

Diskussion zum Entwurf des Sozialversicherungsgesetzes der VR China

Barbara Darimont¹

Die Transformation von der Planwirtschaft zu einer Marktwirtschaft seit Anfang der 1980er Jahre erfordert in der VR China eine Reform der sozialen Absicherung, da diese unter der Planwirtschaft allein durch die Staatsbetriebe organisiert worden war. Die Umstrukturierung der Staatsbetriebe hatte die Kündbarkeit von Arbeitsverhältnissen zur Folge.² Aus diesem Grund benötigt China ein soziales Sicherungssystem, das von dem jeweiligen Betrieb, in dem die sozial abzusichernde Person arbeitet, unabhängig ist. Die soziale Sicherung umfasst in China die Sozialversicherung, die soziale Hilfe bzw. eine Grundsicherung für Menschen, die kein Einkommen und keine Unterhaltspflichtigen haben, sowie die soziale Wohlfahrt.

Bisher sind für das chinesische Sozialversicherungsrecht besonders die „Verfassung der VR“³ von 1982 in ihrer revidierten Form von 2004 und das „Arbeitsgesetz der VR China“⁴ von 1994 relevant, da sich der Staat darin zum Aufbau einer Sozialversicherung verpflichtet.⁵ Ein Anspruch auf Sozialleistungen oder auf den Zugang zur sozialen Sicherheit ergibt sich weder aus der Verfassung noch aus anderen Gesetzen.

Die politische Willensbekundung, ein Sozialversicherungssystem zu entwickeln, soll mit dem zu verabschiedenden Sozialversicherungsgesetz⁶ realisiert werden. Neben diesem Gesetz wird gegenwärtig noch die Verabschiedung eines Sozialhilfegesetzes⁷ diskutiert.⁸

Im Folgenden wird ein Überblick über das bestehende Sozialversicherungssystem und die einzelnen Versicherungszweige gegeben. Hiernach folgt eine Darstellung der Diskussion über das zu verabschiedende Sozialversicherungsgesetz bezüglich des Deckungsgrades, der Kontrolle, der Beitragszahlung und der Koordinierung unter den einzelnen Provinzen in der Rentenversicherung. In der Schlussbetrachtung werden die möglichen Neuerungen bewertet.

I. Überblick über die Sozialversicherung

Schon seit Anfang der 1990er Jahre wurden verschiedene Experimente – meist auf lokale Projekte beschränkt – durchgeführt. Die entsprechenden Ergebnisse sind in Bestimmungen und Verordnungen des Staatsrates eingeflossen. Mit diesen Regelungen ist in den fünf Bereichen der Sozialversicherung, Renten-, Kranken-, Arbeitslosen-, Unfall- und Mutterschaftsversicherung, ein grundsätzliches Konzept geschaffen worden.⁹

Die Sozialversicherung teilt sich in eine Beamtenversicherung, eine Sozialversicherung für Arbeitnehmer in Städten und in eine rudimentäre Sozialversicherung der ländlichen Bevölkerung. Diese Teilung steht immer wieder zur Diskussion, wird aber auch im aktuellen Entwurf des Sozialversicherungsgesetzes vom 28.12.2008 beibehalten.¹⁰ Der Entwurf beschäftigt sich vornehmlich mit der Sozialversicherung für städtische Arbeitnehmer. Die Beamtenversicherung ist im „Beamtengesetz der VR China“¹¹ vom 27.04.2005 und in ministerialen Vorschriften geregelt. Eine soziale Sicherung ist auf dem Land fast nicht existent und bis in die

¹ Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München.

² Vgl. ausführlich: Lauffs, Andreas, Das Arbeitsrecht der Volksrepublik China. Entwicklungen und Schwerpunkte, 1990.

³ 中华人民共和国宪法 vom 04.12.1982, in der revidierten Version vom 15.03.2004.

⁴ 中华人民共和国劳动法 vom 05.07.1994, Amtsblatt des Staatsrates [国务院公报] 1994, S. 678 ff.; deutsche Übersetzung von Münzel, Frank in: CR 5.7.1994/2.

⁵ Art. 45 der Verfassung in der revidierten Fassung vom 15.03.2004 und § 44 des Arbeitsgesetzes.

⁶ 中华人民共和国社会保险法 (草案) vom 28.12.2008, Quelle: http://news.xinhuanet.com/employment/2008-12/28/content_10570503.htm (Zugriff am 07.03.2009), dt. Übersetzung auf den Mitgliederseiten der DCJV, www.dcvj.org.

⁷ 中华人民共和国社会救助法 (草案) vom 15.08.2008, Quelle: [yijian.chinalaw.gov.cn/lismpo/law_download/fulltext/1218789095054.doc](http://www.npc.gov.cn/lismpo/law_download/fulltext/1218789095054.doc) (Zugriff am 07.03.2009)

⁸ Die Sozialhilfe ist gegenwärtig geregelt in: 城市居最低生活保障条例 (Verordnung zur Sicherung des Mindestlebensunterhalts der städtischen Wohnbevölkerung) vom 28.09.1999, Quelle: www.1.mca.gov.cn/mca/laws/fagui8.html (Zugriff am 14.05.2009), dt. Übersetzung in: CR 29.9.1999/1.

⁹ Vgl. ausführlich: Darimont, Barbara, Sozialversicherungsrechts der VR China – Unter besonderer Berücksichtigung der Rentenversicherung und ihrer Reformfragen, Baden-Baden, 2004.

¹⁰ § 9 Abs. 3 und 18 des Entwurfs vom 28.12.2008. Zur Diskussion: vgl. die vom Nationalen Volkskongress gesammelten und veröffentlichten Ansichten zum Entwurf des Sozialversicherungsgesetzes vom 28.12.2008, Quelle: www.npc.gov.cn vom 12.01.2009 (Zugriff am 27.01.2008); Darimont, Barbara, (Fn. 9), S. 44 ff.

Gegenwart liegt kein Konzept vor, das einen allgemeinen Konsens gefunden hätte.

Der gegenwärtige Entwurf des Sozialversicherungsgesetzes enthält keine entscheidenden Änderungen zur bisherigen Rechtslage, sondern konsolidiert den Status quo. Allerdings würde mit der Verabschiedung dieses Gesetz eine rechtlich verbindliche Basis geschaffen werden. Der Entwurf stellt in der bisher vorliegenden Fassung ein Rahmengesetz dar, das vom Ministerium für Humanressourcen und soziale Sicherheit sowie von den Provinzregierungen konkretisiert werden soll.

