



merics
Mercator Institute
for China Studies

China Monitor

Nummer 6 · 14. April 2014

Soziale Sicherheit mit chinesischen Besonderheiten

von Matthias Stepan

Chinas Regierung hat in den vergangenen fünf Jahren Fortschritte beim Ausbau des Systems der sozialen Sicherheit erzielt. Trotz der Ausweitung der staatlichen Sozialleistungen auf die ländliche Bevölkerung und Individuen im städtischen, informellen Sektor ist China weiterhin weit von dem Prinzip einheitlicher, universeller Sozialleistungen entfernt. Stattdessen kommt dem Sozialversicherungsprinzip in Verbindung mit einer staatlichen Grundsicherung eine zentrale Rolle zu.

Worauf wir uns einstellen müssen:

- Die Ausweitung der sozialen Absicherung ist in erster Linie auf die Erhöhung des staatlichen Sozialbudgets und die Einführung einer neuen Form der Sozialversicherung zurückzuführen. Diese Strategie bietet sowohl Chancen als auch Risiken. So wird erwartet, dass die chinesische Bevölkerung in Zukunft weniger sparen wird und somit die gesamtwirtschaftliche Nachfrage steigt. Gleichzeitig besteht das Risiko einer steigenden Belastung der öffentlichen Finanzen, insbesondere für die Lokalregierungen.
- Programme für städtische Arbeitnehmer und andere Gruppen unterscheiden sich in Höhe und Umfang der Leistungen. Diese Ungleichheiten sind in erster Linie auf organisatorische Unterschiede der Programme zurückzuführen. Die Forderung nach einer stärkeren Angleichung, vor allen Dingen durch Experten, wird zunehmend lauter. Gesellschaftliche Gruppierungen, die die Forderung unterstützen, sind bislang nicht in Erscheinung getreten. Offen ausgetragene Konflikte sind unwahrscheinlich.
- Als Antwort auf den demographischen Wandel und wachsende soziale Ungleichheit weitet der Staat seine Rolle bei der sozialen Absicherung aus und entlastet insbesondere die Familien bei der Absicherung des Existenzminimums. Gleichzeitig fordert die chinesische Regierung in den Bereichen, die über eine Grundsicherung hinausgehen, mehr Eigenverantwortung sowie die stärkere Beteiligung der Gesellschaft und privater Anbieter ein.
- China hat in der Zwischenzeit eine gute Sozialgesetzgebung, allerdings bleibt die Sozialverwaltung weiterhin fragmentiert. Dieser Zustand erschwert die Freizügigkeit von Personen und steht der Schaffung eines nationalen Arbeitsmarktes entgegen. Die chinesische Zentralregierung hat bereits Maßnahmen auf den Weg gebracht, welche die Umsetzung von Beschlüssen und die Koordinierung zwischen Gebietskörperschaften verbessern sollen.

- Unter den Vorzeichen einer alternden Gesellschaft steigen die Kosten für Kranken- und Rentenkassen stark an. Reformoptionen wie die Erhöhung des Renteneintrittsalters oder eine Anpassung der Beiträge sind längst überfällig. Gleichzeitig wird über die Einführung einer Pflegeversicherung nach deutschem Vorbild debattiert.
- Die Gestaltung der Sozialpolitik wird von der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) und staatlichen Akteuren auf den verschiedenen Regierungsebenen dominiert. Experimente zur Erprobung alternativer Gestaltungsoptionen sind ein zentraler Bestandteil des Politikprozesses.
- Die Aufsicht über die ausführenden Organe des Systems der sozialen Sicherheit ist unterentwickelt. Kontrollgremien sind mangels unabhängiger Aufsichtsratsmitglieder und aufgrund fehlender personeller Kapazitäten bei der Aufdeckung von Missständen wenig effektiv.
- Das Interesse an qualitativ hochwertigen sozialen Dienstleistungen wie Kinderbetreuung, Pflege und Bildung ist sehr groß in der Bevölkerung. Aufgrund der mangelnden Kontroll- und Mitbestimmungsmöglichkeiten setzt sie jedoch wenig Vertrauen in die Sozialverwaltung und eine Verbesserung der Leistungen in der nahen Zukunft.
- Das regionale wirtschaftliche Ungleichgewicht, Arbeitsmigration und mangelnder Umverteilungswille zwischen den Regionen untergraben bereits heute punktuell die Nachhaltigkeit des Systems. Es wird Aufgabe der Zentralregierung sein, insbesondere auf die Fragen der Arbeitsmigration und Umverteilung praktikable Lösungen zu entwickeln.

Das System der sozialen Sicherheit in der Volksrepublik China weist historisch betrachtet einen starken Stadt-Land-Dualismus auf. In Zeiten der Planwirtschaft von 1949 bis in die 1980er Jahre waren die entsprechenden städtischen Arbeitseinheiten (单位) die erste Anlaufstelle für chinesische Arbeitnehmer und ihre Familien, um soziale Dienstleistungen und Lohnersatzzahlungen zu erhalten. Auf dem Land wurde diese Rolle von den Kollektiven übernommen. Große Unterschiede bestanden bezüglich des Umfangs und der Qualität der Leistungen. Aufgrund der Wirtschaftsreformen kam es zum schleichenden Zusammenbruch des Systems, weil die tragenden Pfeiler langsam einstürzten. Zuerst verschwanden die ländlichen Kollektive, und die Rolle der Absicherung fiel zurück an die Familie. In Städten verlor ein steigender Anteil der Bewohner aufgrund der Privatisierungswellen den Zugang zum System der sozialen Sicherheit, Wanderarbeitern wurde der Zugang durchweg verwehrt. Erst nachdem in den 1990er Jahren Experimente mit mehr Marktelementen nicht den gewünschten Effekt erzielten und spätestens im Zuge der Asiatischen Finanzkrise (1997-1998) zum Erliegen kamen, begann

die chinesische Führung mit dem Ausbau staatlicher Sozialleistungen.

Fragen und Antworten:

1. Welche Komponenten umfasst das chinesische System der sozialen Sicherheit?

Das System der sozialen Sicherheit in China (中国社会保障制度) umfasst nahezu alle Programme, die wir in der Bundesrepublik Deutschland kennen. Zusätzlich bestehen Programme aus der Zeit der Planwirtschaft fort. Wie aus *Abbildung 1* ersichtlich, lassen sich vier Bereiche unterscheiden: Sozialversicherung, Sozialhilfe, soziale Wohlfahrt und Sondernversorgung.

