



Konrad
-Adenauer-
Stiftung

Politischer Kurzbericht

Chinas soziale Sicherungssysteme im Aufbruch

Länderbüro China
Peking, Oktober 2004

China verzeichnet seit Jahren ein beeindruckendes Wirtschaftswachstum, ausgelöst durch den tiefgreifenden wirtschaftlichen Wandel des Landes von einer staatlichen Planwirtschaft hin zu einer - hier „sozialistisch“ genannten – Marktwirtschaft¹. Der Umbau des Wirtschaftssystems hat umfassende Auswirkungen auf das soziale Gefüge. Während die größeren wirtschaftlichen Beteiligungsmöglichkeiten breiten Schichten zu neuem Wohlstand verhelfen, fallen auf der anderen Seite zahlreiche Menschen aus dem bisherigen System sozialer Sicherung heraus. Dieses wurde bislang überwiegend von den kleinen und großen Staatsbetrieben getragen, die nunmehr teils privatisiert, teils unter Freisetzung großer Teile der Belegschaft umstrukturiert werden.

I. Historischer Überblick²

Die Anfänge der Sozialversicherung in China reichen in die 30er Jahre zurück. Zu diesem Zeitpunkt war China ein weitgehend agrarisch geprägtes Land. Die ersten Schwerindustrieregionen waren – überwiegend unter japanischer Ägide – im Nordosten des Landes entstanden. Nach Übernahme der Herrschaft durch die Kommunisten und die Staatsgründung 1949 führten diese dort erste provisorische

¹ Vgl. „Chinas Wirtschaft zur Jahresmitte 2004“, Politischer Kurzbericht des Länderbüros Peking v. 29.7.2004, http://www.kas.de/publikationen/2004/5114_dokument.html.

² Basierend auf *Guan Xinping*, „Social Security System – An Outline on its Reform and Problems since 1979“, in: Krieg/Schädler (Hrsg.), *Social Security in the People's Republic of China*, Hamburg 1994 (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg Nr. 231).

Sozialversicherungsregelungen ein, die dann 1951 mit den „Regelungen zur Arbeitsversicherung“ eine erste landesweite gesetzliche Ausprägung erfuhren und in der Folgezeit weiter ausgebaut wurden. Bis 1979 waren die Sozialversicherungssysteme geprägt durch die staatliche Monopolwirtschaft. Der Staat garantierte weitgehend Arbeitsplätze, niedrige Preise, Renten, medizinische Versorgung und Armenhilfe in den Städten sowie Landnutzung, Lebenshilfe (Nahrung, Brennstoff, Kleidung, Wohnung und Beerdigungskosten, die sog. „5 Garantien“) und Armenhilfe auf dem Land. Getragen wurde das System ohne Beitragspflichten der Berechtigten von den staatlichen bzw. kollektiven Unternehmen. Die Beschäftigten staatseigener Betriebe waren hierbei privilegiert: Nur ihnen wurden Renten- und Krankenversicherung sowie günstige Wohnbedingungen und eine lebenslange Anstellung garantiert, während die Sozialleistungen anderweitig Beschäftigter auf unsicherer Grundlage standen. Eine Privilegierung bestand auch für die städtischen Einwohner im Vergleich zur Landbevölkerung.

Mit den Wirtschaftsreformen seit 1979 - insbesondere seit die Möglichkeit zu privatwirtschaftlicher Betätigung besteht und auch Staatsbetriebe insolvent werden können - wurde eine Umstrukturierung des Sozialversicherungssystems unumgänglich. Guan³ unterscheidet hier für die Zeit bis Mitte der 90er drei Phasen: 1984-1985, gekennzeichnet durch regionale, versuchsweise Projekte zur Behebung dringender Probleme wie insbesondere die Finanzierung der Renten und der medizinischen Versorgung durch staatseigene Betriebe, die im wesentlichen darin bestanden, die bislang den einzelnen Unternehmen obliegenden Aufgaben gegen Beitragsleistungen der Unternehmen zu zentralisieren; 1986-1989, gekennzeichnet durch die Einführung einer Sozialversicherung für neue Beschäftigte von Staatsunternehmen und die Abschaffung der Lebensanstellung; ab 1989, gekennzeichnet durch einen grundsätzlichen Umbau des Systems im Hinblick auf teils staatlich finanzierte, teils durch eigene Beiträge gewährleistete überwiegend zentralisierte Versorgung.

