlich die städtischen Bewohner, die arbeitsunfähig waren und auch keine familiäre Unterstützung hatten. Seit Mitte der 1990er Jahre explodierte die Zahl der armen Stadtbewohner mit der massiven Strukturänderung der Staatsunternehmen. Die überwiegende Zahl der armen Stadtbewohner besteht zurzeit aus den Arbeitslosen und ihren Familienangehörigen.<sup>723</sup>

Im Jahre 1997 entschied der Staatsrat, ein Sicherungssystem des Existenzminimums für die städtische Bevölkerung landesweit zu errichten.<sup>724</sup> Gemäß den Regeln zur Sicherung des Existenzminimums für die städtische Bevölkerung von 1999 sind die Berechtigten der Existenzminimumssicherung die Bewohner mit Stadt-*Hukou*, bei denen das Pro-Kopf-Einkommen der zusammenlebenden Familienangehörigen unter dem lo-

---

cherungssystems und Vorschläge), in: *中国经贸导刊* (China Economic & Trade Herald), 2005/11, S. 22.

720 Ausführlich: *孙炳耀, 完善失业保障制度的思路与对策* (Sun, Bingyao, Approaches and Policies to Enhance Unemployment Benefit System), in: *陈佳贵/王延中, 中国社会保障发展报告 (2001-2004) No. 2* (Chen, Jiagui/Wang, Yanzhong (Hrsg.), China Social Security System Development Report 2001-2004), S. 141.

721 *张车伟, 当前失业保险制度需要新的发展定位* (Zhang, Chewei, Reformbedarf in der Arbeitslosenversicherung), in: *中国党政干部论坛* (Politische Tribüne), 2005/7, S. 23.

722 *劳动和社会保障事业发展统计公报* (Statistisches Bulletin über Arbeit und soziale Sicherheit), [http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxn/node\\_5436.htm](http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxn/node_5436.htm) (Stand: 15. 07. 2010).

723 Nach Forschungsergebnissen von *Hu, Angang* betrug die Zahl der Arbeitslosen bis Anfang 2002 schon ca. 93% der städtischen Bedürftigen. Ausführlich vgl. *胡鞍钢/杨韵新, 结构变革的创造性摧毁: 中国城镇失业与失业保障 (1993-2000)* (Hu, Angang/Yang, Yunxin, Schaffung und Zerstörung in der Strukturänderung: die Arbeitslosigkeit in den chinesischen Städten und Gemeinden 1993-2000), in: *胡鞍钢/程永宏/杨韵新, 扩大就业与挑战失业* (Hu, Angang/Cheng, Yonghong/Yang, Yunxin (Hrsg.), Beschäftigungsförderung und Arbeitslosigkeitsbeseitigung), S. 231.

724 *国务院关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知* (Mitteilung des Staatsrats über die Errichtung des Sicherungssystems des Existenzminimums für die städtische Bevölkerung), *国发* (1997) 29号, vom 02. 09. 1997, ausführlich: *Dritter Teil, Hilfesysteme, Sicherung des Existenzminimums für die städtischen Bevölkerung*.

kalen Standard des Existenzminimums liegt.<sup>725</sup> Außerdem werden die städtischen Bewohner, die über keine Einkünfte verfügen, keine Arbeitsfähigkeit besitzen und auch keine gesetzliche Unterhaltspflichtigen haben, auch von dieser Sicherung erfasst.<sup>726</sup>

1997 betrug die Zahl der in diese Sicherung aufgenommen Bedürftigen nur 0.89 Mio. Personen.<sup>727</sup> Wegen des sich ständig verschlechternden Problems der ausgegliederten Arbeitnehmer forderte der Staatsrat im Jahre 2001 die lokalen Regierungen dazu auf, die durch die wirtschaftliche Strukturänderung verursachte Bedürftigkeit von bestimmten Personengruppen, insbesondere die bedürftigen Arbeitnehmer der staatlichen und kollektiven Unternehmen, die ausgegliederten Arbeitnehmer sowie die Arbeitslosen, unverzüglich in die Sicherung des Existenzminimums aufzunehmen.<sup>728</sup> Im Gegenzug wurden die staatlichen Zuschüsse deutlich erhöht.<sup>729</sup> Demzufolge vergrößerte sich die Zahl der aufgenommen Bedürftigen vom Jahr 2000 mit 4 Mio. Personen auf 11.7 Mio. im Jahre 2001 und steigerte sich damit um 190.8%.<sup>730</sup> 2002 wuchs die Zahl auf 20.65 Mio. Personen an.<sup>731</sup> Seit 2003 trat die Sicherung des Existenzminimums für die städtische Bevölkerung in eine stabile Phase ein. Die Zahl der städtischen Bedürftigen liegt seitdem stabil bei ca. 22 Millionen.<sup>732</sup> Davon betrug der Anteil der erwerbsunfähigen armen Stadtbewohner nur ca. 4%. Die übrigen Bedürftigen sind arme Arbeitnehmer, ausgegliederte Arbeitnehmer und Rentner der Unternehmen sowie ihre Familienangehörigen.<sup>733</sup> Das Leistungsniveau stieg seit 2002 Jahr für Jahr stetig an. 2002 betrug die landesweit durchschnittliche Pro-Kopf-Leistung monatlich 52 RMB,<sup>734</sup> 2008 erreichte sie schon 144 RMB pro Monat.<sup>735</sup>

---

725 § 2 Abs. 1 der Regeln zur Sicherung des Existenzminimums für die städtische Bevölkerung von 1999.