Im Bereich **Sozialversicherung** wird zwischen fünf Versicherungskategorien unterschieden: Renten-, Kranken-, Arbeitslosigkeit-, Berufsunfall- und Mutterschaftsversicherung. Letztere ist ein eigenständiger Versicherungszweig und gehört nicht wie in anderen Ländern der Krankenversicherung an. Grund hierfür ist die Geburtenkontrolle. Paare, die bereits mehr Kinder als erlaubt haben, erhalten keine Kostenrückerstattung für

medizinische Leistungen im Zusammenhang mit der Schwangerschaft.

Unter den Begriff der **Sozialhilfe** fallen Programme, die direkt aus staatlichen Finanzmitteln finanziert werden und auf einer Bedürftigkeitsprüfung beruhen. Um eine Grundsicherung zu gewährleisten, bestehen neben dem Programm zur Sicherung des Existenzminimums (最低生活保障), das sowohl in seiner Funktion und dem Aufbau mit der deutschen Sozialhilfe vergleichbar ist, das so genannte Fünf-Garantien-

System in ländlichen Gebieten. Für den Fall von Überschwemmungen und Erdbeben besteht ein Programm zur Katastrophenhilfe.

Zum Bereich der **sozialen Wohlfahrt** werden Leistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit sowie für Alte, Menschen mit Behinderung und Waisenkinder gezählt.

Der Bereich der **Sonderversorgung** ist den Leistungen für Soldaten, deren Familien, sowie den Hinterbliebenen von Gefallenen vorbehalten.

Abbildung 1: Chinas System der sozialen Sicherheit



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Liu 2011, S. 128¹

1.1 Wo ist das System der sozialen Sicherheit im internationalen Vergleich einzuordnen?

Seiner Entwicklungsgeschichte, Struktur und Zielsetzung nach ähnelt das System der sozialen Sicherheit stark dem Bismarck'schen Typus, in dem das Sozialversicherungsprinzip mit dem Ziel der Statussicherung innerhalb der Gesellschaft ein zentrales Merkmal ist. **Trotz der Ausweitung der Leistungen des Systems auf die ländliche Bevölkerung ist China weiterhin weit von dem Prinzip einheitlicher, universeller Sozialleistungen – wie beispielsweise in Skandinavien – entfernt.** Die Höhe der Leistungen aus den Programmen der Sozialversicherung ist einkommensabhängig und variiert weiterhin stark zwischen städtischen und ländlichen Gebieten. Wer im Bedarfsfall keinen Anspruch auf Leistungen aus Programmen der Sozialversicherung hat,

muss sich selbst einem Bedürftigkeitstest unterziehen, der im chinesischen Fall die Einkommens- und Vermögenssituation der ganzen Familie beinhaltet. Soziale Dienstleistungen wie die Pflege oder Betreuung von Alten und Kindern sind im Regelfall kostenpflichtig.

Ein Wandel hin zu einem steuerbasierten System mit universellen Leistungen ist politisch nicht gewollt und administrativ nicht umsetzbar. Die chinesische Führung versucht, die Unterschiede in den Leistungen abzubauen, betrachtet universelle Bereitstellung jedoch als Fehlanreiz für die Teilnahme am Arbeitsmarkt. Ein solches System würde zudem den Umbau des Systems der Sozial- und Steuerverwaltung und eine klare Übersicht über die Einkommenssituation aller chinesischen Bürger erfordern. Aufgrund der hohen Beschäftigungsrate im informellen Sektor müsste

das System bereits an dem zweiten Kriterium scheitern.

2. Wer wird von dem System abgesichert? Werden Bauern oder Wanderarbeiter überhaupt bedacht? Gibt es eine Sonderstellung für Beamte oder Parteifunktionäre?

Noch bis vor wenigen Jahren war die soziale Absicherung ein Privileg für die städtischen Arbeitnehmer und Beamte. Heute haben nahezu alle chinesischen Bürger Zugang zum System der sozialen Sicherheit. Dieser Fortschritt beruht auf Politikinnovationen im Bereich der Sozialversicherung und Sozialhilfe.

2.1 „Neue Formen“ der Sozialversicherungen

Versuche, die Absicherung gegen soziale Risiken wie Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit und Erwerbsunfähigkeit auf größere Kreise auszuweiten, waren bis Mitte des letzten Jahrzehnts weithin erfolglos. **Wie in Deutschland besteht keine allgemeine Sozialversicherungspflicht.** In China war diese lange auf Arbeitnehmer in Vollzeitbeschäftigung in staatlichen Betrieben beschränkt. Diese Regelung führte zu einer Stagnation der Beitragszahler, da aufgrund des strukturellen Wandels der Anteil der Bevölkerung in Teilzeitbeschäftigung, Selbständigkeit oder im informellen Sektor überproportional anstieg. Eine Öffnung der bestehenden Programme für städtische Arbeitnehmer im Jahr 2005 hatte nur wenig Effekt. Die monatlich zu leistenden Beiträge waren für viele Werktätige im informellen Sektor schlichtweg unbezahlbar.

