

„Da sieht China alt aus!“ – Demografische Brennpunkte chinesischer Sozialpolitik

2010/2011 steht ganz im Zeichen der Volkszählungen: Im November 2010 schickte China seine Armee von 6,5 Millionen InterviewerInnen in die chinesischen Haushalte. Während Deutschland und Indien gerade erst fertig gezählt haben, werden in der Volksrepublik die ersten vorläufigen Ergebnisse des Nationalen Statistikbüros (*guojia tongjiju*) bereits heftig diskutiert: Nicht nur das wachsende Ungleichgewicht der Geschlechter bei Neugeborenen, sondern auch die zunehmende Masse an Alten und die schrumpfende Zahl junger Menschen stellen die Regierung vor immer größere, sozialpolitische Probleme. Im Zuge der Reform des sozialen Sicherungssystems stellt das neue Sozialversicherungsgesetz¹ (*SozVG, shehui baozhangfa*), eine wesentliche Maßnahme im Kampf gegen soziale Ungleichheiten dar. Trotzdem: Noch sieht China angesichts der enormen sozialpolitischen Herausforderungen ‚alt‘ aus.

¹ Das SozVG wurde am 28. Oktober 2010 erlassen und ist seit dem 1. Juli 2011 in Kraft. Deutsche Übersetzung von Frank MÜNZEL unter <http://www.chinas-recht.de/>; chinesische Originalfassung u.a. unter: <http://politics.people.com.cn/GB/1026/13075562.html>.

Die Begleiterscheinungen des Wirtschaftswachstums werden in China immer deutlicher sichtbar: Zu nennen sind hier u.a. die Inflation, steigende Immobilienpreise, eine immer größer werdende Kluft zwischen Arm und Reich, das Stadt-Land-Gefälle und die Problematik der Wanderarbeiter. Diese sozialpolitischen Brennpunkte werden durch die Auswirkungen der Bevölkerungspolitik noch weiter verschärft, denn die vorläufigen Zensusergebnisse zeigen beunruhigende Tendenzen auf.

China hat gezählt – und ist ergraut!

Am 28. April 2011 veröffentlichte das Nationale Statistikbüro ein Kommuniqué², das die wichtigsten Resultate der über 400 Millionen Haushalte umfassenden 6. Volkszählung³ seit Gründung der Volksrepublik enthielt, die im Folgenden vor-

² NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA (NBS): „Communiqué of the National Bureau of Statistics of People’s Republic of China on Major Figures of the 2010 Population Census (No.1)“, 28.04.2011, unter: http://stats.gov.cn/english/newsandcomingevents/t20110428_402722244.htm (Zugriff zuletzt am 08.09.2011).

³ Der erste landesweite Zensus war 1953 durchgeführt worden. In den Jahren 1964, 1982, 1990 und 2000 folgten weitere Volkszählungen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

CHINA/BÜRO PEKING
ALICE WIGNJOSAPUTRO

September 2011

www.kas.de/china
www.kas.de

gestellt werden⁴: Festlandchina allein beherbergte am Stichtag des 1. November 2010 fast 1,34 Milliarden Einwohner (mit Hongkong, Macao und Taiwan summiert sich die Zahl auf 1,37 Milliarden). Über die vergangenen 10 Jahre seit dem letzten großen Zensus bedeutet dies ein Wachstum um etwa 5,8% mit einer jährlichen Rate von fast 0,6% – während der Dekade von 1990 bis 2000 hatte sie noch ca. doppelt so hoch gelegen. Dies ist auf die bedenkliche Entwicklung der Gesamfruchtbarkeitsrate⁵ der Frauen zurückzuführen, die Medienberichten zufolge vermutlich weit unter dem sogenannten Ersatzniveau⁶ von 2,1

⁴ Sofern nicht anders gekennzeichnet, stammen die Zahlen in diesem Abschnittes aus dem o.g. Kommuniqué des NBS.

⁵ „Die Gesamfruchtbarkeitsrate (auch Gesamtfertilitätsrate, total fertility rate) gibt an, wie viele Kinder eine Frau im Laufe ihres Lebens durchschnittlich bekommen würde, wenn die für den gegebenen Zeitpunkt maßgeblichen altersspezifischen Fruchtbarkeitsverhältnisse der betrachteten Population als konstant angenommen werden. Sie fasst also die Fertilität aller Frauen an einem Bezugszeitpunkt in einer einzigen Zahl zusammen. Die Gesamtfertilitätsrate errechnet sich als Summe der altersspezifischen Fertilitätsraten.“ (Quelle: GODDERZ/SYLVAIN: „Glossar“, *Institut für demografische Zukunftsfähigkeit*, unter: http://www.demografie.org/index.php?option=com_content&task=view&id=17&Itemid=25, Zugriff zuletzt am 23.09.2011).

⁶ „Das Ersatzniveau bezeichnet die durchschnittlich notwendige Kinderzahl pro Paar bzw. pro Frau in einer Population, die zum Ersatz der gesamten Elterngeneration führt und damit dafür sorgt, dass die Populationsgröße dauerhaft stabil bleibt. In entwickelten Gesellschaften mit niedriger Kindersterblichkeit müssen dazu durchschnittlich 2,1 Kinder je Frau geboren werden um das Elternpaar zu ersetzen. Sie muss ein wenig höher als zwei liegen, weil etwas mehr Jungen als Mädchen geboren werden und nicht alle Frauen ihr gesamtes gebärfähig-

sowie der bisher angenommenen Rate von 1,8 liegt⁷.

Auf den ersten Blick positiv scheint der Trend des Geschlechterverhältnisses: Laut des Nationalen Statistikbüros fiel dieses in den vergange-

ges Alter erleben. In den Industrieländern wird deswegen eine Gesamfruchtbarkeitsrate von 2,1 als Ersatzniveau angesehen. In den meisten Entwicklungsländern liegt das Ersatzniveau aufgrund der hohen Sterberaten über einer Gesamfruchtbarkeit von 2,1.“ (Quelle: siehe Fußnote 5). Langfristig gesehen hat eine Gesamfruchtbarkeitsrate von unter 2,1 folgende Auswirkungen: „In Ländern, die eine Gesamfruchtbarkeitsrate unterhalb des Ersatzniveaus [...] erleben, beschleunigt sich die Alterung der Bevölkerung und die Tatsache, dass eine Generation nicht genug Kinder produziert, um sich selbst zu ersetzen, führt letztendlich zum [...] Rückgang der Bevölkerung.“ (Quelle: UNITED NATIONS: „Total Fertility Rate“, unter http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/methodology_sheets/demographics/total_fertility_rate.pdf, Zugriff zuletzt am 23.09.2011). Obwohl die Fertilitätsrate in der VR niedrig ist, wird das Bevölkerungswachstum für etwa zwei weitere Jahrzehnte anhalten – wenn auch sich verlangsamen – und die Bevölkerung um das Jahr 2030 bei fast 1,5 Milliarden ihren Höhepunkt erreichen, bevor die Bevölkerungszahl zurückgeht. Grund für das andauernde Momentum ist ein großer Bevölkerungsanteil im gebärfähigen Alter, was zu einer hohen Zahl an Geburten führt. Mit sinkender Zahl der Frauen im gebärfähigen Alter wird dieser Trend nachlassen (Quelle: BANISTER, Judith/BLOOM, David E./ROSENBERG, Larry: „Population Aging and Economic Growth in China“, *PGDA Working Paper*, No. 53, März 2010, unter: http://www.hsph.harvard.edu/pgda/WorkingPapers/2010/PGDA_WP_53.pdf, Zugriff zuletzt am 24.09.2011), S. 4.

⁷ HVISTENDAHL, Mara: „Declining Chinese Birth Rate Could Doom One-Child Policy“, *Science Insider*, 28.04.2011, unter: <http://news.sciencemag.org/scienceinsider/2011/04/declining-chinese-birth-rate.html> (Zugriff zuletzt am 23.09.2011).