1. Rentenversicherung

Die Einführung und Umsetzung einer staatlichen Rentenversicherung ist für die VR China von besonderer Dringlichkeit, da die demographische Entwicklung aufgrund der seit Ende der 1980er Jahre verstärkt umgesetzten Ein-Kind-Politik zu einer alternden Gesellschaft führt, deren Auswirkungen auf die soziale Lage kaum abzuschätzen sind. Im Jahr 2007 waren 11,6 % der Bevölkerung über 60 Jahre und 8,1 % über 65 Jahre alt. Nach Schätzungen werden im Jahr 2055 ungefähr 25 % der Bevölkerung über 60 Jahre sein.¹²

Nach Experimenten Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre wurde für die chinesische Rentenversicherung im Jahr 1997 mit dem „Beschluss des Staatsrates über die Errichtung eines einheitlichen Grundrentenversicherungssystems für Beschäftigte in Unternehmen“¹³ eine Basis geschaffen. Im Grundsatz sollen neben der staatlichen auch die betriebliche und die private Alterssicherung gefördert werden. Trotz steigender Zahlen bleibt der Umfang der betrieblichen und privaten Alterssicherung in Relation zur Gesamtbevölkerung gering, und sie existieren fast nur in Großstädten, wie z. B. Shanghai, oder in bestimmten Branchen, wie z. B. bei der Post oder im öffentlichen Verkehr.¹⁴

a) Finanzierung

Die staatliche Rente besteht aus zwei Teilen, nämlich der Solidarrente¹⁵ bzw. Grundrente und einer Rente aus einem individuellen Konto¹⁶. Die

Solidarrente wird von den Beiträgen der Unternehmen sowie Zuschüssen des Staates finanziert und ist im Umlageverfahren organisiert. Die Rentenbeiträge werden in sogenannten Solidarfonds akkumuliert, die von den Fonds anderer Sozialversicherungszweige gemäß dem Rentenbeschluss aus dem Jahr 1997 getrennt zu verwalten sind. Die Verwaltung obliegt den Behörden für Humanressourcen und soziale Sicherheit, die diese Trennung der Fonds jedoch meistens nicht vornehmen. Die gesamten Beiträge der Arbeitnehmer fließen auf das jeweilige individuelle Konto, welches der Kapitaldeckung dient. Der Beitragssatz der Arbeitnehmer beträgt gegenwärtig 8 % ihres Lohnes und der Arbeitgeberanteil höchstens 20 % der Gesamtlohnsomme.¹⁷

Das auf den individuellen Konten akkumulierte Geld ist gewinnbringend anzulegen. Jedoch werden diese Gelder der individuellen Konten häufig zur Finanzierung der Bestandsrenten genutzt oder zweckentfremdet, so dass von „leeren Konten“¹⁸ gesprochen wird.¹⁹ Die Nutzung der individuellen Konten für die Bestandsrenten hat dazu geführt, dass nicht das vorgesehene Teilkapitaldeckungsverfahren²⁰, sondern faktisch ein Umlageverfahren praktiziert wird.²¹

b) Leistungen

Zu den Leistungsvoraussetzungen zählt das Erreichen des Rentenalters, das laut einer Richtlinie aus dem Jahr 1978²² für Frauen bei 50 Jahren und für Männer bei 60 Jahren liegt. Durch die Einführung der Frührente und das frühe Rentenalter der Frauen liegt das tatsächliche Rentenalter bei ungefähr 53 Jahren.²³ Außerdem hat der Versicherte

¹⁵ Darunter wird eine Rente verstanden, die unabhängig von der Höhe der Beitragszahlung an die Versicherten gezahlt wird und im Umlageverfahren organisiert ist.

¹⁶ Im Gegensatz zur Solidarrente besteht die Rente vom individuellen Konto nur aus Zahlungen, die der Arbeitnehmer selber als Beiträge geleistet hat. Es bestehen keine staatlichen Zuschüsse etc. Dieser Teil der Rente ist im Kapitaldeckungsverfahren organisiert und könnte mit einer staatlichen Zwangsversicherung zum Sparen verglichen werden. Ein Beispiel für ein Land mit diesem System ist Chile.

¹⁷ Punkt 3 und Punkt 5 der Rentenreform von 1997 (Fn. 13).

¹⁸ ZHU Qing (朱青), *中国养老保险制度改革：理论与实践* (Reform des chinesischen Rentenversicherungssystems: Theorie und Praxis), Beijing, 2000, S. 187.

¹⁹ Zu Korruptionsvorwürfen vgl. Darimont, Barbara, Überblick über die Rentenversicherung in der VR China, in: *Deutsche Rentenversicherung* 6-7/2003, S. 392 ff.

²⁰ Das Teilkapitaldeckungsverfahren ist eine Mischform von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren.

²¹ Vgl. ZHU Qing, (Fn. 18), S. 57.

²² § 1 Satz 1 der *国务院关于工人退休、退职的暂行办法* (Vorläufige Richtlinie des Staatsrats zur Pensionierung und zum Ausscheiden von Arbeitern) vom 24.05.1978, in: *中国社会保险工作全书* (Arbeitsbuch und Gesamtwerk zur chinesischen Sozialversicherung), Beijing, 1995, S. 786 ff. und der *国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法* (Vorläufige Richtlinie des Staatsrats zur Versorgung alter und kranker Kader) vom 24.05.1978, a. a. O., S. 784 ff.

²³ ZHENG Bingwen, (Fn. 14), S. 9.

¹¹ *中华人民共和国公务员法*, Quelle: <http://politics.people.com.cn/GB/1026/3354668.html> (Zugriff am 07.03.2009); dt. Übersetzung Münzel, Frank in: CR 27.4.2005/1; bezüglich der Sozialleistungen vgl. §§ 76 ff. dieses Gesetzes.

¹² ZHENG Gongcheng (郑功成), *中国社会保障改革与发展战略* (Strategien der Reformen in der sozialen Sicherheit in China), Beijing, 2008, S. 120.

¹³ *国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定* vom 16.07.1997, in: *Amtsblatt des Staatsrates* [国务院公报] 1997, S. 1268 ff.; dt. Übersetzung Darimont, Barbara, (Fn. 9), S. 208 ff.

¹⁴ ZHENG Bingwen (郑秉文), *社会保障体制改革攻坚* (Reformstrategie für das System der sozialen Sicherheit), Beijing, 2005, S. 208, S. 211.

mindestens 15 Jahre Anwartschaftszeiten zu erfüllen, um die vollständige Solidarrente zu erhalten. Hat er diese Zeit nicht erfüllt, erhält er für jedes volle Beitragsjahr ein Prozent des durchschnittlichen lokalen Monatslohnes als Solidarrente.²⁴ Hingegen wird die Rente aus dem individuellen Konto ohne Anwartschaftszeiten ausgezahlt, da sie sich nach den eingezahlten Beiträgen richtet.²⁵

Der Versicherte erhält im Alter eine zweigeteilte Rente, nämlich aus dem Solidarfonds und von seinem individuellen Konto. In der Theorie besteht die gesamte Rente aus 2/3 von dem individuellen Konto und aus 1/3 von dem Solidarfonds. Insgesamt ist vorgesehen, dass die staatliche Rente eine Ersatzquote von 50 % bis 60 % des ehemaligen Arbeitnehmerlohnes umfasst.²⁶ Die Solidarrente beträgt 20 % des lokalen Durchschnittslohnes. Das individuelle Konto ist zu Beginn des Rentenbezuges durch 120 zu teilen und dieser 120zigste Teil wird monatlich zehn Jahre ausgezahlt. Für die verbleibenden Jahre dienen die Zinsen des individuellen Kontos zur Deckung der Rente. Sollten die Zinsen nicht ausreichen, erhält der Versicherte nur die 20 % des lokalen Durchschnittslohns aus dem Solidarfonds.²⁷ Bei dem tatsächlichen Rentenalter von 53 Jahren und der durchschnittlichen Lebenserwartung von 72,9 Jahren²⁸ kann diese Situation häufig auftreten.