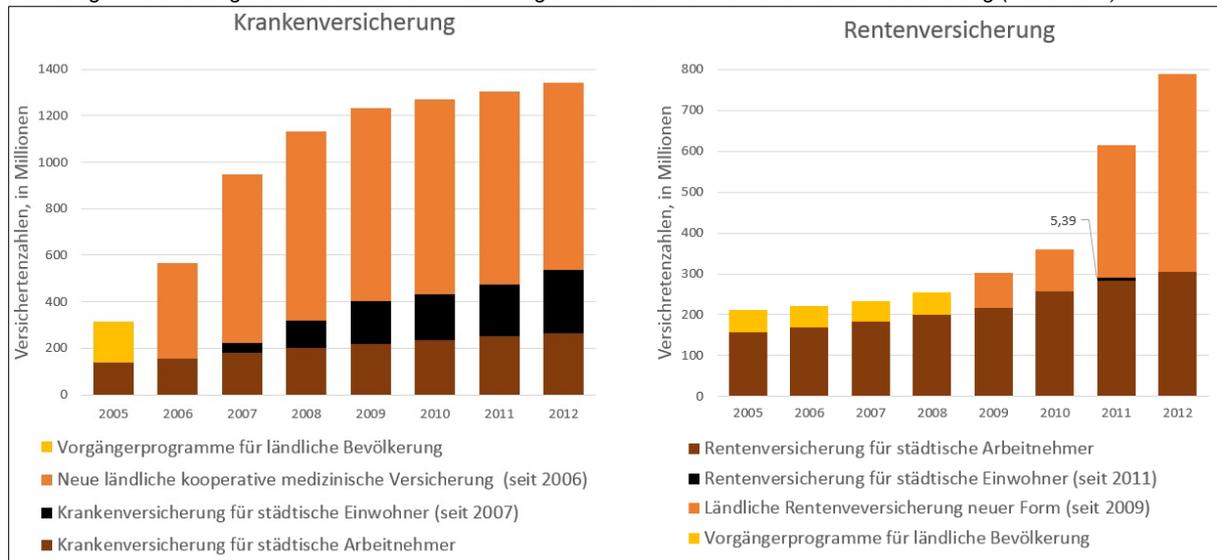
Um die Abdeckung dennoch zu erhöhen, startete die chinesische Zentralregierung Experimente mit Programmen, die auf individuellen, jährlich zu leistenden Beitragszahlungen und staatlichen Zuschüssen beruhen. Die Erprobung dieser neuen Form der Sozialversicherung auf freiwilliger Basis fand ihren Anfang in ländlichen Gebieten und ist bislang auf die Absicherung im Krankheitsfall und Alter beschränkt. Seit 2006 gibt es Pilotprojekte für die neue ländliche *kooperative Krankenversicherung*. Zeitgleich begannen die Vorbereitungen von Pilotprojekten der ländlichen *Rentenversicherung neuer Form*. Der Namensbestandteil „neu“ dient in beiden Fällen zur Abgrenzung von erfolglosen Experimenten in den 1990er Jahren. Experimente

mit Sozialversicherungsprogrammen für städtische Einwohner ohne Arbeitgeber sind dahingegen ein wahres Novum. Im Jahr 2007 begannen die Pilotprojekte für die *Krankenversicherung für städtische Einwohner*. 2008 machten die Städte Guangzhou und Beijing den Start mit *Rentenversicherungen für städtische Einwohner*. Nach nur wenigen Jahren der Erprobung kündigte der Staatsrat die landesweite Einführung der folgenden Programme an: neue ländliche *kooperative Krankenversicherung (2008)*, *ländliche Rentenversicherung neuer Form (2009)*, *Krankenversicherung für städtische Einwohner (2009)*, und *Rentenversicherung für städtische Einwohner (2011)*.

Infolgedessen bestehen in der Krankenversicherung derzeit drei landesweite Programme. In der Rentenversicherung wiederum gibt es je nach Region drei oder vier unterschiedliche Programme. **Der Zugang zu den Programmen definiert sich in erster Linie über den Beschäftigungsstatus des Individuums und nicht länger über das System der Haushaltsregistrierung (户口)**, welches zwischen städtischen und ländlichen Bewohnern unterscheidet. An konkreten Beispielen bedeutet dies: **Wanderarbeiter können an den Sozialversicherungsprogrammen für Arbeitnehmer in städtischen Betrieben teilnehmen, sofern sie sich in einem offiziellen Beschäftigungsverhältnis befinden.** Im Jahr 2012 betrug die Zahl der teilnehmenden Wanderarbeiter bereits 45 Millionen. Beamte, einschließlich Politikern höherer Regierungsebenen, erhalten Beamtenpensionen ohne beitragspflichtig zu sein. In den anderen Bereichen der Sozialversicherung, wie beispielsweise der Krankenversicherung, sind sie jedoch mit städtischen Arbeitnehmern gleichgestellt. *Abbildung 2* verdeutlicht anhand der Teilnehmerzahlen in den verschiedenen Kranken- und Rentenversicherungsprogrammen den Beitrag, den die neuen Programme zur quasi-universellen Abdeckung der chinesischen Bevölkerung leisten. **Im Jahr 2012 überstiegen die Versichertenzahlen in den „neuen“ Programmen klar die der Programme für städtische Arbeitnehmer.** Seit 2012 führt die Zentralregierung die Versichertenzahlen in der neuen ländlichen Rentenversicherung und der Rentenversicherung für städtische Einwohner nicht länger getrennt auf. Li

Keqiang kündigte im Februar 2014 die formelle Zusammenlegung der beiden Programme an.

Abbildung 2: Ausweitung Versichertenzahlen in den Programmen der Kranken- und Rentenversicherung (2005-2012)



Quellen: Daten Rentenversicherung und Krankenversicherung für Arbeitnehmer – Ministerium für Personal und Soziale Sicherheit (2013), Daten Neue ländliche kooperative Krankenversicherung und Krankenversicherung für städtische Einwohner – Nationale Kommission für Gesundheit und Familienplanung (2013) und Gesundheitsministerium (2012).

2.2 Anhaltender Stadt-Land Dualismus bei den staatlich finanzierten Sozialhilfeleistungen

Bei den beiden größten steuerfinanzierten Leistungen wie der Sicherung des Existenzminimums (im Folgenden *Dibao*) und medizinischen Beihilfeleistungen bestehen ebenso voneinander unabhängige Programme in Stadt und Land. In Städten gibt es neben den beiden Grundprogrammen noch Wohnungsbeihilfen und Programme für Obdachlose.

Die Inanspruchnahme der Sozialhilfeleistungen ist weiterhin an den Status der Haushaltsregistrierung gekoppelt. Der Stadt-Land Dualismus wird bei der Betrachtung der Leistungshöhen klar ersichtlich. Der landesweite Durchschnitt der monatlichen Höhe der *Dibao*-Leistungen in Städten liegt mit 330 CNY beinahe doppelt so hoch wie in ländlichen Gebieten (172 CNY)². Eine Besonderheit in der ländlichen Grundsicherung ist das parallele Fortbestehen des in den 1950er Jahren eingeführten Fünf-Garantien-Systems. Bis zu einer Gesetzesreform im Jahr 2006 waren das ländliche Kollektiv und später die Dorfgemeinschaft allein für die Bereitstel-

lung von Sachleistungen an Dorfbewohner zuständig, die weder arbeitsfähig waren, noch andere Einkünfte hatten oder sich auf Angehörige stützen konnten. Seither beteiligen sich auch lokale und selbst die zentrale Regierungsebene an den Kosten zur Bereitstellung von Lebensmitteln, Brennmaterial, Kleidung und Bettzeug, Unterkunft, medizinischer Versorgung und Pflege sowie Bestattungskosten³.