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

CHINA/BÜRO PEKING
ALICE WIGNJOSAPUTRO

September 2011

www.kas.de/china
www.kas.de

nen 10 Jahren von 106,7 auf 105,2 Männer pro 100 Frauen. Doch wirft man einen Blick auf die Geschlechterkomposition innerhalb der verschiedenen Altersgruppen, wird ein bedenklicher Verlauf sichtbar: Laut Medienberichten kamen 2010 etwa 118⁸ Jungen auf 100 Mädchen bei der Geburt. Die höhere Alterserwartung der Frauen kann dieses Ergebnis in der Gesamtbetrachtung verschleiern. So liegt die Lebenserwartung laut der Vereinten Nationen bei der Geburt für Frauen auf dem Festland bei 76 Jahren und für Männer 72 Jahren⁹ (für die Jahre 2010-2015). In der Altersgruppe der 60- und über 60-Jährigen geben die Vereinten Nationen ein Geschlechterverhältnis von 91 Männern auf 100 Frauen an.¹⁰ Der Mädchenmangel bei der Geburt bedeutet jedoch Folgen-

des: Im Jahr 2020 werden etwa 24 Millionen Männer im heiratsfähigen Alter keine Frau finden. Und: „Weniger Frauen heute bedeutet weniger Geburten morgen und damit ein noch geringeres Bevölkerungswachstum.“¹¹

Besonders weite Schatten wirft die enorme Wandlung der altersspezifischen Strukturen in der chinesischen Gesellschaft auf die kommenden Generationen: „Die Quote von Chinesen im Alter von 14 Jahren und jünger fiel auf 16,6%, verglichen mit 22,9% beim vorherigen Zensus, während der Anteil der 60- und über 60-Jährigen auf 13,3% gestiegen ist – um 2,9 Prozentpunkte höher als im Jahr 2000.“¹² Die Zwischenbilanz lautet: China altert rasant – nicht zuletzt aufgrund der seit Ende der 1970er Jahren propagierten Ein-Kind-Politik¹³.

Innerchinesische Diskussion um die Fortführung der Ein-Kind-Politik

Die Ein-Kind-Politik stand nun erneut im Kreuzfeuer der Kritik. Nicht nur in

⁸ Zahl aus FAHNDERS, Till: „Immer mehr alte Chinesen“, *FAZ*, 28.04.2011, unter: <http://www.faz.net/artikel/C31325/groesste-volkszaehlung-der-welt-immer-mehr-alte-chinesen-30335420.html#D3BCDEF987C3418BA6C2E6A198F2F430> (Zugriff zuletzt am 05.09.2011). Das POPULATION REFERENCE BUREAU nennt eine Gesamfruchtbarkeitsrate von etwa 1,5 (Quelle: <http://www.prb.org/DataFinder/Geography/Data.aspx?loc=404>, Zugriff zuletzt am 22.09.2011). (siehe auch HAUB, Carl: „China Releases First 2010 Census Results“, *Population Reference Bureau*, Mai 2011, unter: <http://www.prb.org/Articles/2011/china-census-results.aspx?p=1>).

⁹ Zahlen von der UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION (Stand Juni 2011) unter: <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/socind/health.htm> (Zugriff zuletzt am 01.09.2011).

¹⁰ Zahlen von der UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION (Stand Juni 2011) unter: <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/socind/child&elderly.htm> (Zugriff zuletzt am 01.09.2011).

¹¹ ATTANÉ, Isabelle: „China wird alt, bevor es reich werden kann“, *TAZ Le Monde diplomatique*, 10.06.2011. Übersetzung aus dem Französischen von Sabine JAINSKI, Online unter: <http://www.monde-diplomatique.de/pm/2011/06/10.mondeText.artikel,a0054.idx.18> (Zugriff zuletzt am 06.09.2011).

¹² HVISTENDAHL, Mara: „China's Population Growing Slowly, Changing Fast“, *Science*, 06.05.2011, Vol. 332 Nr. 6030, S. 650-651. S. 650.

¹³ Zur Ein-Kind-Politik siehe auch SCHMITZ, Britta: „Am Limit - Herausforderungen an die chinesische Ein-Kind-Politik“, *Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*, Länderbericht, 1. Juni 2010, unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_19747-1522-1-30.pdf?100601153207.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

CHINA/BÜRO PEKING
ALICE WIGNJOSAPUTRO

September 2011

www.kas.de/china
www.kas.de

westlichen Medien wurde erneut eine Diskussion über die Fortführung der Politik entfacht, auch chinesische Zeitungen und Experten tragen offene Debatten aus. Obwohl Präsident Hu Jintao eine niedrige Fertilitätsrate befürwortet und angekündigt hat, an der weitgehend beschränkenden Ein-Kind-Politik festzuhalten, veröffentlichte die *China Daily*¹⁴ in der 2. Märzhälfte 2011 – nach dem Ende der Tagung des Nationalen Volkskongresses (NVK, *guojia renmin daibiao dahui*)¹⁵ – eine Gegenüberstellung zweier Demografieexperten. Während Mu Guangzong von der Peking Universität (*Beijing Daxue*) eine allgemeine Zwei-Kind-Politik forderte, sprach sich Li Xiaoping von der nationalen Chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften (CASS, *Zhongguo Shehui Kexueyuan*) für die Beibehaltung der Ein-Kind-Politik aus. Eine Lockerung der bevölkerungspolitischen Maßnahmen sei seiner Meinung nach „nicht der Überlegung wert“: China könne sich eine abgeänderte Bevölkerungspolitik aufgrund der begrenzten Ressourcen nicht leisten.¹⁶

¹⁴ Die *China Daily* ist Chinas nationale, englischsprachige Tageszeitung und wurde 1981 gegründet. Gegenwärtig hat sie eine Auflage von einer halben Millionen Exemplaren weltweit. Die Website ging im Jahr 1995 online und wird täglich über 31 Millionen Mal besucht – mit 60 % der Besucher von Übersee.

¹⁵ Der NVK ist laut Verfassung das höchste Regierungsorgan der Volksrepublik und gleichzeitig die gesetzgebende Instanz. Er wird alle fünf Jahre gewählt; zwischen den jährlichen Tagungen übernimmt der Ständige Ausschuss die Arbeit des NVK.

¹⁶ Vgl. CHINA DAILY: „Debate: Family Planning“, 21.03.2011, unter: http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2011-03/21/content_12200002.htm (Zugriff letzt am 17.06.2011).

Wang Feng, Demografieexperte und seit Jahren ausgesprochener Kritiker der rigiden Bevölkerungskontrolle, sieht sich wiederum in seinen Forderungen und Befürchtungen bestärkt und warnt: „Wenn wir die Ein-Kind-Politik weiterführen, sehen wir uns höchstwahrscheinlich [u.a.] folgenden Problemen gegenüber: negatives Bevölkerungswachstum [und] Arbeitskräftemangel“. ¹⁷ Auch Hu Angang, von der nationalen Chinesischen Akademie der Wissenschaften (CAS) und der Tsinghua-Universität, äußerte die Ansicht, dass der Zensus von 2010 eine ernstzunehmende Herausforderung aufgezeigt habe, der sich das Land stellen müsse – durch die Anpassung der „jahrzehntelangen Familienplanung“¹⁸.

In einem Punkt in der Debatte um Chinas Ein-Kind-Politik zumindest sind sich Experten und Regierung nämlich einig: Eine zunehmend überalterte Gesellschaft stellt die politischen Entscheidungsträger des Landes unter Druck. Ein generationengerechtes Absicherungssystem für seine schnell wachsende Rentnergemeinde muss installiert werden, da das soziale Netzwerk Familie heute nicht mehr die nötige Leistung erbringen kann. Das traditionelle Konzept der familiären Unterstützung im Alter ist ein Modell der Vergangenheit: Als Erbe der Ein-Kind-Politik sieht sich die Volksrepublik heute einer Gesellschaft gegenüber,

¹⁷ WANG Feng, Beitrag im *Forum der Beijing Review*: „Should the One-Child Policy Continue?“, 12.04.2011, unter: http://www.bjreview.com.cn/forum/txt/2010-04/12/content_262716.htm (Zugriff zuletzt am 23.09.2011).