c) Rentenversicherung für die ländliche Bevölkerung

Für die ländliche Bevölkerung ist nach wie vor die Familie die wichtigste Stütze. Bisher wurde kein allgemeiner Konsens für ein politisches Konzept gefunden. Selbst die Grundsätze stehen noch nicht fest, da beispielsweise nicht geklärt ist, ob die ländliche Bevölkerung über kommerzielle oder staatliche Institutionen versichert werden soll. Da mehr als die Hälfte der chinesischen Bevölkerung auf dem Land lebt, ist die ländliche Rentenversicherung ein wichtiges politisches Thema.²⁹

Der erste Entwurf für eine ländliche staatliche Rentenversicherung wurde 1992 vom Ministerium für zivile Angelegenheiten verabschiedet und stellt einen Rahmen für die ländliche Rentenversiche-

rung dar.³⁰ In den folgenden Jahren wurde die ländliche Sozialversicherung dem jetzigen Ministerium für Humanressourcen und soziale Sicherheit unterstellt. Dieses Ministerium beschloss weitere Mitteilungen, die meistens nur Appellcharakter für die jeweilige Behörde auf Provinzebene hatten.³¹ Rechtlich bindend sind weder der Entwurf noch die Mitteilungen. Zumal die ländliche Rentenversicherung nicht obligatorisch ist.

Wenn jemand an der freiwilligen Versicherung nach dem Entwurf aus dem Jahr 1992 teilnimmt, hat er zwischen seinem 20. Lebensjahr bis zur Vollendung des 60. Lebensjahrs Beiträge zu zahlen. Die ländliche Rentenversicherung ist im Kapitaldeckungsverfahren organisiert und wird durch die Beiträge der Versicherten und staatliche Zuschüsse finanziert.³² Die Beitragshöhe variiert zwischen monatlich zwei und 20 RMB (ungefähr 20 Cent und zwei Euro) und wird von der jeweiligen Gemeinde festgelegt. Ab dem 60. Lebensjahr erhält der Versicherte eine Rente, deren Höhe sich nach seinen Einzahlungen und den Zinsen richtet.³³

Die Einführung der ländlichen Rentenversicherung wird durch erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten behindert, da sie durch Willkür geprägt ist. Beispielsweise werden in der ländlichen Rentenversicherung Gelder zweckentfremdet, wodurch das Misstrauen der ländlichen Bevölkerung in eine Rentenversicherung steigt.³⁴ Es besteht zwar ein rechtlicher Rahmen durch den oben genannten Entwurf und die Mitteilungen, diese sind jedoch rechtlich nicht bindend und jede Provinz, Gemeinde oder sogar einige Dörfer legen eigene Regelungen fest, wie z. B. den Beitragssatz und die Anlagemöglichkeiten. Die Gelder der ländlichen Rentenversicherung sind zwar nach Mitteilungen des Ministeriums für zivile Angelegenheiten nur auf Banken und in staatlichen Pfandanleihen anzulegen, aber die Provinzregierungen können davon absehen. Diese unklare Rechtslage führt dazu, dass ländliche Rentenversicherungsfonds in spekulative und verlustreiche Aktiengeschäfte investiert werden.³⁵ Die Verantwortlichen werden dann zwar

³⁰ 县级农村社会养老保险基本方案 (Grundsätzlicher Entwurf über die ländliche Solidarrentenversicherung auf Kreisebene) vom 03.01.1992, Quelle: http://www.gov.cn/banshi/2005-08/04/content_20283.htm (Zugriff am 07.03.2009).

³¹ Vgl. ausführlich: Darimont, Barbara, (Fn. 9), S. 158 ff.

³² SHI Tanjing (史探径), 社会保障法研究 (Untersuchung zum Recht der sozialen Sicherheit), Beijing, 2000, S. 290.

³³ Punkt 4 des „Grundsätzlichen Entwurfs über die ländliche Solidarrentenversicherung auf Kreisebene“, (Fn. 30).

³⁴ LIU Cuixiao, Die Alterssicherung der Landwirte in der Volksrepublik China, in: Zeitschrift ausländisches und internationales Sozialrecht (ZIAS) 2000, S. 68.

³⁵ In einem aktuellen Fall in der Provinz Hebei wurden 40 Millionen Renminbi (ungefähr vier Millionen Euro) an ein Unternehmen verliehen, das dieses Geld auf dem Aktienmarkt verspekulierte. 河北省两名处长因挪用农村养老保险基金被判刑, Xinhua vom 02.01.2009.

²⁴ 国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定 (Beschluss des Staatsrates zur Verbesserung des Grundrentenversicherungssystem für Beschäftigte in Unternehmen) vom 03.12.2005, Quelle: <http://trs.molss.gov.cn> (Zugriff am 27.01.2009).

²⁵ Punkt 5 der Rentenreform von 1997 (Fn. 13).

²⁶ ZHU Qing, (Fn. 18), S. 65, S. 95.

²⁷ Punkt 5 der Rentenreform von 1997 (Fn. 13).

²⁸ ZHENG Gongcheng, (Fn. 12), S. 172.

²⁹ Vgl. ausführlich zur Situation auf dem Land: Leisering, Lutz/Sen, Gong/Athar, Hussein, People's Republic of China: Old-age Pensions for the Rural Areas: From the Land Reform to Globalization, Asian Development Bank, Manila, 2002.

wegen Veruntreuung strafrechtlich verfolgt, aber die Versicherten haben keinen Anspruch auf staatliche Entschädigung.³⁶ Eine Lösung dieser Problematik ist nicht in Sicht, zumal noch nicht abschließend geklärt ist, in welcher Gestalt die ländliche Rentenversicherung aufgebaut werden soll und wie hoch die staatlichen Zuschüsse sein sollen.³⁷ Auch in dem Entwurf zum Sozialversicherungsgesetz wird in § 18 nur erwähnt, dass ein ländliches Rentenversicherungssystem allmählich zu errichten sei, was kaum zu einer Verbesserung der bisherigen Situation führen dürfte.

2. Krankenversicherung

Auch die Krankenversorgung wurde bis zu den Wirtschaftsreformen allein von den Staatsbetrieben finanziert. Nachdem seit Beginn der 1990er Jahre in einigen Provinzen mit Projekten experimentiert wurde, verabschiedete der Staatsrat am 14.12.1998 den „Beschluss zur Errichtung eines Grundkrankenversicherungssystems für städtische Beschäftigte“.³⁸ Bei der Implementierung des Beschlusses zeigt sich, dass ein großer Teil der Bevölkerung überhaupt nicht von dieser Versicherung erfasst wird, da nur die Beschäftigten versichert sind. Unter der Planwirtschaft erhielten ganze Familien mit Kindern durch die Staatsunternehmen eine Krankenversorgung. Nun müssen für diese Personkreise, wie Kinder, Studenten und alten Menschen ohne Krankenversicherung, neue Systeme der Krankenversorgung geschaffen werden.³⁹ Daher wurden neben der obligatorischen Grundkrankenversicherung für städtische Beschäftigte, eine freiwillige Krankenversicherung für die ländliche Bevölkerung in Form eines kooperativen Gesundheitssystems⁴⁰ und eine Grundkrankenversicherung für städtische Bürger errichtet,⁴¹ in die nicht beschäftigte städtische Einwohner, Studenten und Kinder freiwillig eintreten können. Diese drei Systeme, nämlich die Grundkrankenversicherung

für städtische Beschäftigte, die kooperative Gesundheitsversorgung für die ländliche Bevölkerung und die städtische Krankenversicherung für Personen ohne sonstigen Versicherungsschutz, sollen dann in Zukunft vereinheitlicht werden.⁴² Darüber hinaus wurden sowohl für die ländliche als auch für die städtische Bevölkerung sogenannte medizinische Hilfssysteme errichtet. Durch diese Systeme erhalten Bedürftige durch staatliche Gelder eine medizinische Grundversorgung.⁴³