II. Soziale Sicherungssysteme 2004⁴

Seit einigen Jahren propagiert daher die Regierung neue, unabhängig von dem Bestand der Unternehmen finanzierte Vorsorgesysteme, die unter anderem als Pilotprojekte in den nordöstlichen Provinzen erprobt werden. Entscheidend für das gegenwärtige Reformklima ist der Beschluss des Zentralkomitees von September

³ Guan Xinping aaO.

⁴ Die Angaben stützen sich auf das Weißbuch der Regierung von September 2004 aaO.

1995, wonach China ein neues Sozialsystem benötigt, „um einerseits die politische Stabilität und Legitimität der KPCh zu gewährleisten und andererseits die kontinuierliche Wirtschaftsentwicklung zu beflügeln“⁵. Im September 2004 veröffentlichte der chinesische Staatsrat bereits sein zweites Weißbuch speziell zur Politik der sozialen Sicherung und dem gegenwärtigen Stand der Bemühungen⁶, das einen guten Überblick über die Lage gibt.

1. Rentenversicherung

1997 wurde für Beschäftigte von Staatsunternehmen in den Städten eine einheitliche Basisrentenversicherung eingeführt. Danach können Beschäftigte, die 15 Jahre oder länger Rentenbeiträge geleistet haben, nach Erreichen des Rentenalters (60 Jahre für männliche Beschäftigte, 55 Jahre für weibliche Kader und 50 Jahre für Arbeiterinnen) eine monatliche Grundrente beanspruchen, die aus 20 % des im letzten Jahr bezogenen Monatsgehaltes sowie 1/120 der persönlich angesammelten Beträge besteht (11 % des Monatsgehaltes des Arbeitnehmers werden für Rentenzwecke einbehalten). Der Staat nimmt eine Anpassung an die Steigerung der Lebenshaltungskosten vor. Im Jahr 2003 betrug die durchschnittliche Monatsrente 621 Yuan (ca. 62 Euro). Die Rentenversicherung wurde 1999 auf alle Unternehmen und deren Angestellte in städtischen Gebieten ausgedehnt. Provinzen, Autonome Regionen und direkt der Zentralregierung unterstellte Städte wurden ermächtigt, den Versicherungsschutz auf weitere Beschäftigte zu erstrecken. Im Jahr 2002 erweiterte man den Versicherungsschutz schließlich auf alle Angestellten im städtischen Raum. Nach offiziellen Angaben waren im Jahr 2003 155,06 Millionen Menschen, darunter 116,46 Millionen Angestellte, von der Versicherung umfasst. Zusammen mit den Staatsbediensteten macht dies je nach Berechnung eine Quote von 80 - 90 % der städtischen Beschäftigten aus⁷. Im Wege von Pilotprojekten im eingangs genannten Nordosten Chinas wird seit 2001 versucht, über persönliche Guthaben und eine Fondbewirtschaftung größere Renditen zu erzielen. Gleichfalls gibt es Pilotprojekte, die Pensionen von Beschäftigten im Staatsdienst über Pensionsfonds zu finanzieren, an denen 2003 11,99 Millionen Beschäftigte und 2,58 Millionen Pensionierte teilnahmen. Eine besondere Herausforderung kommt auf die Rentenversicherung aufgrund der seit Ende der 70er Jahre verordneten

⁵ Zitiert nach *Zhang Junhua*, „Der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in der VR China – eine kritische Betrachtung (Teil 1)“, China Aktuell Juli 2003, S.866 (869).

⁶ Vgl. <http://www.china.org.cn/e-white/20040907/index.htm>.

⁷ Vgl. *Zhang Junhua* aaO.

Ein-Kind-Politik zu, durch die bedingt die chinesische Gesellschaft in der Zukunft bis zum Jahr 2030 stark altern wird⁸.