¹⁸ Hu Angang: „Preparing for aging nation“, *China Daily*, 23.05.2011, unter: http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2011-05/23/content_12557690.htm (Zugriff zuletzt am 17.06.2011).

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

CHINA/BÜRO PEKING
ALICE WIGNJOSAPUTRO

September 2011

www.kas.de/china
www.kas.de

die nach der sogenannten ‚4-2-1‘-Formel aufgebaut ist: Auf ein Kind kommen zwei Elternteile und 4 Großeltern.

Soziale (Un)Sicherheit – Der wunde Punkt chinesischer Sozialpolitik

Es gibt Bemühungen, die Kinder und Enkel verstärkt in die Pflicht zu nehmen – so z.B. durch das in der Mitte der 1980er Jahre eingeführte „Family Support Agreement“ (FSA, *jiating shanyang xieyi*). Dieses wird zwar auf freiwilliger Basis zwischen Eltern und Kindern geschlossen; Verstoß durch die ‚Vertragspartner‘ zieht jedoch Strafzahlungen nach sich. Die Kosten werden allein durch die Kinder getragen, sodass die Befürwortung vonseiten der Politik enorm ist. Immerhin hatten im Jahr 2005 über 13 Millionen ländliche Familien eine solche Vereinbarung unterschrieben; letztlich macht dies nur einen Bruchteil der chinesischen Bevölkerung aus und belastet die jüngeren Generationen finanziell.¹⁹ Grund für die Einführung dieses Systems waren fehlende bzw. unzuverlässige Rentenversicherungsstrukturen, die der sozialen Realität des Landes nicht mehr gewachsen waren.

Im Zuge der Reform- und Öffnungspolitik hatte sich ein Wandel der sozial- und arbeitspolitischen Ordnung vollzogen: Bis in die 1980er Jahre garantierte – zumindest de iure – das System der „Eisernen Reisschale“ städtischen Beschäftigten lebenslange Mindestversorgung über die Staatsbetriebe (und somit de facto den Staat). Auf dem Land erfolgte die Versorgung im Alter durch die

¹⁹ Siehe hierzu CHOU, Rita Jing-Ann: „Filial Piety by Contract? The Emergence, Implementation, and Implications of the ‘Family Support Agreement’ in China“, *The Gerontologist*, Vol. 51, Nr. 1, 2011, S. 3-16.

Familie. Bis heute existiert das in den 1950er Jahren eingerichtete „Fünf-Garantien-System“ (*wubao zhidu*) zur Grundversorgung kinderloser älterer Bauern in den Kommunen (Essen, Kleidung, Wohnmöglichkeit, Gesundheitsversorgung und Begräbniskosten wurden hier übernommen). Die ländliche Bevölkerung war des Weiteren durch ein Basis-Krankenversicherungssystem der Kommunen abgedeckt.

Die Hinwendung zur „sozialistischen Marktwirtschaft chinesischer Prägung“ hatte in diesem Kontext weitreichende Konsequenzen: Durch die Umwandlung der Staats- in Privatunternehmen entfiel die allein durch diese getragene soziale Sicherung für städtische Beschäftigte, und die „Umstrukturierung [...] hatte die Kündbarkeit von Arbeitsverhältnissen zur Folge. Aus diesem Grund benötigt China ein soziales Sicherungssystem, das von dem jeweiligen Betrieb, in dem die sozial abzusichernde Person arbeitet, unabhängig ist.“²⁰

Nicht nur die Regierung sieht die Notwendigkeit, auch die Bevölkerung drängt auf eine Verbesserung der Lage. In einer online (auf www.people.com.cn) durchgeführten Umfrage vor Beginn der diesjährigen (2011) NVK-Tagung im März, gaben fast ein Viertel (23,6%) der Teilnehmer „soziale Sicherheit“ als ihre größte Sorge an.²¹ Von den 95300

²⁰ DARIMONT, Barbara: „Diskussion zum Entwurf des Sozialversicherungsgesetzes der VR China“, *Zeitschrift für Chinesisches Recht*, Nr. 4, 2009, S. 364-374. S. 364.

²¹ Siehe „Housing and social security top issues of Chinese people“, *People's Daily Online*, 22.02.2011, unter: <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90776/90882/7295070.html> (Zugriff zuletzt am 18.06.2011). Die *People's Daily* ist mit einer Auflage von 3 Millionen Exemplaren eine der

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

CHINA/BÜRO PEKING
ALICE WIGNJOSAPUTRO

September 2011

www.kas.de/china
www.kas.de

Teilnehmern glaubten 95%, dass das derzeitige Rentenversicherungssystem „unangemessen“ sei, und forderten eine schnelle Reform zur Sicherstellung von Gleichheit und Gerechtigkeit.²² Das Rentenversicherungssystem wird in Zukunft aufgrund der stetig wachsenden Zahl an Pensionären vor immer größere Belastungen gestellt: Eine Studie der Vereinten Nationen prognostiziert, dass im Jahr 2050 etwa 440 Millionen Menschen 60 Jahre oder älter sein werden.²³ Nach den vorläufigen Zensusergebnissen waren es 2010 fast 178 Millionen 60- und über 60-Jährige gewesen. Diese Zahl steigt vermutlich folglich innerhalb der nächsten vier Jahrzehnte fast um das Zweieinhalbfache an. Im Jahr 2050 soll der Anteil dieser Altersgruppe 31,3%²⁴ erreichen und die

wichtigsten Zeitungen Chinas und brachte ihre erste Ausgabe im Juni 1948 heraus. Unter dem Dach der *People's Daily* werden außerdem 10 weitere Zeitungen (bspw. die *Global Times*) herausgegeben. *People's Daily Online* startete offiziell Anfang 1997. Insgesamt ist die Seite in 10 verschiedenen Sprachversionen zugänglich (neben Englisch u.a. Japanisch, Französisch, Russisch und Arabisch).

²² CHEN Xin: „Insecurity about social security biggest concern“, *China Daily*, 02.03.2011, unter:

http://www.chinadaily.com.cn/china/2011npc/2011-03/02/content_12098707.htm (Zugriff zuletzt am 18.06.2011).

²³ UNITED NATIONS: „World Population Ageing 2009“, 2010, unter:

<http://www.un.org/esa/population/publications/WPA2009/WPA2009-report.pdf> (Zugriff am 18.06.2011).

²⁴ HOFMEISTER, Wilhelm: „Ageing and Politics – Consequences for Asia and Europe“, *Panorama: Insights into Asian and European Affairs*, 11.10.2010, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., S. 50. Online unter:

http://www.kas.de/wf/doc/kas_20784-1522-2-30.pdf?101011171959.

Lebenserwartung bei fast 80 Jahren²⁵ liegen. Die Situation wird durch das derzeit noch geltende niedrige Renteneintrittsalter von 50 bis 55 Jahren für Frauen und 60 bis 65 Jahren für Männer noch verschärft.

„Würde sich an der Pensionierungsgrenze nichts ändern, kämen 2050 79 Rentner auf 100 Personen im beschäftigungsfähigen Alter. Als Folge der Demographie wird die Zahl der Renterinnen und Rentner schneller wachsen als die Zahl der beschäftigungsfähigen Bevölkerung, die ab 2011 nicht mehr ansteigen wird. Ohne einschneidende Reformen dürfte die derzeit bestehende [...] Altersversorgung bald kollabieren.“²⁶ Fazit: Veraltet ist nicht nur Chinas Bevölkerung, sondern auch die Pensionspolitik des Landes selbst. Obwohl sie in den 1950er Jahren definiert wurde, gibt sie 60 Jahre später weiterhin den Absicherungsrahmen der alten Menschen vor. Dass sich die Lebenserwartung der chinesischen Bevölkerung seither drastisch erhöht hat (für 1950 schätzen Experten eine Lebenserwartung von nur 33,7 Jahren; 1955 erreichte sie bereits 44,6 Jahre)²⁷ und 2009 bei etwa 73 Jahren

²⁵ BANISTER/BLOOM/ROSENBERG, März 2010, siehe Fußnote 6, S. 5.