Das System der Krankenversicherung für Beschäftigte ist ähnlich dem der Rentenversicherung konzipiert, d. h. neben einem Solidarfonds spart jeder Versicherte prozentual von seinem Gehalt Geld auf einem individuellen Konto, das bei der jeweiligen Behörde für Humanressourcen und soziale Sicherheit für ihn geführt wird. Behandlungskosten, die 10 % des durchschnittlichen lokalen Lohns übersteigen, werden vom Solidarfonds übernommen. Behandlungen, die weniger als 10 % dieses Lohns kosten, sind durch die individuellen Konten oder von dem Patienten selbst zu finanzieren.⁴⁴ Weil die Führung von individuellen Konten und Solidarfonds einen enormen Verwaltungsaufwand bedeutet, ist es einigen armen Provinzen erlaubt, nur mit Solidarfonds zu arbeiten.⁴⁵ Insgesamt werden die verwaltungstechnisch sehr aufwendigen individuellen Konten der Krankenversicherung in naher Zukunft wahrscheinlich abgeschafft.⁴⁶ Diese Konten sind im Gegensatz zu den individuellen Konten der Rentenversicherung verwaltungstechnisch aufwendiger, weil die Leistungen ständig neu berechnet und genehmigt werden müssen. In der Rentenversicherung werden die eingegangenen Beiträge durch 120 geteilt und dann monatlich ausgezahlt. Diese Berechnung der Rentenhöhe ist normalerweise ein einmaliger Vorgang. Ferner verteilt sich die Geldakkumulation auf einen sehr viel längeren Zeitraum, während sich auf den individuellen Konten der Krankenversicherung nur geringe Beiträge ansparen lassen. Diese geringen Beträge gewinnbringende anzulegen, bedeutet aus Sicht der Verwaltung mehr Aufwand als Gewinn.

³⁶ Vgl. die vom Nationalen Volkskongress gesammelten und veröffentlichten Ansichten zum Entwurf des Sozialversicherungsgesetzes (各地人民群众对社会保险法(草案)的意见) vom 28.08.2008, Quelle: www.npc.gov.cn vom 12.01.2009 (Zugriff am 27.01.2008).

³⁷ Veröffentlichte Ansichten zum Entwurf, (Fn. 36).

³⁸ 国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定, Amtsblatt des Staatsrates [国务院公报] 1998, S. 1250 ff.

³⁹ Vgl. die vom Nationalen Volkskongress gesammelten und veröffentlichten Ansichten zum Entwurf des Sozialversicherungsgesetzes vom 28.08.2008, (Fn. 36).

⁴⁰ 国务院办公厅转发卫生部等部门关于建立新型农村合作医疗制度意见的通知 (Mittteilung zur Ansicht über die Errichtung eines neuen kooperativen Gesundheitssystems auf dem Land des Büros des Staatsrates zur Übermittlung an das Ministerium für Hygiene usw.), 国办发 [2003] Nr. 3 vom 16.01.2003, Quelle: www.gov.cn/czwgk/2005-08/12/content_21850.htm (Zugriff am 12.05.2009).

⁴¹ 国务院关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见 (Leitende Ansicht über die Entwicklung von Projekten der Grundkrankenversicherung für die städtische Bevölkerung des Staatsrates), 国发 [2007] Nr. 20 vom 10.07.2007.

⁴² Vgl. ZHENG Gongcheng (Fn. 11), S. 202 ff.

⁴³ 民政部, 卫生部, 财政部, 关于实施农村医疗救助的意见 (Ansichten zur Durchführung der ländlichen medizinischen Hilfe des Ministeriums für zivile Angelegenheiten, für Hygiene und für Finanzen) 民发 [2004] Nr. 158 vom 18.11.2003 und 民政部, 卫生部, 劳动保障部, 财政部, 关于建立城市医疗救助制度试点工作的意见 (Mittteilung über den Pilotplan der städtischen und medizinischen Hilfe des Ministeriums für zivile Angelegenheiten, für Hygiene, für Arbeit und soziale Sicherheit und für Finanzen) 国办发 [2005] Nr. 10 vom 26.02.2005.

⁴⁴ Siehe Punkt 3 des „Beschlusses zur Errichtung eines Grundkrankenversicherungssystems für städtische Beschäftigte“ von 1998, (Fn. 38).

⁴⁵ 中国劳动和社会保障报 (Chinese Labour and Social Security News), Beijing, 29.07.2000, S. 1.

⁴⁶ ZHENG Gongcheng (Fn. 12), S. 211 f.

Der konkrete Arbeitgeberanteil bei der Zahlung der Versicherungsbeiträge für die Krankenversicherung der einzelnen Arbeitnehmer liegt bei monatlich 6 % der gesamten Lohnsumme des jeweiligen Betriebes. Von diesen 6 % fließen wiederum ca. 30 % auf die individuellen Konten der Arbeitnehmer, die für die einzelnen Versicherten bei den jeweiligen Behörden für Humanressourcen und soziale Sicherheit geführt werden, während der Rest in Solidarfonds akkumuliert wird. Der Beitragssatz für Arbeitnehmer liegt bei 2 % des Lohnes, die vollständig auf dem individuellen Konto verbucht werden. Die Grundkrankenversicherung wird allein durch Beiträge der Arbeitnehmer und Unternehmen sowie durch Zinsen des gesparten Kapitals getragen. Der Staat leistet keine finanziellen Zuschüsse zur Krankenversicherung.

Im Rahmen der Grundkrankenversicherung erhält der Versicherte bei Krankheit Dienst- und Sachleistungen meistens gegen Vorkasse. Die Kosten werden ihm anschließend erstattet. Jedoch ist die Unsicherheit der Versicherten, ob und wie viel Kosten sie zurückerhalten, gravierend, da es zwar Tabellen und Listen über die grundsätzlichen Leistungen gibt, diese aber immer auch einen Ermessensspielraum der Behörde beinhalten. Nicht erfasst werden beispielsweise Prothesen oder Schönheitsoperationen. Dienstleistungen sind nur in Krankenhäusern und bei Ärzten vorgesehen, die einen entsprechenden Vertrag mit der Behörde für Humanressourcen und soziale Sicherheit abgeschlossen haben. Gegenwärtig wird die mangelnde Kontrolle über die Krankenhäuser kritisiert, da Behandlungen vorgenommen werden, die nicht von der staatlichen Krankenversicherung übernommen werden, oder Gebühren für Voruntersuchungen erhoben, welche die Krankenversicherung ebenfalls übernimmt.⁴⁷ Zu den Leistungen zählen ärztliche Untersuchungen, Behandlungen und Krankenhausaufenthalte. Als Sachleistungen erhalten Versicherte in Apotheken, die einen Vertrag mit der Behörde für Humanressourcen und soziale Sicherheit haben, Medikamente. Auch hier erhalten sie die Kosten erstattet, wenn das Medikament auf der Liste der zu erstattenden Medikamente steht. Diese Listen werden von den jeweiligen Behörden für Humanressourcen und soziale Sicherheit erstellt.