3. Welche Unterschiede bestehen zwischen den Programmen für die verschiedenen Gruppen? Wie sind diese zu erklären?

Berücksichtigt man die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten in städtischen und ländlichen Gebieten, verläuft eine neue Hauptlinie im fragmentierten System der sozialen Sicherheit in China zwischen der Gruppe der abhängig Beschäftigten (Arbeiter und Angestellte in Unternehmen, Angestellte und Beamte im öffentlichen Dienst) auf der einen und den Selbständigen oder irregulär Beschäftigten auf der anderen Seite (inklusive der Mehrheit der chinesischen Landbevölkerung). In allen Bereichen bestehen zumindest zwei Programme nebeneinander. Die Unterschiede sind in

der Höhe und dem Umfang der Leistungen messbar. Dies ist die Folge der Strategie, die zur Ausweitung der Abdeckung unter den Programmen gewählt wurde. **Die kommunistische Führung entschied sich für die Beibehaltung des bestehenden Systems für die städtischen Arbeitnehmer und errichtete parallel zu diesen neue Programme für verschiedene Gruppen**, wie beispielsweise Bauern oder die städtische Bevölkerung ohne Arbeitgeber. Prinzipien der Finanzierung und Verwaltung sind unabhängig voneinander. Die Unterschiede sollen am Beispiel der Renten- und Krankenversicherung verdeutlicht werden.

3.1 Wie hoch sind die Unterschiede bei den Renten wirklich, und wie kommen sie zustande?

Die Durchschnittsrenten der Rentenversicherung für städtische Arbeitnehmer betragen weiterhin je nach Region oft mehr als das Fünffache der Durchschnittsrenten in den beiden anderen Programmen. Der Grund hierfür liegt in den unterschiedlichen Einnahmequellen der administrativ voneinander unabhängigen Rentenkassen sowie Formeln für die Berechnung der Rentensätze.

Seit den Rentenreformen für städtische Arbeitnehmer Mitte der 1990er Jahre sind individuelle Konten ein fester Bestandteil der gesetzlichen Rentenversicherung Chinas. Zuvor waren Rentenkassen rein umlagenfinanziert, in den (seit 1951) Arbeitgeber- und (seit 1986 auch) Arbeitnehmerbeiträge flossen. Heute werden die monatlichen Rentenhöhen für städtische Arbeitnehmer über die Summe der Ansprüche aus zwei Töpfen der gesetzlichen Rentenversicherung berechnet: der weiterhin durch Umlagen finanzierten allgemeinen Rentenkasse, in welche die Arbeitgeberbeiträge fließen, sowie den individuellen Konten, die von Arbeitnehmerbeiträgen gespeist werden. Die von der Regierung gesetzte Zielmarke für den Rentensatz sind ca. 60 Prozent des vormaligen Gehalts. 2011 lag die landesweite Durchschnittsrente dieses Programms bei 1.555 CNY⁴. Ende 2012 bestanden mehr als 300 regionale Rentenkassen, zwischen denen keine finanziellen Ausgleichszahlungen stattfinden. Seit 1998 überweisen Provinz- und Zentralregierung selektiv Zuschüsse an diejenigen Rentenfonds,

die in den roten Zahlen stehen, um die Auszahlung zu gewährleisten. Im Jahr 2011 beliefen sich diese Zuschüsse bereits auf 207 Mrd. CNY, dies entspricht 13 Prozent der Gesamtausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung für städtische Arbeitnehmer⁵.

Die Rentenversicherung für städtische Einwohner und die ländliche Rentenversicherung neuer Form basieren hingegen allein auf Individualkonten. Auf diese Konten fließen die Beiträge der Versicherten, staatliche Zuschüsse verschiedener Regierungsebenen sowie Zinserträge. Zuschüsse leistet der Staat jedoch nicht nur in der Beitragsphase, sondern auch in der Auszahlungsphase. Der Fehlbetrag zu der lokal definierten Mindestrente muss von staatlicher Seite beglichen werden. Die Zentralregierung setzte lediglich ein landesweites Minimum fest, das über dem Niveau des Programms der Existenzsicherung liegen und gleichzeitig nicht weniger als 55 CNY monatlich betragen sollte. Es obliegt der Finanzkraft und Prioritätensetzung der lokalen Regierung, wieviel Geld sie für Altersrenten ausgeben wollen. Es ist wichtig anzumerken, dass die Programme bereits heute mehr als 100 Millionen Rentempfänger umfassen. In den meisten Fällen haben diese keinerlei Versicherungsbeiträge bezahlt. Die Rentenauszahlungen basieren somit komplett auf den staatlichen Zuschüssen und sind daher bedeutend niedriger als die Renten für Individuen mit Beitragszeiten in der Rentenversicherung für städtische Arbeitnehmer. Gleichsam sind sie an den meisten Orten höher als das nationale Minimum von 55 CNY. In Beijing liegt der Standard je nach Stadtteil zwischen 300 – 600 CNY im Monat⁶.

Obgleich die Unterschiede bei den Durchschnittsrenten in erster Linie auf die Struktur der Programme zurückzuführen sind, kritisieren Experten die vergleichsweise geringe Summe der staatlichen Zuschüsse. Im Jahr 2011 beliefen sie sich auf 77 Mrd. CNY und somit auf gerade einmal etwas mehr als ein Drittel der Zuschüsse an die Rentenkassen für städtische Arbeitnehmer⁷. Relativ betrachtet machen die staatlichen Zuschüsse jedoch mehr als zwei Drittel der Gesamtausgaben der Rentenversicherung für städtische Einwohner und die ländliche Rentenversicherung neuer

Form aus. Des Weiteren orientieren sich die beiden Programme an der Höhe des *Dibao* und folgen somit der Empfehlung internationaler Organisationen, eine staatliche garantierte Basissicherung im Alter zu gewährleisten⁸.