²⁶ KREFT, Heinrich: „China – Die soziale Kehreseite des Aufstiegs“, in LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG: *Der Bürger im Staat: Volksrepublik China*, Heft 3/4 -2008, unter:

http://www.buergerimstaat.de/3_4_08/china.pdf (Zugriff zuletzt am 19.06.2011). Laut DARI-MONT lag das tatsächliche durchschnittliche Rentenalter 2005 bei etwa 53 Jahren.

²⁷ Daten siehe SCHARPING, Thomas: „Bevölkerungsgeschichte und Bevölkerungspolitik in China: Ein Überblick“, *Kölner China-Studien Online – Arbeitspapiere zu Politik, Wirtschaft und Gesellschaft Chinas*, No. 3/2005, S. 5, unter: <http://www.china.uni-koeln.de/papers/No%202005-3.pdf> (Zugriff zuletzt am 01.09.2011).

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

CHINA/BÜRO PEKING
ALICE WIGNJOSAPUTRO

September 2011

www.kas.de/china
www.kas.de

nach Angaben des Nationalen Statistikbüros lag, verdeutlicht den enormen Reformdruck für eine Politik, die den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen des 21. Jahrhunderts nicht mehr gerecht wird.

Die derzeitigen demographischen Gegebenheiten im Reich der Mitte bilden einen wichtigen Faktor, der verdeutlicht, dass ein weiterer Aufschub der Verbesserung des sozialen Sicherungsnetzes gravierende Konsequenzen nach sich ziehen würde. Auch die chinesische Regierung hat hier „die Notbremse“ gezogen und den Kampf gegen soziale Ungerechtigkeit aufgenommen. Im Folgenden werden einige heikle Faktoren beim Aufbau des Sozialversicherungssystems beleuchtet, die Prinzipien des neuen SozVG skizziert, vier wesentliche Aspekte herausgegriffen und das Gesetz anschließend bewertet sowie kritische Stimmen aus der Bevölkerung und Expertenkreisen umrissen. Gesellschaftliche Sicherheit ist auch durch die Verankerung jener im neuen Fünfjahresprogramm (2011-2015) in den Fokus gerückt. Abschließend wird argumentiert, dass nicht nur für die Gesellschaft die soziale Frage enorme Bedeutung besitzt, sondern auch die Kommunistische Partei Chinas (kurz KPCh) sie als neue Legitimation ihrer Herrschaft instrumentalisiert.

Die kritischen Faktoren beim Aufbau eines sozialen Sicherungssystems

Bereits zu Anfang der 1990er Jahre waren Maßnahmen auf lokaler Ebene versuchsweise durchgeführt worden. Aus den Erfahrungen entstand in den darauffolgenden Jahren eine Vielzahl an Verordnungen und Bestimmungen, die das Sozialversicherungssystem auf regionaler Stufe regelten – jedoch nicht vereinheitlichten. Mitte der 1990er Jahre wurden die Bemü-

hungen zum Aufbau eines Sozialsystems verstärkt, eingeleitet durch den „eindeutige[n] Beschluss der 5. Plenarsitzung des 14. Zentralkomitees im September 1995: China benötige ein neues Sozialsystem, um einerseits die politische Stabilität und Legitimität der KP zu gewähren und andererseits die kontinuierliche Wirtschaftsentwicklung zu beflügeln. Die politische Führung Chinas spürte, dass die gesellschaftliche Spannung zwischen Reformgewinnern und -verlierern von Tag zu Tag wuchs.“²⁸

Bei der bisherigen Reform des sozialen Sicherungssystems sowie der Entwurfsgeschichte des SozVG waren einige Punkte besonders kritischer Diskussion unterworfen. Ende Dezember 2008 hatte der NVK (als höchste gesetzgebende Instanz) den Entwurf nach der zweiten Lesung (die erste war im November 2007 erfolgt) publiziert, um die Meinung der Öffentlichkeit einzuholen. Das rege Interesse der Bevölkerung spiegelte sich in den zahlreichen Kommentaren (über 70.000) wider, die bis Mitte Februar beim NVK eingingen. Einige Punkte seien hier kurz aufgezählt: (1) die Verwaltung und Kontrolle der Sozialversicherungsfonds (das Pooling der Rentenfonds auf nationaler Ebene sowie Maßnahmen gegen Korruption)²⁹, (2) die

²⁸ ZHANG Junhua: „Der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in der VR China – eine kritische Betrachtung (Teil 1)“, *CHINA aktuell*, Juli 2003, S. 866-875. S. 868-9.

²⁹ Ein großes Problem stellt die Zweckentfremdung oder Veruntreuung von Rentenkonten dar, die aufgrund der mangelnden externen Kontrolle und fehlender Transparenz nicht selten zu sogenannten „leeren Konten“ führt. Beispielsweise werden Gelder von Individualkonten „häufig zur Finanzierung der Bestandsrenten genutzt“ (DARIMONT, 2009, siehe Fußnote 20, S. 365) oder „ländliche Rentenversicherungsfonds in spekulative und verlustreiche Aktiengeschäfte investiert“ (DARIMONT, 2009, siehe Fußnote

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

CHINA/BÜRO PEKING
ALICE WIGNJOSAPUTRO

September 2011

www.kas.de/china
www.kas.de

überregionale Übertragbarkeit der Renten- und Krankenversicherungskonten bei Wohnsitz- und Arbeitsplatzwechsel angesichts der bislang geltenden Bindung des Versicherungsanspruchs an den Ort der offiziellen Haushaltsregistrierung (*hukou*)³⁰; (3) die damit im Zusammenhang stehende Problematik der Wanderarbeiter³¹; und (4) die Aus-

20, S. 374). Zwar konnten die Verantwortlichen strafrechtlich verfolgt werden, ein Anspruch auf Kompensation vom Staat bestand (und besteht noch heute) jedoch nicht. Insgesamt sollen zwischen 1999 und 2007 etwa 4,8 Milliarden RMB [über 500 Millionen Euro] (MORRIS, Rob/CHUA, Michelle: „Social security fund scandal in China“, *A Plus*, Juni 2007, unter: <http://app1.hkicpa.org.hk/APLUS/0706/40.pdf>, Zugriff zuletzt am 29.06.2011) an Geldern aus Sozialversicherungsfonds veruntreut worden sein.

³⁰ Das System der Haushaltsregistrierung (*hukou*) wurde in den 1950er Jahren eingeführt, um die Mobilität der Bevölkerung zu steuern und die Abwanderung der Bauern in die Städte in großer Zahl zu verhindern.

³¹ Wanderarbeiter oder „Arbeitsmigranten“ sind im Rahmen des *hukou*-Systems auf dem Land gemeldet, ziehen aber zu Arbeitszwecken in die Städte. Zur Problematik der Wanderarbeiter siehe OPITZ, Maren: „Wanderarbeiter und Hochqualifizierte – Chinas Migrationspolitik unter Druck“, *Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*, Länderbericht, 31.10.2010, unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_22958-1522-1-30.pdf?110607075149. Die Säule der Arbeitslosenversicherung hat durch die Weltwirtschaftskrise der Jahre 2008 und 2009 enormen Bedeutungszuwachs erfahren. Besonders betroffen waren hiervon die Wanderarbeiter, die – aufgrund ihres Status – keinen rechtlichen Anspruch auf soziale Sicherung durch den Staat besaßen. „Arbeitsmigranten sind [...] die größte Kategorie nicht-landwirtschaftlicher Arbeiter in China, doch aufgrund ihrer ländlichen Haushaltsregistrierung und ihrer geografischen Mobilität passen sie nicht leicht in die städtischen sozialen Sicherungsprogramme, die auf dem Ort des Wohnsitzes und der Beiträge zu lokalen

weitung des Sozialversicherungsnetzes.