Auf dem Land ist das ehemalige kooperative Gesundheitssystem, das 1968 eingeführt wurde, mit den Wirtschaftsreformen zusammengebrochen, da Kollektive und damit auch die lokalen Behörden nicht mehr für die Gesundheitsversorgung verant-

wortlich sind. Krankheiten sind für die Landbevölkerung zu einem Armutrisiko geworden.⁴⁸ Aufgrund dieser Misere wurde im Juli 2003 ein neues kooperatives Gesundheitsversorgungsprojekt initiiert.⁴⁹ Die ländliche Bevölkerung kann dieser Versicherung freiwillig beitreten, d. h. es ist keine obligatorische staatliche Versicherung. Wenn ein Landbewohner an dem System teilnimmt, hat er 10 RMB im Jahr für die Krankenversicherung zu zahlen. Die Zentralregierung und die lokalen Regierungen zahlen jeweils weitere 10 RMB pro Person im Jahr. Als Leistung erhalten Versicherte die Behandlungskosten für schwere Krankheiten, wie z. B. eine Krankenhausbehandlung. Die ambitionierte politische Vorgabe lautet, dass 90 % der ländlichen Bevölkerung bis zum Jahr 2011 krankenversichert sein sollen.⁵⁰ Ob diese Versicherung dann auf freiwilliger Basis abgeschlossen wird, scheint durch diese Vorgabe in Frage gestellt.

3. Arbeitslosenversicherung

Seit Mitte der 1980iger Jahre wurden Regelungen zur Arbeitslosenversicherung erlassen, die zunächst nur einen bestimmten Personenkreis, d. h. nur die Arbeitnehmer von Staatsunternehmen, erfassten.⁵¹ Mit der Verabschiedung der „Verordnung über die Arbeitslosenversicherung“⁵² vom 22.01.1999 sind nun alle Arbeitnehmer in städtischen Unternehmen versicherungspflichtig.

Hauptsächlich wird die Arbeitslosenversicherung durch Beiträge finanziert. Im Gegensatz zu Deutschland erfolgt die Beitragszahlung nicht paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, sondern die Arbeitgeber entrichten 2 % der Gesamtlohnsumme und die Arbeitnehmer 1 % ihres individuellen Lohns.⁵³ Neben den Beiträgen werden die Arbeitslosenversicherungsfonds von weiteren Quellen gespeist, nämlich von Zinseinnahmen der Arbeitslosenversicherungsfonds, Zuschüssen und „anderen rechtmäßig in die

⁴⁸ Vgl. beispielsweise: Hospital fees prompt sick to stay, SCMP vom 23.11.2004.

⁴⁹国务院办公厅转发卫生部等部门关于建立新型农村合作医疗制度意见的通知 (Mitteilung zur Ansicht über die Errichtung eines neuen kooperativen Gesundheitssystems auf dem Land des Büros des Staatsrates), 国办发 [2003] Nr. 3 vom 16.01.2003.

⁵⁰ China passes new medical reform plan, Xinhua News Agency vom 22.01.2009.

⁵¹ 国营企业职工待业保险暂行规定 (Vorläufige Bestimmungen für die Arbeitslosenversicherung für Beschäftigte von Staatsunternehmen) vom 12.07.1986, FZRB vom 10.09.1986; 国有企业职工待业保险规定 (Bestimmung der Arbeitslosenversicherung für Beschäftigte staatseigener Unternehmen) vom 12.04.1993, Amtsblatt des Staatsrates [国务院公报] 1993, S. 294 ff.

⁵² 失业保险条例 (im Folgenden Arbeitslosenverordnung von 1999), Amtsblatt des Staatsrates [国务院公报] 1999, S. 69 ff. Deutsch in: Chinas Recht, 22.1.99/2.

⁵³ § 6 Abs. 1 der Arbeitslosenverordnung von 1999, (Fn. 52).

⁴⁷ Vgl. die vom Nationalen Volkskongress gesammelten und veröffentlichten Ansichten zum Entwurf des Sozialversicherungsgesetzes vom 28.08.2008, (Fn. 36).

Arbeitslosenversicherungsfonds aufgenommenen Geldern“.⁵⁴

Zwar zahlen ländliche Vertragsarbeiter, die von städtischen Unternehmen oder Organisationen angeworben werden, keine individuellen Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Dennoch wird ihr Lohn bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage für den Arbeitgeber mitberücksichtigt, da der Beitrag der Unternehmen 2 % der Gesamtlohnsomme beträgt. Demzufolge zahlen Unternehmen Beiträge für ländliche Arbeitnehmer, die aber keine Sozialversicherungsleistungen bei Eintritt der Arbeitslosigkeit erhalten. Die gegenwärtige Wirtschaftskrise führte bisher ungefähr 23 Millionen Wanderarbeitnehmer in die Arbeitslosigkeit.⁵⁵ Für sie besteht kein staatliches, soziales Auffangnetz.

Die Bezugsdauer für Arbeitslosengeld ist abhängig von der Dauer der Beitragszahlung. Bei einer Beitragszeit von einem Jahr bis unter fünf Jahren besteht ein Anspruch auf Arbeitslosengeld für die Dauer von 12 Monaten. Dieser Zeitraum erhöht sich auf 18 Monate bei einer Beitragszeit von fünf bis zehn Jahren. Bei mehr als zehnjähriger Beitragszahlung beläuft sich die Anspruchsdauer auf 24 Monate.⁵⁶ Die Höhe des Arbeitslosengeldes hat in der VR China unter dem lokalen Mindestlohn⁵⁷, aber über der Mindestexistenzsicherung für die städtische Bevölkerung liegen.⁵⁸ Die Festlegung der tatsächlichen Höhe des Arbeitslosengeldes obliegt den Volksregierungen der Provinzen, autonomen Regionen und regierungsunmittelbaren Städten.⁵⁹ Wenn das Arbeitslosengeld unter dem regionalen Existenzminimum liegt, muss es gemäß § 12 der „Richtlinie über die Beantragung und Auszahlung von Arbeitslosengeld“⁶⁰, die am 26.10.2000 verkündet wurde und am 01.01.2001 in Kraft trat, durch die Sozialhilfe aufgestockt werden. Leistungen entfallen, wenn der Arbeitslose wiederbeschäftigt oder von der Armee eingezogen wird, ins Ausland zieht, Altersrente erhält, eine Haftstrafe verbüßt bzw. im Arbeitslager „umerzogen“ wird oder eine durch die Arbeitsvermittlung vorgeschlagene, zumutbare Arbeit ohne wichtigen Grund ablehnt.⁶¹

4. Unfallversicherung

Erste Pilotprojekte zu einer Unfallversicherung wurden im Jahr 1988 vom Arbeitsministerium initiiert. Aufgrund der Erfahrungen, die hierbei gewonnen wurden, erließ das Arbeitsministerium⁶² im August 1996 die „Vorläufige Maßnahme über die Unfallversicherung von Arbeitnehmern in Betrieben“⁶³. Am 27.10.2001 wurde das „Gesetz der VR China über die Verhütung und Bekämpfung von Berufserkrankungen“⁶⁴ und am 27.04.2003 die „Verordnung über die Unfallversicherung“⁶⁵ (im Folgenden Unfallversicherungsverordnung) beschlossen, welche die ehemaligen „Vorläufigen Maßnahmen über die Unfallversicherung von Arbeitnehmern in Betrieben“ ersetzen.