726 国务院关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知 (Mitteilung des Staatsrats über die Errichtung des Sicherungssystems des Existenzminimums für die städtische Bevölkerung), 国发 (1997) 29号, vom 02. 09. 1997.

727 1997年民政事业发展统计报告 (Statistisches Bulletin über die Zivilen Angelegenheiten 1997), <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/200801/20080100009420.shtml> (Stand: 15. 07. 2010).

728 国务院办公厅关于进一步加强城市居民最低生活保障工作的通知 (Mitteilung der Generalkanzlei des Staatsrats über die weitere Durchführung der Sicherung des Existenzminimums für die städtische Bevölkerung), 国办发 (2001) 87号, vom 12. 11. 2001.

729 唐钧, 完善社会救助制度的思路与对策 (Approaches and Policies to Enhance Social Assistance System), in: 陈佳贵/王延中, 中国社会保障发展报告 (2001-2004) No. 2 (Chen, Jiagui/Wang, Yanzhong (Hrsg.), China Social Security System Development Report (2001-2004) No. 2), S. 32.

730 2001年民政事业发展统计报告 (Statistisches Bulletin über die Zivilen Angelegenheiten 2001), <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/200801/20080100009394.shtml> (Stand: 15. 07. 2010).

731 2002年民政事业发展统计报告 (Statistisches Bulletin über die Zivilen Angelegenheiten 2002), <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/200801/20080100009382.shtml> (Stand: 15. 07. 2010).

732 2006年民政事业发展统计报告 (Statistisches Bulletin über die Zivilen Angelegenheiten 2006), <http://cws.mca.gov.cn/accessory/200712/1198139083975.doc> (Stand: 15. 07. 2010).

733 Statistisches Bulletin über die Zivilen Angelegenheiten 2006.

734 Statistisches Bulletin über die Zivilen Angelegenheiten 2006.

735 2008年民政事业发展统计报告 (Statistisches Bulletin über die Zivilen Angelegenheiten 2008), <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/200906/20090600031762.shtml> (Stand: 15. 07. 2010).

### 3. Zwischenergebnis

Die Behauptung der Experten, dass die Arbeitslosenversicherung sich bei der durch die wirtschaftliche Strukturänderung verursachten massiven Arbeitslosigkeit nur gering auswirken kann,<sup>736</sup> fand in der Praxis Zustimmung. Die Realität hat gezeigt, dass die Arbeitslosenversicherung in China bislang keine große Rolle für die Unterhaltssicherung der Arbeitslosen<sup>737</sup> gespielt hat. Vor der Durchführung der aktiven Beschäftigungspolitik haben die Regierung und die Unternehmen durch „Zwei Garantien“ die Verantwortung der Unterhaltssicherung der Arbeitslosen übernommen. Seit 2003 gewährleistet die Sicherung des Existenzminimums für die städtische Bevölkerung den existentiellen Lebensunterhalt von ca. 22 Millionen städtischen Bedürftigen.<sup>738</sup> Demgegenüber hat die Zahl der Arbeitslosen, die aus der Arbeitslosenversicherung Leistungen erhalten haben, abgenommen. Sie erreichte im Jahre 2002 ihren Höhepunkt (4.4 Millionen) und sank anschließend von Jahr zu Jahr, bis sie im Jahre 2007 2.86 Millionen Personen betrug.<sup>739</sup>

Tabelle 17: *Unterhaltssicherung für Arbeitslose in den Städten*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Zahl der Bedürftigen, die in die städtische Existenzminimumssicherung aufgenommen wurden (Mio.)	4.03	11.71	20.65	22.47	22.05	22.34	22.4	22.72
Zahl der Arbeitslosen, die von der Arbeitslosenversicherung Leistungen erhalten haben (Mio.)	3.3	3.21	4.4	4.15	4.19	3.62	3.27	2.86

Quelle: 民政事业发展统计报告 (Statistisches Bulletin über die Zivilen Angelegenheiten), <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/>.

736 高书生, 社会保障改革何去何从 (Gao, Shusheng, Die Reform der sozialen Sicherheit steht am Scheideweg), S. 92, 171; 国务院发展研究中心社会保障制度改革研究课题组, 中国城镇失业保障制度改革的回顾与前瞻 (Forschungsgruppe des Staatsrats für Reform der sozialen Sicherheit, Rückschau und Vorschau auf die Reform der Arbeitslosensicherung), in: 管理世界 (Management World), 2001/1, S. 82ff.

737 孙炳耀, 完善失业保障制度的思路与对策 (Sun, Bingyao, Approaches and Policies to Enhance Unemployment Benefit System), in: 陈佳贵/王延中, 中国社会保障发展报告 (2001-2004) No. 2 (Chen, Jiagui/Wang, Yanzhong (Hrsg.), China Social Security System Development Report 2001-2004, No. 2), S. 134.