2. Arbeitslosenversicherung

Im Hinblick auf die nicht unerhebliche Arbeitslosigkeit⁹, die nicht zuletzt auf die Freisetzung zahlreicher Arbeitskräfte durch staatliche Betriebe zurückzuführen ist, bemüht sich die Regierung ebenfalls um die Schaffung einer Arbeitslosenversicherung. Seit 1999 sind alle „Unternehmen und Einrichtungen“ in den Städten und ihre Beschäftigten verpflichtet, an dem Arbeitslosenversicherungsprogramm teilzunehmen. Arbeitgeber zahlen 2 % der insgesamt gezahlten Löhne, Arbeitnehmer 1 % ihres persönlichen Lohnes in die Versicherung ein. Insgesamt waren Ende 2003 103,73 Millionen Menschen an der Versicherung beteiligt, und 7,42 Millionen erhielten 2003 Leistungen aus der Versicherung. Voraussetzungen hierfür sind: mindestens einjährige Einzahlung; unfreiwillige Beendigung des Arbeitsverhältnisses; Registrierung als arbeitslos und arbeitssuchend. Die Höhe des Arbeitslosengeldes wird von den Provinzen, den autonomen Regionen und den direkt der Zentralregierung unterstellten Städten festgelegt und soll unter dem Mindestlohn, aber über den minimalen städtischen Sozialhilfeleistungen liegen. Je nach Versicherungszeit wird die Leistung zwischen 12 und 24 Monaten gewährt. Sie umfasst Zuschüsse zur Krankenversorgung, Beerdigungskosten und Pensionsansprüche der Angehörigen. Eine besondere Regelung existiert für Bauern, die als Vertragsarbeiter in städtischen Gebieten beschäftigt sind. Sie zahlen keine eigenen Beiträge von ihrem Lohn und haben nach einem Jahr Anspruch auf eine Abschlagszahlung zur Lebenshilfe. Gleichzeitig fördert der Staat nach eigenen Angaben die Wiederbeschäftigung durch Agenturen und Weiterbildung. Der besonderen Situation der aus Staatsbetrieben freigesetzten Arbeiter (s.o.) trägt der Staat dadurch Rechnung, dass diese Anspruch auf eine etwas über dem Arbeitslosengeld liegende Ausgleichszahlung sowie auf Rente und medizinische Versorgung haben. Ein Drittel der hierfür aufzuwendenden Mittel kommt aus dem Haushalt der Lokalregierung, ein weiteres Drittel von den Unternehmen sowie ein Drittel von den Arbeitslosenversicherungsfonds.

3. Krankenversicherung

Seit 1998 wird ebenfalls das System der medizinischen Grundversorgung der städtischen Bevölkerung reformiert, an dem Ende 2003 109,02 Millionen

⁸ Vgl. Bewertung unter 8.

⁹ „Chinas Wirtschaft zur Jahresmitte 2004“ aaO.

Menschen teilnahmen, darunter 29,27 Millionen Rentner. Das System wird teilweise aus einem Gemeinschaftsfond, teilweise durch persönliche Einzahlung finanziert und versorgt alle Arbeitnehmer und Arbeitgeber in städtischen Regionen einschließlich der Beschäftigten und Pensionsberechtigten aller Regierungseinrichtungen, Staatsunternehmen, Massenorganisationen und privater Einrichtungen. Der Arbeitgeber zahlt etwa 6 %, der Arbeitnehmer 2 % des Lohnes, während Rentner von der Beitragspflicht ausgenommen sind. 100 % des Arbeitnehmerbeitrages sowie 30 % des Arbeitgeberbeitrages werden dem persönlichen Guthaben angerechnet, die übrigen 70 % dem Gemeinschaftsfond. Niedrigere (in der Regel ambulante) Behandlungskosten werden dem persönlichen Guthaben belastet, höhere Behandlungskosten (in der Regel Krankenhaus) von dem Gemeinschaftsfond getragen. Dieser zahlt mindestens 10 % und maximal das Vierfache des durchschnittlichen jährlichen Arbeitslohnes vor Ort aus; der Beschäftigte trägt hiervon einen bestimmten Anteil, wobei der von den Rentnern zu zahlende Anteil geringer ist. Gleichzeitig bemüht sich der Staat um eine Reform des Gesundheitssystems, um medizinische Standards zu entwickeln und die Kosten zu senken. Dazu gehört die Erstellung von Behandlungskatalogen. Schließlich werden vom Staat Möglichkeiten bereitgestellt, den individuellen Versicherungsschutz zu erweitern (Multi-Level Medical Security System). Als problematisch stellt sich nach wie vor – wie auch die SARS-Krise vor mehr als einem Jahr gezeigt hat – die medizinische Versorgung auf dem Land dar.