Die Unfallversicherung wird im Umlageverfahren praktiziert, d. h. die Einnahmen eines bestimmten Zeitabschnittes decken die Ausgaben, und allein von den Unternehmen finanziert. Die Beitragshöhe wird in der Unfallversicherungsverordnung nicht mehr pauschal vorgegeben, sondern vom Ministerium für Humanressourcen und soziale Sicherheit in Zusammenarbeit mit weiteren Ministerien je nach Branche und Beitragsstufen in speziellen Regelungen festgesetzt.⁶⁶ Die Beitragsätze liegen gegenwärtig bei 0,5 bis 2 % der gesamten Lohnsumme der Unternehmen.

Der Versicherungsschutz erstreckt sich auf Arbeitsunfälle, auf Wegeunfälle und auf Berufskrankheiten. Es werden Heilbehandlungen, Ersatz für Lohnausfall oder Lohnminderung, Abfindungen, Sterbegelder, Pflegegelder, Hinterbliebenenrenten, Maßnahmen zur beruflichen Rehabilitation und medizinische Hilfegeräte gewährt. Bei einem Arbeitsunfall oder einer Berufskrankheit werden die gesamten Kosten für die medizinische Behandlung und verschiedene Maßnahmen zur Rehabilitation übernommen.⁶⁷ Bis ein medizinisches Gutachten über die verbliebene Arbeitsfähigkeit erstellt wird, erhält der Arbeitnehmer monatlich sein ehemaliges Standardgehalt, d. h. den Lohn ohne Zuschüsse und Boni.⁶⁸

Wenn eine berufsbedingte vollständige Arbeitsunfähigkeit festgestellt wird, ist frühzeitige Pensionierung

⁵⁴ § 5 der Arbeitslosenverordnung von 1999, (Fn. 52).

⁵⁵ Vgl. Jobless migrant count rises to 23 million, SCMP vom 25.03.2009.

⁵⁶ § 17 der Arbeitslosenverordnung von 1999, (Fn. 52).

⁵⁷ Gemäß § 48 des Arbeitsgesetzes von 1994 hat jede Regierung der Provinzen, autonomen Regionen und regierungsunmittelbaren Städte einen Mindestlohn festzusetzen, der bei der Lohnzahlung von den Arbeitgebern nicht unterschritten werden darf.

⁵⁸ § 18 der Arbeitslosenverordnung von 1999, (Fn. 52).

⁵⁹ § 18 der Arbeitslosenverordnung von 1999, (Fn. 52).

⁶⁰ 失业保险金申领发放办法, in: 劳动和社会保障政策法规汇编 (Sammlung der politischen Richtlinien und rechtlichen Bestimmungen für Arbeit und soziale Sicherheit), 劳动和社会保障部法制司 (Rechtsabteilung des nationalen Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit) (hrsg.), Beijing, 2000, S. 643 ff.

⁶¹ § 15 der Regeln über die Arbeitslosenversicherung von 1999.

⁶² Das Ministerium für 1998 vom Arbeitsministerium in Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit und 2008 in Ministerium für Humanressourcen und soziale Sicherheit umbenannt.

⁶³ 企业职工工伤保险试行办法 (im Folgenden Unfallversicherungsrichtlinie von 1996), Rechtsabteilung des nationalen Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit (hrsg.) (Fn. 59), 1996, S. 295 ff.; vgl. *SHI Tanjing* (Fn. 32), S. 127.

⁶⁴ 中华人民共和国职业病防治法, 法制日报 vom 31.10.2001, S. 2.

⁶⁵ 工伤保险条例, RMRB vom 06.05.2003, deutsch in: *Chinas Recht*, 27.4.03/1.

⁶⁶ §§ 7 und 8 der Unfallversicherungsverordnung von 2003, (Fn. 65).

⁶⁷ §§ 29 ff. der Unfallversicherungsregeln von 2003, (Fn. 65).

⁶⁸ § 31 der Unfallversicherungsregeln von 2003, (Fn. 65).

nierung möglich. In diesem Fall erhält der Arbeitnehmer lebenslang eine Invalidenrente, die je nach Stufe der Behinderung zwischen 75 % und 90 % des ehemaligen, individuellen Lohnes variiert. Auch im Rentenalter erhält der Arbeitnehmer weiter Invalidenrente. Wenn diese niedriger als die Altersrente ist, muss die Invalidenrente aus den Unfallversicherungsfonds bis zur Höhe der Altersrente aufgestockt werden.⁶⁹

Bei einer teilweisen Arbeitsunfähigkeit hat das Unternehmen dem Arbeitnehmer eine seinen Fähigkeiten entsprechende Arbeit anzubieten oder ihm je nach Stufe der Behinderung eine monatliche Unterstützung von 60 % bis 70 % seines ehemaligen Lohnes zu bezahlen. Die tatsächliche Summe darf nicht unter dem Existenzminimum liegen, sonst muss der Arbeitgeber die monatlichen Zahlungen bis auf das Niveau der Sozialhilfe ergänzen.⁷⁰ Bei einer leichten Arbeitsunfähigkeit werden entweder monatliche Zahlungen geleistet oder eine einmalige Entschädigung gezahlt.⁷¹ Besonders diese einmaligen Entschädigungszahlungen bei einer leichten Arbeitsunfähigkeit geben immer wieder Anlass für sozialrechtliche Streitigkeiten.⁷²

5. Mutterschaftsversicherung

Der Mutterschutz inklusive der Leistungen für Schwangerschaft und Geburt war bis zur Reform des Sozialversicherungssystems in den Arbeiterversicherungsregeln aus dem Jahr 1951 geregelt.⁷³ Arbeitnehmerinnen in Staatsbetrieben waren über diese Bestimmungen abgesichert. Im Zusammenhang mit dem Arbeitsgesetz von 1994, welches in § 70 den Aufbau eines Versicherungszweiges für Schwangerschaft und Geburt vorsieht, wurde die „Vorläufige Methode über die Mutterschaftsversicherung von Beschäftigten in Betrieben“⁷⁴ am 14.12.1994 verabschiedet.