Das nun erlassene Gesetz gilt als Meilenstein im Aufbau des sozialen Sicherungsnetzes.

Die Grundsätze des Gesetzes

Das SozVG erhielt am 1. Juli 2011 – am Tag des 90. Parteijubiläums (die Kommunistische Partei Chinas, kurz KPCh, war 1921 gegründet worden) – Rechtsgültigkeit und hat zum Ziel, „die Sozialversicherungsbeziehungen zu normieren, die Versicherung der Bürger in der Sozialversicherung zu schützen, die legalen Rechte auf Sozialversicherungsleistungen zu gewährleisten, die Bürger die Früchte der Entwicklung genießen zu lassen und die harmonische Stabilität der Gesellschaft zu fördern“ (§ 1). Das Gesetz schafft die Rahmenbedingungen für den Aufbau einer sozialen Sicherung mit den fünf großen Säulen der Renten-, Arbeitsunfall-, Arbeitslosigkeits-, Kranken³²- und Mut-

Sozialversicherungspools basieren.“ (Watson, Andrew: „Social Security for China's Migrant Workers – Providing for Old Age“, in: *Journal of Current Chinese Affairs (China aktuell)*, Band 38, Nr. 4, S. 85-115. S. 86.)

³² „Seit dem Ausbruch von SARS 2003 ist die Gesundheitsvorsorge in China ein nationales Anliegen geworden. Oft hervorgehoben durch die populäre Phrase ‚medizinische Hilfe zu suchen ist schwierig und teuer‘, können Gesundheitskosten verheerend sein. [...] Die ‚dörfliche genossenschaftliche Krankenversicherung neuer Form‘ wurde im Jahr 2003 für die Bewohner ländlicher Gebiete eingerichtet.“ (WORLD BANK: „The Path to Integrated Insurance Systems in China“, Juni 2010, S. vii, unter: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServlet/WDSP/IB/2010/12/14/000356161_20101214231723/Rendered/PDF/584120NWPOV2OP11ntegrated0Insurance.pdf, Zugriff zuletzt am 13.08.2011).

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

CHINA/BÜRO PEKING
ALICE WIGNJOSAPUTRO

September 2011

www.kas.de/china
www.kas.de

terschaftsversicherung; es „bringt aber kaum völlig Neues, [sondern] geht vom bestehenden System aus“³³. Die Finanzierung erfolgt durch Arbeitgeber und -nehmer sowie erhebliche staatliche Zuschüsse. Dies ist für die verschiedenen Versicherungszweige jedoch unterschiedlich geregelt – beispielsweise muss sich der Versicherte nur an der Renten-, Kranken- und Arbeitslosigkeitsversicherung beteiligen. Schwangerschafts- und Arbeitsunfallversicherung werden vom Arbeitgeber getragen.

Die dörfliche Rentenversicherung wird durch Einzelne, Kollektive und Staatssubventionen finanziert; sie ist nicht verpflichtend, die Teilnahme erfolgt auf freiwilliger Basis. Gleiches gilt für „Einzelgewerbebetreibende ohne Beschäftigte, Teilzeitbeschäftigte, welche bei [ihren] Arbeitgebern noch nicht in der Grund-Altersrentenversicherung versichert sind, sowie andere flexibel tätige Personen“ (§ 10 Abs. 2).

Auf der Grundlage der Prinzipien „weiter Abdeckung, Sicherung einer Basis, mehrerer Ebenen [der Sozialversicherung] und Nachhaltigkeit“ (§ 3) sowie der Angleichung des Niveaus der Sozialversicherung an das „Niveau der sozioökonomischen Entwicklung“ (§ 3), sucht der Gesetzgeber das System der Sozialversicherung aufzubauen. Die Sicherung eines Grundlebensstandards ist als eines der zentralen Prinzipien zu sehen. Der Staat verpflichtet sich, das vorgegebene Rahmenwerk zu errichten: Er stellt Mittel für die Sozialversicherung bereit (§ 5), installiert Mechanismen zur Anpassung der Grund-Altersrenten (§ 18) und schafft Renten- und Krankenversicherungsstrukturen auf dem Land

³³ MÜNZEL, Frank: „Anmerkung <1>“ zum SozVG.

(§§ 20, 24) und in der Stadt (§§ 22, 25). Besonders wichtig ist die Bündelung des Rentenfonds auf nationaler Ebene (§ 71) unter Aufsicht des Staates und die Schaffung eines einheitlichen Systems für Sozialversicherungsnummern (§ 58). Der Staatsrat – Chinas höchstes Regierungsorgan mit dem Ministerpräsidenten an der Spitze – und die Volksregierungen erhalten den Auftrag, spezifische Bestimmungen auszuarbeiten: beispielsweise zur Beaufsichtigung und Kontrolle (§ 6) sowie sicheren Investition der Sozialversicherungsfonds (§ 69), die Regelung zur Übertragbarkeit der Konten zu bestimmen (§ 19), und die Verwaltung für die „dörfliche genossenschaftliche Krankenversicherung neuer Form“³⁴ zu regeln (§ 24).

Vier Aspekte des Gesetzes

Vier Punkte des Gesetzes gilt es hier herauszugreifen: Erstens den Einschluss der „Bauernarbeiter“, d.h. der Wanderarbeiter, nach § 95, der sich so interpretieren lässt, dass vom „Lande kommende, in Dörfern gemeldete ‚Bauernarbeiter‘, die in der Stadt arbeiten, [...] wie städtische Arbeiter sozialversichert werden“³⁵ müssen. Hiermit vollzieht China einen bahnbrechenden Wandel zur Unabhängigkeit der Zahlungen und Leistungen vom Ort der Haus-

³⁴ „Laut Statistiken des Gesundheitsministeriums (2009) waren Ende des Jahres 2009 fast 3000 Kreise – was etwa 94% der chinesischen Bevölkerung bedeutet – in der [dörflichen genossenschaftliche Krankenversicherung neuer Form] registriert. Dies entspricht einer Deckung von über 800 Millionen ländliche Einwohner. In 20 Provinzen sichert die [dörfliche genossenschaftliche Krankenversicherung neuer Form] die gesamte ländliche Bevölkerung ab.“ (WORLD BANK, Juni 2010, S. 22, siehe Fußnote 32).

³⁵ MÜNZEL, Frank: „Anmerkung <25>“ zum SozVG.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

CHINA/BÜRO PEKING
ALICE WIGNJOSAPUTRO

September 2011

www.kas.de/china
www.kas.de

haltsregistrierung (*hukou*). Man muss jedoch anmerken, dass die Wanderarbeiter auch in diesem Gesetz nur am Rande erwähnt werden. Ihr Einschluss ist dennoch – nach Meinung der Autorin – eine Errungenschaft.

Auch die Möglichkeit des Transfers der Konten verschiedener Versicherungszweige (Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung) steht hiermit im Zusammenhang (siehe §§ 19, 32, 52). Damit trägt Peking – zumindest theoretisch – nun auf gesetzlicher Ebene der Realität Rechnung, dass eine zunehmend mobile chinesische Gesellschaft, die im Rahmen eines stetig internationalisierteren Arbeitsmarkts berufliche Chancen außerhalb ihrer Heimatprovinzen wahrnehmen kann, eine soziale Basisabsicherung erhält. Die dahinterstehende politische Symbolik ist jedoch noch bedeutsamer: Die Abwendung von der starren Bevölkerungskontrolle unter dem Haushaltsregistrierungssystem. Zwar herrscht de-facto noch immer die Einteilung in eine Zwei-Klassen-Gesellschaft (Stadt-Land); durch die neuen Absicherungsstrukturen ist jedoch (in der Theorie) ein erster Schritt getan. Administrative Schranken (wie das noch fehlende System der Sozialversicherungsnummern) und auch der Umstand, der Nichtanmeldung vieler (illegaler) Arbeiter aus Angst vor möglichen Konsequenzen stehen der praktischen Umsetzung jedoch noch immer im Weg.