3.2 Worin bestehen die Ungleichheiten im Gesundheitssystem?

Im Bereich der Krankenversicherung zeigen sich die Unterschiede zwischen den Programmen bei den Obergrenzen der jährlichen Erstattungen sowie des jeweiligen Anteils der Rückerstattung der Gesamtkosten von Ausgaben für stationäre und ambulante Behandlungen sowie Medikamente. Die Obergrenze der jährlichen Erstattungen in den Programmen lagen 2008 bei 100.000 CNY (städtische Arbeitnehmer), 80.000 CNY (städtische Einwohner) und 20.000 CNY (ländliche Bevölkerung)⁹. Erst 2010 legte die Zentralregierung einen einheitlichen Richtwert fest: das Sechsfache des durchschnittlich verfügbaren Jahreseinkommens in der jeweiligen Versicherungengruppe¹⁰. Diese Maßnahme sollte zumindest mittelfristig zu einer Erhöhung der nominalen Obergrenze für die ländliche Bevölkerung und die Annäherung des Wertes an die der städtischen Bevölkerung nach sich ziehen. Bei dem Anteil der Rückerstattungen zeigte sich bereits eine Angleichung zumindest bei dem Programm für städtische Arbeitnehmer und dem Programm für städtische Einwohner. In den Provinzen Shanghai, Beijing und Tianjin erhalten Versicherte im letzteren Programm sogar relativ betrachtet höhere Rückerstattungen¹¹. Die Behandlung von Krebs und anderer schwerwiegender Krankheiten, deren Behandlungen mit hohen Kosten verbunden sind, bleiben weiterhin Ursache für die Verschuldung von Erkrankten und deren Familien. Bereits seit 2012 experimentiert die Regierung mit einem Programm zur Absicherung gegen schwerwiegende Krankheiten (大病保險) bei welcher sie mit privaten Versicherungsfirmen zusammenarbeitet. Ende Januar 2014, hat die Leitungsgruppe zur Vertiefung der Reformen des Gesundheitswesens des Staatsrats zur landesweiten Ausweitung der Pilotprogramme aufgerufen¹².

4. Welche Rolle spielen der Staat, private Anbieter, die Familie und die Gesellschaft bei der sozialen Absicherung?

Im letzten Jahrzehnt hat der Staat seine Rolle bei der sozialen Absicherung ausgeweitet und insbesondere die Familien bei der Absicherung des Existenzminimums entlastet. Gleichzeitig hat die chinesische Regierung in den Bereichen, die über eine Grundsicherung hinausreichen, mehr Eigenverantwortung sowie die stärkere Beteiligung der Gesellschaft und privater Anbieter eingefordert.

Private Versicherungs- und Finanzunternehmen sind insbesondere daran interessiert, ihren Marktanteil im Bereich der Renten- und Krankenversicherungen zu erhöhen. Seit Jahren bieten Joint-Ventures und rein chinesische Unternehmen Versicherungsprodukte im Bereich Gesundheit und Altersvorsorge an. Aufgrund der bislang geringen steuerlichen Anreize ist der Markt relativ klein, da wohlhabende Chinesen bevorzugt in Immobilien als Vorsorge investieren. Weniger Interesse besteht an der großen Gruppe der Einkommenschwachen. Sie werden auch in Zukunft auf die Familie und den Staat als Hauptstützen angewiesen sein.

Die Gesellschaft tritt in verschiedenen Formen als Akteur in der Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen auf. In der Zeit der Planwirtschaft unterhielten städtische Unternehmen direkt Einrichtungen wie Krankenhäuser, Kindergärten und Altenheime. Im Zug der Privatisierung forderte die Regierung die Übernahme dieser Aufgaben durch die Gesellschaft. Dieser Aufruf richtete sich in erster Linie an die Nachbarschaftsviertel (社区). Diese Organisationseinheiten, in denen 6.000 bis 15.000 Einwohner leben, sollten hierbei die Lokalregierungen bei der Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen entlasten. Diese Form der Selbstverwaltung ist jedoch von oben auferlegt und nicht historisch gewachsen. Die Einrichtung von unabhängigen, gemeinnützigen Organisationen ist eine Neuerung der 1990er Jahre. Aufgrund des Misstrauens der Regierung gegenüber in größerem Maßstab operierenden gemeinnützigen Organisationen, etablieren diese sich häufig mit dem Status eines gewinnorientierten Unternehmens. Wie viele wahre private, gewinnorientierte

Unternehmen im Markt agieren, ist unklar. Bezüglich der Positionierung nichtstaatlicher Anbieter im Gesundheitsbereich präsentiert *Abbildung 3* klare Fakten. Einrichtungen, die in nichtstaatlichen Händen sind, konzentrieren sich auf die städtischen Gebiete und machen dort bereits einen beachtlichen Teil aus. Zur Verbesserung der Versorgungssituation in ländlichen Gegenden tragen sie derzeit nur wenig bei.

Die Rollen in städtischen und ländlichen Gebieten sind weiterhin ungleich verteilt. Um das

Engagement nichtstaatlicher Akteure im Bereich der sozialen Sicherheit in ländlichen Gebieten zu befördern, wird die chinesische Regierung von weiteren finanziellen Anreizen Gebrauch machen. Investitionen zur Verbesserung der Infrastruktur im ländlichen Gesundheitswesen sind ein erster Schritt in diese Richtung.

Abbildung 3: Private Anbieter im Gesundheitssystem Chinas – ein Stadt-Land Vergleich

	Krankenhäuser		Stationen Medizinischer Grundversorgung-Stadt		Stationen Medizinischer Grundversorgung-Land	
	öffentliche	private	öffentliche	private	öffentliche	Private
Einrichtungen	13.384	9.786	19.579	13.983	36.667	430
Betten	3.579.309	582.177	136.615	66.595	1.087.286	11.976

Quelle: Daten - Nationale Kommission für Gesundheit und Familienplanung 2013¹³

5. Besteht ein einheitliches nationales System oder gibt es regional unterschiedliche Systeme?

China hat mittlerweile eine gute Sozialgesetzgebung, allerdings bleibt die Sozialverwaltung weiterhin fragmentiert, worunter die einheitliche Umsetzung leidet.

Im Jahr 2010 erließ der chinesische Volkskongress ein Sozialversicherungsgesetz, das eine national einheitliche Umsetzung einfordert. Darüber hinaus sind derzeit Gesetzesinitiativen zur einheitlichen Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen im Umlauf.

In der Umsetzung bestehen allerorts weiterhin Unterschiede. Das System der Sozialverwaltung ist stark dezentralisiert, und lokale Regierungen von der Provinz- bis hinab auf die Kreisebene haben Freiheiten bei der Ausgestaltung der rechtlichen Vorgaben und kooperieren untereinander nur selten. Dieser Zustand ist auf die großen Lücken in der sozio-ökonomischen Entwicklung, politische Faktoren und mangelnde Kapazität bei der Umsetzung und Überwachung des Systems der sozialen Sicherheit zurückzuführen. Durch die Fragmentierung in der Verwaltung bleibt Mobilität zwischen verschiedenen Regionen weiterhin ein

Problem, da Ortsfremde offene Diskriminierung erfahren.