Die Mutterschaftsversicherung wird von den Unternehmen finanziert. Sie ist im Umlageverfahren organisiert. Die Arbeitgeber zahlen monatlich einen Beitrag für die Mutterschaftsversicherung, der von der jeweiligen lokalen Regierung entsprechend der Ausgaben für Mutterschaftsleistungen

festgelegt wird und maximal 1 % der gesamten Lohnsumme beträgt.⁷⁵

Zu den Leistungen gehört neben der Übernahme der medizinischen Kosten für Schwangerschaft und Geburt auch Lohnfortzahlung für die Arbeitnehmerin während der Zeit von Geburt und Wochenbett.⁷⁶ Die Höhe der Lohnfortzahlung hat dem durchschnittlichen Lohn des Vorjahres zu entsprechen. In der Praxis wird jedoch teilweise nur die Hälfte oder noch weniger gezahlt.⁷⁷ Die Lohnfortzahlung wird während des Mutterschutzes gewährleistet. § 62 des Arbeitsgesetzes von 1994 bestimmt, dass Frauen nach der Geburt eines Kindes einen Wöchnerinnenurlaub von mindestens 90 Tagen erhalten.

Einige Unternehmen fordern, dass sich entweder der Staat oder die Arbeitnehmer an den Kosten beteiligen.⁷⁸ Teilweise wird vertreten, die Mutterschaftsversicherung in die Krankenversicherung zu integrieren.⁷⁹ Dies würde auch das Problem von schwangeren Studentinnen lösen, die gegenwärtig nicht versichert sind.⁸⁰

II. Diskussionen zum Entwurf eines Sozialversicherungsgesetzes

Eine Kommission zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs, die 1993 einberufen wurde, konnte aufgrund von Meinungsverschiedenheiten, wie beispielsweise die Frage der Kontrolle der Sozialversicherungsfonds, keinen Gesetzentwurf vorlegen.⁸¹ Im Jahr 2003 wurde eine neue Kommission gebildet, die im November 2007 einen Gesetzentwurf präsentierte, der vom Staatsrat genehmigt und dem Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses zur ersten Lesung übermittelt wurde, die am 26.12.2007 stattfand.⁸² Nach der zweiten Lesung wurde am 28.12.2008 ein Entwurf vom Nationalen Volkskongress veröffentlicht (im Folgenden Gesetzentwurf), um die Meinung der Bevölkerung einzuholen. Bis zum 15.02.2009 wurden 70.501 Vorschläge beim Nationalen Volkskon-

⁶⁹ § 31 der Unfallversicherungsregeln von 2003, (Fn. 65).

⁷⁰ § 34 der Unfallversicherungsregeln von 2003, (Fn. 65).

⁷¹ § 35 der Unfallversicherungsregeln von 2003, (Fn. 65).

⁷² SHI Meixia/FAN Zhanjiang (石美遐 / 范战将), 新编劳动争议仲裁案例 (Neuer Band über Schiedsfälle von Arbeitsstreitigkeiten), Rechtsverlag, Beijing, 2000, S. 217 ff., S. 222 ff., S. 224 ff., S. 230 f., S. 240 ff., S. 243 ff.

⁷³ § 16 der Arbeiterversicherungsverordnung der VR China (中华人民共和国劳动保险条例) vom 26.02.1951 in der revidierten Fassung vom 02.01.1953, YE, Zicheng/FENG, Jianwei (叶子成 / 冯健威) 统一养老保险指南 (Leitfaden zur Vereinheitlichung der Rentenversicherung), Xinhua Verlag, Beijing, 1997, S. 396 ff.

⁷⁴ 企业职工生育试办法 (im Folgenden: Mutterschaftsversicherungsmethode), abgedruckt in: Rechtsabteilung des nationalen Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit (hrsg.) (Fn. 60), 1994, S. 513 ff.

⁷⁵ § 4 der Mutterschaftsversicherungsmethode von 1994, (Fn. 74).

⁷⁶ § 5 der Mutterschaftsversicherungsrichtlinie von 1994, (Fn. 74).

⁷⁷ WANG Dongjin (王东进), 中国社会保障制度 (System der chinesischen sozialen Sicherung), Verlag für Unternehmensverwaltung, Beijing, 1998, S. 381.

⁷⁸ HU Aidi, Reform des Systems der sozialen Sicherheit in China: Fakten und Perspektiven, in: Internationale Revue der sozialen Sicherheit, Band 50, Heft 3/1997, S. 61.

⁷⁹ Vgl. die vom Nationalen Volkskongress gesammelten und veröffentlichten Ansichten zum Entwurf des Sozialversicherungsgesetzes vom 28.08.2008, (Fn. 36).

⁸⁰ Vgl. die vom Nationalen Volkskongress gesammelten und veröffentlichten Ansichten zum Entwurf des Sozialversicherungsgesetzes vom 28.08.2008, (Fn. 36).

⁸¹ Vgl. Darimont, Barbara, (Fn. 9), S. 116 f.

⁸² Siehe: 《社会保险法》二审稿有限进步, Quelle: <http://www.21jrr.com/news/times/2008/1223/250.html> (Zugriff am 20.03.2009).

gress eingereicht.⁸³ Aufgrund der vielen Kontroversen ist nicht abzusehen, welche Regelungen das Gesetz in seiner endgültigen Fassung haben und wann es verabschiedet wird.

Die gegenwärtigen Schwierigkeiten beziehen sich auf den zu niedrigen Deckungsgrad, die mangelnde Kontrolle, die fehlende Transparenz bezüglich der Beitragseinziehung und der Rentenberechnung sowie die fehlende Koordination zwischen den Rentenversicherungsträgern in den verschiedenen Provinzen. Die Eingaben der Bürger⁸⁴ zeigen die vielen praktischen Schwierigkeiten bei der Implementierung der Sozialversicherung.

1. Deckungsgrad

Der Deckungsgrad in der Sozialversicherung bezieht sich auf den Anteil der Bevölkerung, der an der Sozialversicherung teilnimmt, also abgedeckt ist. Der Entwurf umfasst alle fünf Sozialversicherungszweige, d. h. Renten-, Arbeitslosen-, Unfall-, Kranken- und Mutterschaftsversicherung. Für die einzelnen Versicherungszweige wird der versicherte Personenkreis jeweils eigenständig festgelegt. Im Prinzip sind jedoch Arbeitnehmer aller Unternehmensformen, d. h. der Staatsbetriebe und der Privatwirtschaft, in das Sozialversicherungssystem einbezogen. Besonderheiten ergeben sich für Armeeangehörige, da diese an einem eigenständigen System partizipieren. Ausnahmen gibt es ebenso für Beamte, die unter das Beamtengesetz fallen und beispielsweise Beamtenpensionen erhalten, sowie für Selbstständige, die bei der Rentenversicherung frei über ihre Mitgliedschaft entscheiden können.⁸⁵

In dem Gesetzentwurf wird im Allgemeinen Teil festgelegt, dass der Staat jeden Bürger vor den Risiken wie Krankheit oder Alter absichert. In § 18 des Gesetzentwurfs verpflichtet sich der Staat, eine ländliche Rentenversicherung aufzubauen. Der Staatsrat wird ermächtigt, konkrete Maßnahmen hierzu zu erlassen. Damit wird das Dilemma der chinesischen Führung deutlich: Es sollen alle Bürger in China sozial abgesichert werden. Praktisch dürfte dies aus verwaltungstechnischen Gründen kaum möglich sein, da nach Verabschiedung des Gesetzes ungefähr 700 Millionen Menschen, die bislang überhaupt nicht versichert waren, einen Anspruch auf Zugang zur Sozialversicherung haben würden. Der Aufbau einer Sozialversiche-

rung benötigt jedoch Jahre oder Jahrzehnte und wird auch in China kaum ad hoc zu realisieren sein, so dass dieser Anspruch auf Jahre nicht durchsetzbar wäre.