Die Öffnung Chinas hat zu einer wachsenden Zahl an ausländischen Beschäftigten geführt, die durch die Implementierung des Gesetzes ab Juli auf dem Gebiet der Volksrepublik zukünftig ebenfalls von der Sozialversicherung abgedeckt werden (§ 97, SozVG). Dadurch erhalten sie den gleichen Anspruch auf den Bezug von Versicherungsleistungen wie chinesische Staatsbürger. „Zielgruppen umfassen Ausländer, die bei

chinesischen und vom Ausland geförderten Firmen, sozialen Gruppen, Anwaltskanzleien und in China registrierten Stiftungen angestellt sind, sowie Ausländer, die von ihren im Ausland registrierten Firmen nach China gesandt wurden.“³⁶ Der Zensus ergab, dass fast 600.000 ausländische Staatsbürger in China leben. Diejenigen, die über sechs Monate in der VR China einer Beschäftigung im oben genannten Rahmen nachgehen, sind seit dem 1. Juli sozialversicherungspflichtig. Dies verkündeten Verantwortliche des zuständigen Ministeriums für Humanressourcen und soziale Sicherung auf einer Pressekonferenz Ende Mai 2011. Zwischen Deutschland und der Volksrepublik besteht seit April 2002 (im Juli 2001 beschlossen) ein Abkommen über Sozialversicherung³⁷, das jedoch nur Renten- und Arbeitslosenversicherung behandelt. Das Abkommen bestimmt, dass entsandte Arbeiter deutscher Unternehmen während der ersten 48 Monate weiterhin in der Bundesrepublik versicherungspflichtig sind.

Nicht nur die Veruntreuung und Zweckentfremdung der Sozialversicherungsfonds fordert die Entscheidungsträger des Landes heraus. Auch die Verpflichtung der Unternehmen, Beitragszahlungen zu leisten, konnte häufig nicht effektiv durchgesetzt werden. „Das neue So-

³⁶ CHEN Xia: „China's social security to cover expats“, *China Daily*, 31.05.2011, unter: http://www.chinadaily.com.cn/china/2011-05/31/content_12608675.htm (Zugriff zuletzt am 27.06.2011).

³⁷ Auszüge aus dem „Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik China über Sozialversicherung vom 12.07.2001“ siehe unter: http://www.dvka.de/oeffentlicheSeiten/pdf-Dateien/SVAbkommen/China/China_sva.pdf (Zugriff am 28.06.2011).

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

CHINA/BÜRO PEKING
ALICE WIGNJOSAPUTRO

September 2011

www.kas.de/china
www.kas.de

zialgesetz versucht [...], diesen Mißständen zu begegnen, indem rechtzeitige Beitragszahlungen durch Zuschläge (0,2% bis 0,05% des geschuldeten Betrages, pro Tag) und Strafgebühren (für den Arbeitgeber bis zum Dreifachen des ausstehenden Betrages und für den zuständigen Sachbearbeiter 3000 RMB) erzwungen werden. Bei der Verwaltung der Sozialversicherungsfonds werden Kontrollmechanismen implementiert.³⁸

Das Gesetz als Heilmittel sozialer Unsicherheit?

Die enorme Bedeutung – und letztlich auch einzig wirkliche Neuerung – dieses ersten nationalen Sozialversicherungsgesetzes liegt in der Schaffung des verbindlichen Rahmenwerkes für ein landesweit gültiges System sozialer Absicherung: Eine funktionierende und flächendeckende Rentenversicherung – besonders auf dem Land, wo noch immer über die Hälfte der chinesischen Bevölkerung lebt und dessen soziales Sicherungsnetz hinter dem der Städte weit hinterherhinkt – ist vor dem Hintergrund der alternden Gesellschaft unerlässlich. Zwar ist auch mit dem neuen Gesetz die „Zweiteilung“ der Gesellschaft (Stadt-Land) nicht aufgehoben. Dennoch ist das Gesetz als positiver Schritt zu beurteilen. Dies gilt ebenso für eine Grund-Krankenversicherung: Mit fortschreitendem Alter nimmt der Bedarf an medizinischer Versorgung i.d.R. zu. Im Zuge der Privatisierung der Wirtschaft und Kündbarkeit von Arbeitsverhältnissen (seit 1986) ist in der

Volksrepublik China Arbeitslosigkeit ein verstärktes Problem geworden, sodass die Arbeitslosenversicherung zur Grundsicherung – besonders in jüngster Zeit – an Wichtigkeit gewonnen hat.

Mit den oben beschriebenen Maßnahmen versucht die Regierung, sich diesen sozialpolitischen Herausforderungen zu stellen. Gerade unzureichende Grundsicherung während der Arbeitslosigkeit und im Alter resultieren in steigender Armut und sozialer Unzufriedenheit: Diese können – unbekämpft – zu gesellschaftlichen Spannungen führen. Auch das Stadt-Land-Gefälle und die privilegierte Stellung städtischer Beschäftigter und Beamter zählen zu den sozialpolitischen Problemfeldern. Um diesen potentiellen Unruhefaktoren entgegenzuwirken, reagierte die Regierung u. a. mit dem Erlass des hier diskutierten Gesetzes.

„Die Annahme des SozVG ist essentiell für die Verbesserung und Perfektion der Gesetzgebung des Sozialversicherungssystems dieses Landes, trotz der vom SozVG aufgewiesenen Unzulänglichkeiten, dass zu viele Ermächtigungen des Staatsrats, der Ministerien und lokaler Regierungen existieren, spezifische Maßnahmen zur Implementierung zu erlassen, da das neue Gesetz selbst allgemeine und zweideutige Formulierungen enthält.“³⁹

In den meisten Fällen muss in einzelnen Punkten aufgrund fehlender Regelung im Gesetzestext auf häufig überholte und sich widersprechende

³⁸ VILLING, Renate: „Das neue Sozialversicherungsgesetz der VR China“, *Deutsche Asia Pacific Gesellschaft e.V.*, Blickpunkt Asia Pacific, Newsletter 05/2011, unter: http://www.dapg.de/Content/news/2011-05_villing_sozialversicherung_china.html (Zugriff zuletzt am 28.06.2011).

³⁹ WENFEI ATTORNEYS-AT-LAW LTD.: „Adoption of Social Insurance Law of the People's Republic of China“, *China Legal Report*, November 2010, unter: http://www.wenfei.com/fileadmin/archives/clr/101123_China_Legal_Report_November_2010.pdf (Zugriff am 16.06.2011).

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

CHINA/BÜRO PEKING
ALICE WIGNJOSAPUTRO

September 2011

www.kas.de/china
www.kas.de

Bestimmungen zurückgegriffen werden. Dennoch bildet es die Basis für eine umfassende Regelung des sozialen Versorgungsnetzes. Ein Heilmittel ist es nicht, vielleicht jedoch die Grundlage für eine Rezeptur.

Innerhalb der Bevölkerung scheint jedoch noch immer Skepsis zu herrschen. So wurde die Trennung zwischen Beamten und anderen Versicherten im Bereich der Rente beibehalten. Diese war in der bereits erwähnten Online-Umfrage im Februar 2011 harsch kritisiert worden, da die Rente für Beamte teils zwei- bis dreimal so hoch ist wie für städtische Beschäftigte. „Premierminister Wen Jiabao hat während eines Online-Chats mit Netzbürgern [netizens] am Sonntag [27.02.2011] zugegeben, dass das duale Rentensystem ‚nicht vernünftig‘ ist. [...] Um das Problem anzugehen, sagte Wen, würde die Regierung damit fortfahren, die Rentenstandards für Unternehmensangestellte anzuheben.“⁴⁰ Eine Vereinheitlichung sei jedoch nicht vorgesehen.