Um die verbleibenden Unterschiede abzubauen, hat die Zentralregierung ihren Anteil an den öffentlichen Ausgaben für soziale Sicherheit in den letzten fünf Jahren von 42 Prozent auf 45 Prozent erhöht. Gemäß dem Statistischen Jahrbuch der Volksrepublik China stiegen die Ausgaben in der Kategorie „Soziale Sicherheit und Beschäftigungsmaßnahmen“ in derselben Zeit von 544 Mrd. CNY (2007) auf mehr als 1.258 Mrd. CNY (2012) – beinahe 10 Prozent der Gesamtausgaben des chinesischen Staates¹⁴.

Die Zentralregierung bedient sich des Instruments zweckgebundener Zuweisungen an Sozialversicherungskassen und Lokalregierungen. Während das Gesamtvolumen der Transfers bekannt ist, wird der Zuteilungsschlüssel an die verschiedenen Gebietskörperschaften wie ein Staatsgeheimnis gehütet, da das Thema der Umverteilung politischen Sprengstoff beinhaltet. Die mangelnde Transparenz der Zuteilungskriterien und Auszahlungen führt darüber hinaus in vielen Fällen zur Zweckentfremdung der Mittel. Das Instrument der staatlichen Zuweisungen wird somit selbst zum Problemfall, an dem die mangelnde Überwachung offensichtlich wird.

6. Welchen Einfluss haben der demographische Wandel und die Urbanisierung auf Chinas Sozialpolitik?

Aufgrund der Ein-Kind-Politik hat China schneller als jede andere Nation den Übergang von einer jungen in eine alternde Gesellschaft angetreten. Seit 1990 stieg der Anteil der Bevölkerung im Alter von über 65 von 5,6 Prozent auf 8,6 Prozent im Jahr 2012¹⁵. In der gleichen Zeit entwickelte sich das Phänomen der chinesischen Wanderarbeiter vom Typus der Saisonarbeiter zu einer Massendlandflucht von insbesondere jungen Menschen. In ländlichen Gebieten spielt die Familie weiterhin eine tragende Rolle bei der Absicherung im Alter, bei Krankheit und Arbeitsunfähigkeit. Der Begriff „Leeres Nest“-Familie (空巢) ist in der Zwischenzeit zum Synonym des sich abzeichnenden Problems geworden. Die Anzahl der auf dem Land zurückgelassenen Alten wurde im Jahr 2010 mit Hinweis auf Erhebungen des Ministeriums für Zivilangelegenheiten auf 40 Millionen beziffert – rund 37 Prozent der ländlichen Bevölkerung über 65¹⁶. Jahrelang hatte die chinesische Führung die Situation in ländlichen Gebieten falsch eingeschätzt und den Ausbau staatlicher Leistungen nur zurückhaltend betrieben. Aufgrund dieses Versäumnisses fehlt nach der Abwanderung der jungen Arbeitskräfte in wirtschaftlich prosperierende Städte im Osten des Landes nicht nur das Personal, sondern auch die Infrastruktur um insbesondere die Pflege von alten und bedürftigen Menschen in ländlichen oder wirtschaftlich weniger entwickelten Städten zu gewährleisten. **Somit ist die geographische Ungleichverteilung der jungen Arbeitskräfte derzeit das eigentliche Problem.**

Im letzten Jahrzehnt habe sich im Bereich der Sozialversicherungen der Quotient zwischen Beitragszahlern und Empfängern sowie die Einnahmen gegenüber der Ausgaben trotz der steigenden Anzahl der Menschen im Alter zwischen 15 und 65 in fast allen Regionen Chinas stark verschlechtert. Dies ist in erster Linie keine Folge des demographischen, sondern des strukturellen Wandels und zunehmender Mobilität. Da die gemeldeten Personalausgaben als Beitragsbasis für die von Unternehmen zu entrichtenden Arbeitgeberbeiträge fungieren, haben sowohl Arbeitgeber

als auch Arbeitnehmer nach Strategien zur Vermeidung von Sozialabgaben gesucht. Heute arbeitet ein großer Teil der Bevölkerung im informellen Sektor. Betriebe melden niedrigere Gehälter als die offiziell ausbezahlten, oder die Versicherung von Arbeitnehmern wird nach der Mindestversicherungsdauer von derzeit fünfzehn Jahren ausgesetzt¹⁷. **Sofern die chinesische Regierung sich der Probleme der gezielten Beitragsvermeidung durch verstärkte Kontrolle annimmt und eine Erhöhung des Renteneintrittsalters von derzeit 55-60 Jahre auf 65 forciert, wird sich der Effekt der fortschreitenden Alterung der Gesellschaft auf die Finanzierung des Systems der sozialen Sicherheit frühestens in zehn Jahren bemerkbar machen.** Wie stark er sein wird und wie lange er anhält, hängt von der Familien(planungs)politik der chinesischen Regierung ab. **Obgleich die Regeln der Ein-Kind-Politik bereits gelockert worden sind und weitere Maßnahmen bevorstehen, ist es fragwürdig, ob allein die Abschaffung negativer Sanktionen ausreichen würde, um die Geburtenrate nachhaltig zu erhöhen. Bereits heute sind die Kosten für die Erziehung von Kindern sehr hoch und die bereitgestellte Infrastruktur häufig unzureichend oder überbeuert.** Nur der Vollständigkeit halber soll an dieser Stelle vermerkt werden, dass es kein staatliches Programm wie Kindergeld oder Kinderfreibeträge im chinesischen System der sozialen Sicherheit gibt.

7. Wer mischt bei der Gestaltung der Sozialpolitik mit? Gibt es Arbeitnehmer-, Arbeitgebervertretungen oder andere Interessengruppen?

Der Politikprozess wird von der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) und staatlichen Akteuren auf den verschiedenen Regierungsebenen dominiert. Nach der letzten Ressortumbildung im Jahr 2013 sind die Hauptakteure derzeit das Ministerium für Personal und Soziale Sicherheit, das Ministerium für Zivilangelegenheiten, die Kommission für Gesundheit und Familienplanung, die Nationale Kommission für Entwicklung und Reform, sowie das Finanzministerium. Es gibt in China sowohl Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmervereini-

gungen. Allerdings stehen beide der kommunistischen Regierung sehr nah und vertreten keine unabhängigen Positionen. In der Vergangenheit gingen keine wesentlichen Impulse von diesen Gruppen auf die Politikgestaltung aus.