4. Versicherung gegen Arbeitsunfälle

Seit Januar 2004 gibt es ein neues Gesetz zur Arbeitsunfallversicherung, das alle Unternehmen und Einzelbetriebe im Bereich Wirtschaft und Handel verpflichtet, die Kosten einer Versicherung gegen Arbeitsunfälle für ihre Beschäftigten zu tragen. Bis Ende Juni 2004 hatten 49,96 Millionen Beschäftigte eine solche Versicherung abgeschlossen. Die Beiträge fließen einem Fonds zu und sind abhängig von den daraus wiederum vorgenommenen Auszahlungen. Zu den Leistungen für Arbeitsunfälle gehören medizinische Versorgung, Ausfallgelder, Beerdigungskosten und Zahlungen an Familienmitglieder im Todesfall. Der Grad der Verletzung bzw. einer daraus resultierenden Berufsunfähigkeit wird auf Antrag anhand eines landesweiten Standards von sog. „Arbeitsfähigkeitseinschätzungsausschüssen“, die in den größeren Städten angesiedelt sind, bestimmt. Diesen gehören Vertreter der Verwaltung, der Gewerkschaften und der Arbeitgeber an. Die Schaffung einer sichereren Arbeitsumgebung wird durch die vom Grad der Sicherheit abhängige Höhe der Versicherungsprämien staatlich gefördert.

5. Mutterschutz

Die Leistungen zum Mutterschutz sind seit 1988 Gegenstand der Reformbemühungen. Ende 2003 waren 36,55 Millionen Beschäftigte versichert; im selben Jahr erhielten 360.000 Frauen Leistungen aus der Versicherung. Der Versicherungsschutz bezieht sich überwiegend auf städtische Unternehmen und ihre Beschäftigten, sowie die weiblichen Beschäftigten bei einigen Regierungseinrichtungen und Massenorganisationen. Die Beiträge werden ausschließlich von den Arbeitgebern aufgebracht (nicht mehr als 1 % des Lohns). Arbeitgeber, die keine Versicherungsbeiträge zahlen, müssen dennoch Mutterschutzleistungen gewähren. Hierzu gehören 90 Tage Freistellung der Arbeitnehmerin bei vollem Lohnausgleich sowie die notwendige medizinische Versorgung.

6. Sozialhilfe

Weiterhin gibt es verschiedene Sozialleistungen¹⁰ im städtischen Raum, die eine minimale Versorgung der Bevölkerung sicherstellen sollen. Die städtischen Sozialleistungen lassen sich unterscheiden in solche für Alte, Kinder bzw. Behinderte; staatliche Fürsorge für Menschen, die sich um den Staat verdient gemacht haben (z.B. „Märtyrer der Revolution“) bzw. Militärveteranen; Sozialhilfe für städtische Arme, Opfer von Naturkatastrophen und Bettler (letztere werden in der Regel durch – zwangsweisen – begleiteten Rücktransport in ihre Heimatregion „versorgt“); und den sozialen Wohnungsbau.

7. Soziale Sicherung im ländlichen Raum

In den ländlichen Regionen, in denen mit ca. 800 Millionen Menschen die Mehrzahl der Bevölkerung lebt und wo bislang die Familie die Funktion der sozialen Sicherung ausübt, ist das soziale Netzwerk weit weniger ausgeprägt als in den Städten. Es gibt dort seit den 90er Jahren Versuche, eine Altersversicherung einzuführen, die sich in erster Linie durch von den Bauern eingezahlte Beiträge finanzieren soll, die einem persönlichen Konto gutgeschrieben und angelegt werden. Ende 2003 nahmen (nur) 54,28 Millionen Menschen an der Versicherung teil. Seit 2004 versucht die chinesische Regierung, die Bestimmungen zur Familienplanung dadurch zu implementieren, dass Landbewohner mit nur einem Kind oder zwei Mädchen ab dem 60. Lebensjahr eine staatliche Pension erhalten. Weiterhin wird seit 2002 der Aufbau eines neuen

¹⁰ Der Begriff der Sozialhilfe wird in China nicht einheitlich verstanden, vielmehr gibt es verschiedene Standards, die u.a. nach Zugehörigkeit zu einer städtischen bzw. ländlichen Region differieren.

Gesundheitssystem in verschiedenen Pilotprojekten betrieben, das insbesondere gegen schwere Erkrankungen absichern soll. Schließlich gewährt der Staat Sozialleistungen in Form der „5 Garantien“ (s.o.), die z.Zt. 2,545 Millionen Menschen in Anspruch nehmen.