738 王绍光, 大转型: 1980年代以来中国的双向运动 (Wang, Shaoguang, The Great Transformation: Double Movement in China since the 1980s), in: 中国社会科学 (Social Science in China), 2008/1, S. 138; 2007年民政事业发展统计报告 (Statistisches Bulletin über die Zivilen Angelegenheiten 2007), <http://cws.mca.gov.cn/accessory/200806/1214811949213.doc> (Stand: 15. 07. 2010).

739 2001-2007年劳动和社会保障事业发展统计公报 (Statistisches Bulletin über Arbeit und soziale Sicherheit, 2001-2007), [http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/node\\_5436.htm](http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/node_5436.htm) (Stand: 15. 07. 2010).

Die chinesische Arbeitslosenversicherung wurde anfänglich hauptsächlich als eine Art Hilfsmaßnahme für die Grundlebenssicherung der Arbeitslosen aufgebaut. In den Arbeitslosenversicherungsregeln von 1999 wurden keine Förderungsmaßnahmen festgelegt, so dass die Arbeitslosenversicherung zu dieser Zeit keine Förderungsfunktion besaß. Nachdem die Funktion der Lebensunterhaltssicherung durch die städtische Existenzminimumssicherung ersetzt wurde, und die Förderungsfunktion durch die aktive Beschäftigungspolitik ausgeübt wird, stellt sich die Frage, ob die Arbeitslosenversicherung, die der gegenwärtigen Beschäftigungslage nicht entspricht, weiter existieren soll.<sup>740</sup> Einige Experten haben vorgeschlagen, durch Erhöhung des Leistungsniveaus die Motivation zur Teilnahme zu steigern.<sup>741</sup> Allerdings nimmt die Regierung zurzeit noch keinen klaren Standpunkt hierzu ein. Der Überschuss des Arbeitslosenversicherungsfonds wird nun in Pilotprojekten für die Beschäftigungsförderung genutzt.<sup>742</sup>

#### IV. Zwischen Land und Stadt: Soziale Sicherung für die Wanderarbeiter

Der Urbanisierungsprozess Chinas, der wegen der chinesischen sozialistischen Industrialisierungsstrategie in den 1950er bis 1970er Jahren stagnierte,<sup>743</sup> beschleunigt sich seit Anfang der 1980er Jahre mit der Wirtschaftsreform. Die durch die Landwirtschaftsreform freigesetzten ländlichen Arbeitskräfte strömen in die Städte und arbeiten als formelle oder informelle Beschäftigte in verschiedenen Industrie- sowie Dienstleistungssektoren. Allerdings sind sie durch das *Hukou*-Registrierungssystem und die Bodenpolitik weiterhin an ihr Ackerland gebunden. Deswegen wandert der Großteil von ihnen oft wie Zugvögel zwischen Land und Stadt. Die ständige Wanderschaft der ländlichen überschüssigen Arbeitskräfte, die als ein charakteristisches Phänomen des chine-

---

740 Siehe: 王绍光, 大转型: 1980年代以来中国的双向运动 (Wang, Shaoguang, The Great Transformation: Double Movement in China since the 1980s), in: 中国社会科学 (Social Science in China), 2008, 1, S. 147, vgl. auch: 国务院发展研究中心社会保障制度改革研究课题组, 中国城镇失业保障制度改革的回顾与前瞻 (Forschungsgruppe des Staatsrats für Reform der sozialen Sicherheit, Rückschau und Vorschau auf die Reform der Arbeitslosensicherung), in: 管理世界 (Management World), 2001/1, S. 84ff.

741 Siehe: 顾昕, 通向普遍主义的艰难之路: 中国城镇失业保险制度的覆盖面分析 (Gu, Xin, Analyse zum Deckungsbereich der chinesischen Arbeitslosenversicherung in Städten und Gemeinden), in: 东岳论丛 (Dong Yue Tribune), 2006/5, S. 32; 孙炳耀, 完善失业保障制度的思路与对策 (Sun, Bingyao, Approaches and Policies to Enhance Unemployment Benefit System), in: 陈佳贵/王延中, 中国社会保障发展报告 (2001-2004) No. 2 (Chen, Jiagui/Wang, Yanzhong (Hrsg.), China Social Security System Development Report), S. 145ff; 王延中/张车伟, 我国失业保险制度的主要问题与对策 (Wang, Yanzhong/Zhang, Chewei, Die Hauptprobleme des chinesischen Arbeitslosenversicherungssystems und Vorschläge), in: 中国经贸导刊 (China Economic & Trade Herald), 2005/11, S. 23.

742 劳动和社会保障部/财政部, 关于适当扩大失业保险基金支出范围试点有关问题的通知 (Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit/Finanzministerium, Bekanntmachung über einige Frage zum Pilotprojekt der zweckmäßigen Erweiterung von Ausgaben des Arbeitslosenversicherungsfonds), 劳社部发 (2006) 5号, vom 11. 01. 2006.

743 Ausführlich in: Erster Teil, Industrialisierung und *Hukou*-Registrierung.