Aufgrund der sehr unterschiedlichen sozio-ökonomischen Ausgangssituation in chinesischen Regionen sind Experimente mit verschiedenen Lösungen die übliche Praxis. Neben Regierungsorganisationen spielen Wissenschaftler in regierungsnahen Think Tanks, wie beispielsweise der Chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften und das Forschungszentrum für Entwicklung des Staatsrates sowie führenden Universitäten eine tragende Rolle bei der Politikberatung und Ausgestaltung der Pilotprogramme. Abgesehen von staatlichen Akteuren bei der Vorgabe eines Rahmens und der Entscheidungsfindung begleiten internationale Organisationen und Länder, wie beispielsweise Deutschland, die Reformbemühungen in China. Es geht hierbei in erster Linie um die Lösung „technischer“ Fragen und den Aufbau von Kapazitäten. **Neben den inhaltlichen Fragestellungen dominiert die Kostenfrage den Politikprozess.** Aufgrund der Intransparenz und Ineffizienz der derzeitigen Finanzierungsströme kam es wiederholt zu Konflikten zwischen verschiedenen lokalen Regierungen, die bislang nicht zufriedenstellend gelöst wurden und Konfliktpotential für die Zukunft bergen.

8. Welche Möglichkeiten der unabhängigen Kontrolle bestehen?

Die Möglichkeiten zur unabhängigen Kontrolle bleiben trotz Reformen gering. Die chinesische Regierung hat verschiedene staatliche Kontrollgremien eingerichtet, um Betrugsfällen und der Veruntreuung von Geldern vorzubeugen. Laut Gesetz werden im Bereich der Sozialversicherung den verschiedenen Gruppen der Beitragszahler und Experten Sitze in Kontrollgremien eingeräumt. In der Realität werden diese Sitze auf lokalen Ebenen meist von Vertretern der lokalen Regierung besetzt. Die Hauptaufgabe der Kommission zur Aufsicht über die Versicherungsindustrie (中国保险监督管理委员会) liegt in der Kontrolle des privaten Versicherungsmarktes. **Wie Forschungsergebnisse von Wissenschaftlern**

beweisen, bezahlen viele Unternehmen weiterhin keine oder weitaus geringere Sozialversicherungsbeiträge als die gesetzlich festgelegten¹⁸.

In allen anderen Bereichen der sozialen Sicherheit übernehmen den Lokalregierungen nachgeordnete Stellen die Kontrolle der Einhaltung von Gesetzen und Standards. Aufgrund chronischer personeller Unterbesetzung und Unterfinanzierung sind sie jedoch nicht in der Lage, ihre Aufgabe effektiv zu verfolgen. In der Vergangenheit haben nur Skandale und spontane Massendemonstrationen zur Untersuchung und Korrektur von Missständen im Bereich der sozialen Sicherheit geführt.

9. Wie groß ist das Interesse der Bevölkerung an dem System der staatlichen sozialen Sicherheit, und welches Vertrauen setzt sie in es?

Für die städtischen Angestellten ist soziale Sicherheit eine Selbstverständlichkeit, die zum Aufbau einer gewissen Erwartungshaltung geführt hat. Es besteht daher großer Widerstand gegen Maßnahmen, welche die Kosten erhöhen oder Leistungen einschränken könnten. Skepsis herrscht dahingegen bei den Gruppen, die früher keinen Zugang zu dem staatlichen System hatten. Am stärksten zeigt sich dies am Beispiel der Absicherung im Alter für Wanderarbeiter. Obgleich sie selbst die Grenzen der Absicherung durch die Familie erkennen, bevorzugen sie in vielen Fällen, Ersparnisse aufzubauen, anstatt sicher zu stellen, dass sie von bestehenden Programmen profitieren. Bei der Rückkehr auf das Land lassen sie sich ihre Beiträge aus den städtischen Sozialversicherungskassen auszahlen. Um Vertrauen zu schaffen und eine Brücke zur Rolle der Familie in der Versorgung zu schlagen, haben lokale Regierungen das System der Familienbindung eingeführt. Individuen im Rentenalter, die nie einen Beitrag geleistet haben, erhalten eine Grundrente allein unter der Voraussetzung, dass sich deren Kinder freiwillig versichern.

Das Interesse an qualitativ hochwertigen sozialen Dienstleistungen wie Kinderbetreuung, Pflege und Bildung ist sehr groß. Es geht hierbei um zwei zentrale Punkte: die Qualität der Dienstleistungen sowie deren Erschwinglichkeit.

Berichterstattungen über die schlechten Zustände in Altenheimen oder Kindergärten haben wiederholt für breiten Unmut in der Bevölkerung gesorgt. Viele Chinesen machen sich darüber hinaus Sorgen über die Kosten der Dienstleistungen, die zum größten Teil und in manchen Fällen gar komplett aus privater Tasche bezahlt werden müssen. **Der Unmut über hohe Kosten oder schlechte Behandlungen macht sich immer häufiger in Form von Gewalt gegen Ärzte und Krankenhauspersonal Luft.** Diese Problematik spielte sogar beim Nationalen Volkskongress eine Rolle¹⁹.

10. Wohlfahrtsstaaten sind kostspielig: Wie nachhaltig ist das chinesische System? Welche Herausforderungen stehen für die nahe Zukunft an?

Die Kosten des chinesischen Systems der sozialen Sicherheit sind im internationalen Vergleich weiterhin gering. Bei der Ausweitung der Abdeckung der Leistungen hat die chinesische Regierung darauf geachtet, diese auf eine Grundsicherung zu beschränken. Dieser Grundsicherung steht jedoch die großzügige Versorgung für Teile der städtischen Arbeitnehmer gegenüber, die zu einem wachsenden Anteil über direkte Zuschüsse der Regierung finanziert werden. Pläne, diese Privilegien abzubauen, waren innerhalb der chinesischen Partei wiederholt diskutiert aber letztend-

lich verworfen worden. Um notwendige Reformmaßnahmen wie die Anhebung des Rentenalters zu vermeiden, hat die Führung bereits wiederholt die staatlichen Zuschüsse an die Rentenkassen für städtische Arbeitnehmer erhöht. Chinesische und internationale Rentenexperten warnen jedoch bereits offen davor, dies als Allheilmittel für die Zukunft zu betrachten. Aufgrund des fehlenden Umverteilungswillens, der insbesondere im Bereich der Sozialversicherung zu Tage tritt, hat die chinesische Regierung einen Staatsfonds zur Finanzierung der sozialen Sicherheit eingerichtet. Dieser *Nationale Fonds Soziale Sicherheit* (全国社保基金) speist sich aus Lottereeinnahmen, staatlichen Zuweisungen, und den Erlösen aus dem Verkauf von Aktienanteilen an Staatseigenen Unternehmen²⁰.