8. Bewertung

Insgesamt steckt der Aufbau eines modernen Sozialversicherungssystems in China noch in den Anfängen, wie auch an den eher allgemeinen Ausführungen des Weißbuchs zur Höhe der Leistungen sowie dem Fehlen jeglicher Angaben zur prozentualen Abdeckung der Bevölkerung zu sehen ist¹¹. Der Bericht zeigt aber, dass die chinesische Führung – bei allen Problemen einer effektiven Implementierung auf lokaler Ebene - ernsthaft daran interessiert ist, ein funktionierendes, sich selbst finanzierendes modernes System sozialer Sicherheit aufzubauen, um Wirtschaftswachstum und soziale Sicherheit nicht auf Dauer zu gefährden. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Deutschland hat man sich u.a. bei der Rentenversicherung anscheinend dafür entschieden, die Finanzierung nicht ausschließlich über einen Generationenvertrag, sondern auch über von den späteren Berechtigten angesammelte Guthaben zu gewährleisten (pay-as-you-go)¹². Hauptproblem hierbei ist jedoch, dass sich das System im Aufbau befindet und die eigentlich anzulegenden Beiträge dazu benutzt werden, die laufenden Verpflichtungen zu zahlen¹³. In diesem Zusammenhang gibt es auch Ungleichgewichte bei den Rentenzahlungen durch Staatsbetriebe bzw. private Betriebe; erstere sind anscheinend deutlich stärker belastet¹⁴. Im Hinblick auf die rasche Alterung der chinesischen Bevölkerung aufgrund der Ein-Kind-Politik wird all das künftig Finanzierungsprobleme aufwerfen, die nur dadurch zu lösen sind, dass die Beiträge der nun jungen Versicherten tatsächlich zu deren späterer Verfügung angelegt werden. Um dies zu ermöglichen, werden die Sozialversicherungsfonds – ein sog. „National Social Security Fund“ dient seit 2002 als Rettungsanker für zahlungsunfähige Provinzen¹⁵ - während der nächsten 5 Jahre Presseberichten zufolge durch staatliche Zuschüsse aufgestockt,

¹¹ Vgl. oben zu der prozentualen Abdeckung bei der Rentenversicherung.

¹² Vgl. hierzu den Beitrag des Präsidenten der China Construction Bank v. 18.3.2002: *Zhou Xiaochuan*, „China's Social Security Reforms: The Institutional Arrangements“, <http://www.ccer.edu.cn/download/1430-1.txt>.

¹³ *Zhou Xiaochuan* aaO.

¹⁴ Vgl. *Zhang Junhua* aaO, S. 875.

¹⁵ Vgl. *Zhang Junhua* aaO.

die 10 % des gesamten Staatsvermögens von 12 Billionen Yuan (1,4 Billionen USD) betragen sollen¹⁶.

Die größte Herausforderung dürfte – wie auch in Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung – jedoch darin liegen, die Versorgung der Landbevölkerung sowie der aus den ländlichen Regionen stammenden Wanderarbeitern im Alter und im Krankheitsfall sicherzustellen¹⁷. Dem Weißbuch lässt sich zwischen den Zeilen entnehmen, dass hier noch deutliche Entwicklungsdefizite bestehen. Diese bestehen nicht nur im Kostenbereich, sondern beginnen schon bei der Ausstattung mit Infrastruktur. Die Krankenversorgung auf dem Land hat sich seit den 80er Jahren deutlich verschlechtert und müsste nun grundlegend neu aufgebaut werden; insbesondere fehlt es an geschultem Personal, das wegen der besseren Einkommensverhältnisse in die Städte abgewandert ist. Zur Finanzierung bedarf es dabei erheblicher Investitionen, die z.B. durch ein Krankenversicherungssystem erbracht werden könnten. Staatliche Versicherungen stoßen jedoch gerade bei vielen Bauern auf wenig Akzeptanz, da sie zunächst Geld kosten und erst für die Zukunft Leistungen versprechen¹⁸. So wird auch hier der Staat zunächst in Vorleistung gehen und entsprechende medizinische Infrastruktur bereitstellen müssen.

¹⁶ „Huge sum to be put into social security“, Xinhua English v. 17.9.2004, <http://english.sina.com/news/china/7090757.shtml>.

¹⁷ Vgl. hierzu „Chinas Wirtschaft zur Jahresmitte 2004“ aaO und „Social security plan has a long way to go“, China Daily v. 20.5.2004.

¹⁸ So die Ergebnisse der Internationalen Fachtagung der Konrad-Adenauer-Stiftung „Soziale Marktwirtschaft und harmonische Entwicklung“, Peking 2004.