Die größten Zweifel bestehen jedoch an der Umsetzung des Gesetzes. So äußerten Experten die Befürchtung, dass die Implementierung – wie es sich auch bei anderen Gesetzen gezeigt hat – nicht funktionieren wird: „[W]enn das derzeitige Sozialversicherungssystem nicht implementiert wird, ‚was ist der Sinn der Verbesserung gesetzlicher Bestimmungen?‘“⁴¹ In diesem Punkt versucht das Gesetz Geldstrafen und persönliche Haftung

⁴⁰ CHEN Xin, 02.03.2011 (siehe Fußnote 22).

⁴¹ NING, Hong/RUI, Rona: „New Chinese Social Insurance Law May Not Be as Effective as It Sounds“, *The Epoch Times*, 10.11.2010, unter: <http://www.theepochtimes.com/n2/china/china-chinese-new-social-insurance-law-effective-he-qinglian-government-pension-45710.html> (Zugriff zuletzt am 27.06.2011).

als Mechanismen zur Forcierung der Zahlungen von Arbeitgeberseite sowie Verhinderung von Veruntreuung einzuführen. „Die Veränderungen im Strafmaß implizieren, dass Bemühungen zur strikteren Durchsetzung vorgenommen werden.“⁴² Es bleibt folglich abzuwarten, ob die hohen Erwartungen vieler Beobachter an das SozVG erfüllt werden oder die Skeptiker Recht behalten.

Feststeht, dass mit der Errichtung eines landesweiten Sozialversicherungssystems der chinesische Staat – und auch die Versicherten und Arbeitgeber – vor eine hohe finanzielle Hürde gestellt werden. Lohnnebenkosten für Arbeitgeber werden vermutlich ansteigen; hier sind regional jedoch Unterschiede zu erwarten. Der Staat selbst muss Experten zufolge bis zum Jahr 2020 etwa 627 Milliarden Euro an Investitionen tätigen, um die Errichtung eines landesweiten sozialen Sicherungssystems zu bewerkstelligen, durch das auch die Lebensqualität der Bevölkerung gewährleistet werden kann.⁴³

Nichtsdestotrotz muss das Gesetz als wesentliche Maßnahme im Kampf gegen soziale Ungleichheiten angesehen werden. Auch im 12. Fünfjahresprogramm (2011-2015)⁴⁴, das im

⁴² PWC INTERNATIONAL ASSIGNMENT SERVICES LTD.: „A new era of the PRC social security system“, Februar 2011, unter: http://pwcias.com/home/eng/ias_prc_social_security_feb2011.html (Zugriff zuletzt am 28.06.2011).

⁴³ Vgl. LI Li: „Für alle“, *Beijing Rundschau*, 15.11.2010, unter: http://german.beijingreview.com.cn/german2010/crp/2010-11/15/content_312022.htm (Zugriff zuletzt am 27.06.2011).

⁴⁴ Englische Übersetzung des 12. Fünfjahresprogramms unter: <http://www.cbichina.org.cn/cbichina/upload/fckedi->

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

CHINA/BÜRO PEKING
ALICE WIGNJOSAPUTRO

September 2011

www.kas.de/china

www.kas.de

März 2011 vom NVK verabschiedet wurde, bildet der Aufbau des sozialen Sicherungsnetzes eines der wesentlichen Elemente.

Die Verankerung der sozialen Sicherung im 12. Fünfjahresprogramm (2011-2015)

Die Bedeutsamkeit sozialer Sicherung zur Verwirklichung der „harmonischen Gesellschaft“, die seit 2005 von der Regierung als Leitbild für die chinesische Gesellschaft propagiert wird, zeigt neben dem Erlass des ersten Sozialversicherungsgesetzes der Volksrepublik China auch deren Verankerung im 12. Fünfjahresprogramm, das im März 2011 vom NVK beschlossen worden war. Unter Teil 8 „Das Wohlergehen der Menschen verbessern, ein grundlegendes öffentliches Dienstleistungssystem etablieren und verbessern“ (Kapitel 30) macht sie eine der Hauptbemühungen aus. Kapitel 33 geht näher auf dieses Vorhaben ein und nennt als Ziele die Prinzipien, auf denen auch das SozVG beruht: „weite Abdeckung, Sicherung einer Basis, mehrere Ebenen [der Sozialversicherung] und Nachhaltigkeit“. Bis zum Ende der Periode des 12. Fünfjahresprogramms (2015) sollen u.a. (1) die vollständige Deckung der dörfli-

[tor/Full%20Translation%20of%20the%2012th%20Five-Year%20Plan.pdf](http://www.kas.de/china/de/publications/23388/) (Zugriff zuletzt am 28.06.2011). Der erste Fünfjahresplan wurde 1953 eingeführt, seit 2006 wird die Bezeichnung „Fünfjahresprogramme“ verwendet. Sie „gehören zu den wichtigsten Planungsinstrumenten in der Volksrepublik China, und sind politische Schlüsseldokumente für die Entwicklungsziele der bevölkerungsreichsten Nation der Welt“ (HEFELE, Peter/LEMKE, Eileen: „Zwischen Kontinuität und Wandel – Das 12. Fünfjahresprogramm der Volksrepublik China 2011-2015“, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Länderbericht, Mai 2011, unter: <http://www.kas.de/china/de/publications/23388/>).

chen Altersrenten-Sozialversicherung neuer Form erreicht, (2) die Bündelung der Grundrentenversicherung für städtische Beschäftigte und städtische Nicht-Beschäftigte erfolgt sowie (3) die Übertragbarkeit der Rentenversicherung geleistet sein. Auch die schrittweise Vernetzung städtischer und ländlicher Versicherungssysteme soll vorangetrieben werden. Kapitel 34 widmet sich ganz der Verbesserung des Gesundheitssystems – u. a. der Grundkrankenversicherung in den Städten und auf dem Land.⁴⁵

Das Fünfjahresprogramm manifestiert Fristen für die Umsetzung der im Gesetz angekündigten Maßnahmen. Innerhalb der nächsten fünf Jahre werden somit erste weitreichende Ergebnisse erwartet, die zeigen werden, wie die Implementierung voranschreitet. Die Veröffentlichung der Zensusresultate im Frühjahr 2011 bereitete chinesischen und internationalen Experten Sorgen für die Zukunft der demografischen, arbeits- und sozialpolitischen Entwicklung Chinas. Es bleibt zu hoffen, dass sie bei der Verkündung erster Resultate über die sozialpolitische Situation in naher Zukunft aufatmen können.

Soziale Sicherung: Das Auffangnetz für die Bevölkerung und die Legitimation der KP-Herrschaft

Die Bedeutung des Sozialversicherungsgesetzes ist noch auf eine weitere Ebene zu stellen: Der Druck auf die KP im Kontext des Einparteiensystems – die Sicherung ihrer Machtposition angesichts wachsender gesellschaftlicher Spannungen. Die Ergreifung von Maßnahmen zur Behebung sozialer Ungleichheiten

⁴⁵ Zu näheren Zahlen und einer Analyse des 12. Fünfjahresprogramms siehe HEFELE/LEMKE, Mai 2011 (siehe Fußnote 44).

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

CHINA/BÜRO PEKING
ALICE WIGNJOSAPUTRO

September 2011

www.kas.de/china
www.kas.de

spiegelt die Suche der Partei nach einer neuen Grundlage für die Legitimation ihrer Herrschaft wider: Seit über sechs Jahrzehnten steht die KP an der Spitze der Volksrepublik. „Das chinesische politische System ist noch immer durch die Doppelstruktur von Partei und Staat gekennzeichnet. [...] In diesem Spannungsverhältnis ist der Staat die ausführende und die Partei die leitend-kontrollierende Instanz.“⁴⁶ Es gelingt ihr kontinuierlich, an ihrer Macht durch reaktive Anpassungs- und Innovationsfähigkeit festzuhalten.