Das Beispiel des Sozialen Europas zeigt sowohl Lösungsansätze, als auch Beschränkungen einer Sozialunion zwischen wirtschaftlich ungleich entwickelten Regionen für China auf. **Die chinesische Führung wird ähnlich wie europäische Regierungen abwägen müssen, in welche Bereiche sie im Rahmen von Sozialprogrammen ihre Ausgaben konzentriert. Bei einer ausgewogenen Balance wird China seine Ziele erfüllen, soziale Sicherheit, soziale Stabilität und Wachstum gleichsam zu fördern. Hierzu gilt es nicht nur, Sozialversicherungen zu subventionieren, sondern gezielt in soziale Dienstleistungen und Infrastruktur zu investieren.**

MERICS-Kontakt zu dieser Analyse:

matthias.stepan@merics.de

-
- ¹ Liu, Dongmei (2011). *Reformen des Sozialleistungsrechts in der Volksrepublik China: Unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der Verfassung und des Einflusses der internationalen Institutionen*. Baden Baden: Nomos.
- ² Ministerium für Zivilangelegenheiten der VRCh (2013). *中国民政统计年鉴 - 2013 [Statistisches Jahrbuch des Ministeriums für Zivilangelegenheiten 2013]*. Peking: China Statistics Press. (S. 180).
- ³ Staatsrat der VRCh (2006). *农村五保供养工作条例 国务院令 第 456 号 [Regeln über die Arbeit der Versorgung mit den Fünf-Garantien auf dem Land]*, vom 01.03.2006.
- ⁴ Ministerium für Personal und Soziale Sicherheit der VRCh (2012). *中国劳动统计年鉴 - 2012 [Statistisches Jahrbuch der Arbeit der VRCh 2012]*. Peking: China Statistics Press.
- ⁵ Ministerium für Personal und Soziale Sicherheit der VRCh (2012). *中国劳动统计年鉴 - 2012 [Statistisches Jahrbuch der Arbeit der VRCh 2012]*. Peking: China Statistics Press.
- ⁶ Regierungsbeamter der chinesischen Zentralregierung (Experteninterview 2013, 3. September).
- ⁷ Finanzministerium der VRCh (2012). *中国财政年鉴 - 2012 [Finance Yearbook of China 2012]*. Peking: China Financial Magazine Press.
- ⁸ Holzmann, Robert et al. (Hrsg.) (2009). *Closing the coverage gap: The role of social pensions and other retirement income transfers*. Washington, D.C.: World Bank.
- ⁹ Meng, Qingyue & Tang, Shenglan (2010). Universal Coverage of Health Care in China: Challenges and Opportunities. *World Health Report* (2010). Background Paper, 7. Verfügbar unter: http://www.who.int/healthsystems/topics/financing/healthreport/7ChinaM_T.pdf, letzter Zugriff: 9.04.2014.
- ¹⁰ Liu, Dongmei & Darimont, Barbara (2013). The health care system of the People's Republic of China: Between privatization and public health care. *International Social Security Review*, 66(1), 97-116.
- ¹¹ Huang, Xian (2014). Expansion of Chinese Social Health Insurance: Who Gets What, When and How?“, *Journal of Contemporary China*, 23(89): 1 – 29.
- ¹² Büro der Führungsgruppe zur Vertiefung der Reformen des Gesundheitswesens (2014). *国务院医改办关于加快推进城乡居民大病保险工作的通知 (2014) 1 号 [Mitteilung zur Beschleunigung der Arbeit an der Einführung einer Einwohnerversicherung gegen schwerwiegende Krankheiten]*. Verfügbar unter: <http://www.nhfp.gov.cn/tigs/s7846/201402/3e605fe2f3e64c46be3e516fc1fb8f62.shtml> letzter Zugriff: 10.03.2014.
- ¹³ Nationale Kommission für Gesundheit und Familienplanung (2013). *2012 年我国卫生和计划生育事业发展统计公报 [Statistischer Bericht über den Fortschritt im Bereich Gesundheit und Familienplanung im Jahr 2012]* Verfügbar unter: <http://www.moh.gov.cn/mohwsbwstjxxzx/s7967/201306/fe0b764da4f74b858eb55264572eab92.shtml>, letzter Zugriff: 9.04.2014.
- ¹⁴ Statistikamt der VRC (2013). *中国统计年鉴 - 2013 [Statistisches Jahrbuch der Volksrepublik China 2013]*. Peking: China Statistics Press. (Tabelle 9-3).
- ¹⁵ UN – United National Populations Division (2013). *World Population Prospects*. Verfügbar unter: <http://data.un.org/DataMartInfo.aspx#POP>.
- ¹⁶ Xinhua (2011). *我国约有 4000 万农村留守老人 [Im ländlichen China gibt es etwa 40 Millionen zurückgelassene Alte]*. Verfügbar unter: http://news.xinhuanet.com/politics/2011-03/01/c_121135612.htm.
- ¹⁷ Li, Zhen (2013). *基本养老保险制度分析与评估 . [Das Rentensystem für städtische Arbeiter – Analyse und Evaluation]*. Peking: The People's Press.
- ¹⁸ Li, Zhen (2013). *The Basic old-age insurance of China: Challenges and Countermeasures*. Paper World Pension Summit 2013, Amsterdam 13-14 Oktober 2013. Verfügbar unter:

http://www.worldpensionsummit.com/Portals/6/Zhen%20Li_Basic%20old%20age%20insurance%20in%20China.pdf, letzter Zugriff: 9.04.2014.

¹⁹ Shan, Juan & Wang, Qian (2014, 8. März). Deputy's proposal wins Xi's approval. *China Daily online*. Verfügbar unter: http://www.chinadaily.com.cn/china/2014npcandcppcc/2014-03/08/content_17331970, letzter Zugriff: 9.04.2014.

²⁰ National Council for Social Security fund (2014). 机构介绍全国社会保障基金 [Eine kurze Einführung des Nationalen Fonds Soziale Sicherheit]. Verfügbar unter: <http://www.ssf.gov.cn/jj/qgsbjj/>, letzter Zugriff: 9.04.2014.