Nach über 30 Jahren boomender Wirtschaft und steigendem Wohlstand sieht sich die KP nun unter Zugzwang, ihre Führung auf neuen Säulen zu fußen: Die bisherigen Verlierer der Reformen sind mit dem Versprechen nahender Verbesserung ihrer Lebenssituation allein nicht mehr zufriedenzustellen. Sie verlangen nach sozialer Sicherheit, Gleichheit und Gerechtigkeit. Am 9. Juni hieß es in einem Artikel der *China Daily* („Die Rolle der KPCh verstehen“), dass sich die Partei auch an den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Erfolgen anderer Länder messen lassen müsse – z.B. Singapur oder Südkorea. Die regierenden Parteien dieser Staaten seien schneller in der Lage gewesen, ihrer Bevölkerung ökonomischen Aufstieg und bessere Lebensgrundlagen bereitzustellen. „Wie jede andere politische Partei in der Welt muss auch die KPCh die Unterstützung der Bevölkerung durch die Verbesserung ihrer Lebenssituation gewinnen.“⁴⁷

⁴⁶ HARTIG, Falk: „Die Kommunistische Partei Chinas heute: Von der Revolutions- zur Reformpartei“, Frankfurt u.a., 2008. S. 25-6.

⁴⁷ XIAO Geng: „Understanding the CPC's role“, *China Daily*, 09.06.2011, unter <http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2011->

Bisher konnte sich die Partei auf die Zustimmung der Bevölkerung aufgrund des ökonomischen Erfolges stützen. Nun muss sie erneut ihre Wandlungsfähigkeit unter Beweis stellen. „Zwar wurde die Legitimität der Partei zu Beginn der Reformära in erster Linie durch das von ihr generierte Wirtschaftswachstum gesichert. Allerdings führte eben dieses Wirtschaftswachstum im Verlauf der Reformen zu enormen sozialen Problemen und Verwerfungen [...]“⁴⁸ Das seit 2005 hochgehaltene Konzept der „harmonischen Gesellschaft“ ist in diesem Kontext zu verstehen, ebenso wie die Maßnahmen des 12. Fünfjahresprogramms und der Erlass des SozVG. Nachhaltige Entwicklung, Verringerung des wirtschaftlichen Aufschwungs und Konzentration auf die Beseitigung sozialer Disparitäten – all dies sind Schlagworte der derzeit verfolgten Politik. Die Bevölkerung fordert den Aufbau eines sozialen Sicherungsnetzes und die Versorgung durch vom Staat installierte Systeme: Das Auffangnetz für die Bevölkerung in Zeiten von Arbeitslosigkeit und -unfähigkeit, Alter, Schwangerschaft, Krankheit und Verletzung. Es ist die Aufgabe des Staates – und somit der Partei –, das Wohlergehen seiner Bevölkerung zu gewährleisten und gesellschaftliche Bedürfnisse zu stillen. Dies besaß nicht nur im Kaiserreich Gültigkeit, sondern trifft auch auf das heutige China zu. Nur so kann Stabilität gewahrt werden. Diese wird zweigleisig garantiert: Einerseits durch politische Repression, andererseits durch die graduelle Generierung von Wohlstand, sozialer Ausgeglichenheit und Sicherheit – beides unter dem Leitbild (und Deckmantel) der „harmonischen Gesellschaft“.

[06/09/content_12661410.htm](http://www.kas.de/06/09/content_12661410.htm) (Zugriff zuletzt am 30.06.2011).

⁴⁸ HARTIG, 2008 (siehe Fußnote 46), S. 131.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

CHINA/BÜRO PEKING

ALICE WIGNJOSAPUTRO

September 2011

www.kas.de/china

www.kas.de

Fazit und Handlungsempfehlungen für Deutschland

Die vorläufigen Ergebnisse des 6. Zensus der Volksrepublik China bestätigen die bedrohliche Entwicklung besonders im Hinblick auf die rasante Alterung der chinesischen Bevölkerung. Sie schreitet schneller voran als die Etablierung und Ausarbeitung von Chinas sozialem Sicherungsnetz. Nur mit der Ergreifung eines zukunftsfähigen Maßnahmenkatalogs wird es der chinesischen Regierung möglich sein, Herr der Lage zu werden. Ein wichtiger Schritt ist mit dem Erlass und Inkrafttreten des ersten Sozialversicherungsgesetzes der Volksrepublik getan worden. Auch wenn dieses Gesetz keine wirklichen Neuerungen in sich birgt, schafft es doch den Rahmen für den Aufbau eines nationalen Sozialversicherungssystems mit den Zweigen der Renten-, Arbeitsunfall-, Arbeitslosigkeits-, Kranken- und Mutterschaftsversicherung.

Die stetige Alterung der Bevölkerung stellt jedoch nicht nur für die Volksrepublik China eine ernstzunehmende Herausforderung dar: In Deutschland waren laut des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2009 über ein Viertel (25,9%) der in Deutschland lebenden 60 Jahre und älter⁴⁹ (im Jahr 2000 waren es noch 23,6% gewesen), während der Anteil der unter 20-Jährigen nur 18,8% ausmacht und somit seit dem Jahr 2000 um fast 3% gesunken ist. Sowohl die deutsche als auch die chinesische Regierung sehen sich Schwierigkei-

ten aufgrund des demografischen Wandels gegenüber: Eine (wenn auch langsam) schrumpfende Masse an arbeitsfähigen Menschen muss eine zunehmend wachsende Zahl an „Alten“ unterstützen.

Besondere Probleme bereitet beiden Staaten die Finanzierung der Renten zukünftiger Generationen. Hier könnte die gemeinsame Erarbeitung innovativer Finanzierungswege erfolgen.

Als komplex erweist sich für China der Aufbau eines Sicherungssystems auf dem Land sowie der Errichtung eines landesweiten Sozialversicherungsnummernsystems. Hier bieten sich der Bundesrepublik Chancen, der Volksrepublik bei der Ausarbeitung dieser Aspekte Hilfestellung zu leisten. Viele Ansätze chinesischer Sozialpolitik befinden sich noch in der Erprobungsphase. China könnte im Rahmen von Konsultationen von Deutschlands bisherigen Erfahrungen und Reformen – insbesondere bezüglich der Rentenpolitik – profitieren.

Wichtiger Ansatzpunkt ist ebenfalls die Unterstützung im Aufbau der Sozialgesetzgebung. Seit Langem steht Deutschland mit China im intensiven Rechtsdialog – sei es im Aufbau des Rechtsstaates oder der Ausarbeitung konkreter Gesetze. Gerade die Ausgestaltung der Sozialgesetzgebung wird die Volksrepublik in den kommenden Jahrzehnten vor große Herausforderungen stellen, sodass sich hier Chancen für deutsche Mitwirkung eröffnen werden.

⁴⁹ Fünf Prozent der Bevölkerung war 80 Jahre und älter. Siehe:

[http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Z](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Zeitreihe/LangeReihen/Bevoelkerung/Content100/Irb)

[eitreihe/LangeReihen/Bevoelkerung/Content100/Irb](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Zeitreihe/LangeReihen/Bevoelkerung/Content100/Irb)
[ev01ga.templateId=renderPrint.psm](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Zeitreihe/LangeReihen/Bevoelkerung/Content100/Irb) (Zugriff zuletzt am 06.09.2011).

Anhang

September 2011

Auszug der bisher veröffentlichten, vorläufigen Ergebnisse

www.kas.de/china

www.kas.de

	2000	2010
Bevölkerungszahl	1.265.825.048	1.339.724.852
Haushaltsgröße (in Personen)	3,44	3,10
Migration (Einwohner, die nicht am Ort ihrer Haushaltsregistrierung leben)	104.431.325	221.426.652
Altersstruktur		
0-14 Jahre	22,89%	16,6%
15-59 Jahre	66,78%	70,14%
60+ Jahre	10,33%	13,26%
Geschlechterverhältnis (Zahl der Männer pro 100 Frauen)	106,7	105,2
Urbanisierung		
Stadtbevölkerung	36,22%	49,68%
Landbevölkerung	63,78%	50,32%

Quelle: „Communiqué of the National Bureau of Statistics of People's Republic of China on Major Figures of the 2010 Population Census[1] (No. 1)“, unter:

http://stats.gov.cn/english/newsandcomingevents/t20110428_402722244.htm (Zugriff zuletzt am 08.09.2011).