Ferner ist die Situation der ungefähr 200 Millionen Wanderarbeitnehmer problematisch, die häufig ohne jegliche soziale Absicherung arbeiten.⁸⁶ Zwar haben die Unternehmen nach dem geltenden Arbeitsvertragsgesetz vom 29.06.2007 mit den Wanderarbeitnehmern Arbeitsverträge abzuschließen und im Rahmen dieser Arbeitsverträge sind auch die gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten. Aber die Regelungen lassen sich leicht umgehen. Beide Parteien, sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer, sind nicht daran interessiert, Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen. Die Arbeitgeber wollen keine zusätzlichen Belastungen durch Lohnnebenkosten und die Wanderarbeitnehmer behalten das Geld lieber, welches sie zu entrichten haben und das von ihrem Gehalt abgezogen wird. Schließlich ist nicht gesichert, dass sie jemals Leistungen aus der Sozialversicherung erhalten. Denn, wenn Wanderarbeitnehmer beispielsweise im Rentenalter zurück in ihr Dorf kehren, ist aufgrund der mangelnden Koordinierung unter den Provinzen unklar, ob sie ihren Rentenanspruch behalten und gegen wen sie ihn durchsetzen können. Die eingezahlten Gelder werden nicht in eine andere Provinz oder an einen anderen Rentenversicherungsträger transferiert, die entsprechenden Provinzregierungen bzw. die Rentenversicherungsträger, die das Geld eingezogen haben, behalten das Geld einfach und zahlen es nicht auf dem Land oder in einer anderen Provinz aus.⁸⁷

Aus diesen Gründen hat das Ministerium für Humanressourcen und soziale Sicherheit am 05.02.2009 zwei Auszüge von Entwürfen für Methoden (banfa) veröffentlicht und zur Diskussion gestellt: Die „Methode zur Teilnahme der Wanderarbeitnehmer an der Rentenversicherung“⁸⁸ und die „Vorläufige Methode zur Überführung und Fortsetzung der Grundrentenversicherungsbeziehungen von Arbeitnehmer in städtischen Betrieben“⁸⁹. Die Vorschläge der Öffentlichkeiten sollten bis zum 20.02.2009 eingereicht werden. Diese Vorgehensweise, dass ein Ministe-

⁸³ 我国就社会保险法草案广泛征求各方面意见, 人民日报 (Volkszeitung) vom 28.12.2008; Draft law of social insurance draws nationwide debate, Xinhua News Agency vom 21.02.2009.

⁸⁴ Vgl. die vom Nationalen Volkskongress gesammelten und veröffentlichten Ansichten zum Entwurf des Sozialversicherungsgesetzes vom 28.08.2008, (Fn. 36).

⁸⁵ Vgl. § 9 Gesetzentwurf, (Fn. 82).

⁸⁶ Vgl. ausführlich: CAI Heping, Ländliche Wanderarbeitnehmer in der Volksrepublik – Probleme und Ansätze, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Sozialrecht (ZIAS) 2006, S. 297 ff.

⁸⁷ Veröffentlichte Ansichten zum Entwurf, (Fn. 36).

⁸⁸ 农民工参加基本养老保险办法 (摘要) (Methode zur Teilnahme der Wanderarbeitnehmer an der Rentenversicherung (Auszug) und 城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法 (摘要) (Vorläufige Methode zur Überführung und Fortsetzung der Grundrentenversicherungsbeziehungen von Arbeitnehmer in städtischen Betrieben (Auszug)), Quelle: http://www.mohrss.gov.cn/mohrss/Desktop.aspx?path=mohrss/mohrss/InfoView&gid=46ae4220-f888-4696-b026-7eb4752fd72b&tid=Cms_Info (Zugriff am 19.03.2009).

rium mit einer Methode an die Öffentlichkeit geht, um deren Meinung einzuholen, ist neu. Es steht zu vermuten, dass das Ministerium auf diese Weise den eigenen Standpunkt in der Debatte zwischen Nationalem Volkskongress, Staatsrat, Ministerium und Wissenschaft besser positionieren möchte, indem es beispielsweise eine hohe Zustimmung aus der Bevölkerung vorweist. Die zwei Methoden zielen darauf ab, das System von Wanderarbeitnehmern dem städtischen Rentenversicherungssystem anzugleichen und kein zweites System zu etablieren. Nach dem Auszug der Methode für die Wanderarbeitnehmer ist vorgesehen, dass die Wanderarbeitnehmer an der städtischen Rentenversicherung partizipieren, aber ihr Beitrag soll nur bei 4 % bis 8 % ihres monatlichen Durchschnittslohnes im Gegensatz zu den 8 % der städtischen Beschäftigten liegen.⁹⁰ Auch der Arbeitgeber hat nur 12 % des Lohnes an Rentenversicherungsbeiträgen für den einzelnen Wanderarbeitnehmer im Vergleich zu 20 % für städtische Beschäftigte zu zahlen. Auf diese Weise sind die Wanderarbeitnehmer zwar benachteiligt, aber der Staat erhofft sich eine höhere Beteiligung. Darüber hinaus wird ihre Rentenversicherungsbeziehung fortgeführt werden, d. h. ihre Rentenansprüche werden zusammengerechnet.⁹¹ Die zweite vorläufige Methode gilt für städtische Arbeitnehmer und legt fest, dass auch für sie bei einem Arbeitsplatzwechsel die Rentenversicherungsbeziehung mitwechselt und fortgeführt wird.⁹² Die konkrete organisatorische Handhabung ergibt sich aus dem Auszug der vorläufigen Methode nicht.

2. Kontrolle

Die generelle Überwachung der Arbeit der Sozialversicherungsträger obliegt auf nationaler Ebene dem Ministerium für Humanressourcen und soziale Sicherheit sowie auf regionaler Ebene den zuständigen Behörden. In dem Gesetzentwurf sind in § 77 vom dem Ministerium unabhängige Aufsichtsausschüsse für die Sozialversicherungsfonds vorgesehen, zu deren Aufgaben die Überprüfung der Finanzen, der Verwaltung und der Investitionen der Fonds gehören. Diese Ausschüsse werden auf Provinzebene errichtet und bestehen aus Ver-

tretern von Regierung, Arbeitgebern, Gewerkschaften und Einzelpersonen. Allerdings ist nicht geklärt in welchen Relationen. Machtbefugnisse werden ihnen nicht gewährt. Sie können nur Änderungsvorschläge vorbringen und die Sozialversicherungsträger haben ihnen vierteljährlich Bericht über die Finanzsituation der Sozialversicherungsfonds, über die Verwaltung und die Investitionstätigkeit zu erstatten. Außerdem kann der Aufsichtsausschuss eine Rechnungsprüfung durchführen lassen.⁹³

Die Problematik der Überwachung der Sozialversicherungsfonds ist ein viel diskutiertes Thema.⁹⁴ Die Schwierigkeit besteht darin, dass die Sozialversicherungsträger, die auch die Sozialversicherungsfonds verwalten, den Behörden und Ministerien für Humanressourcen und soziale Sicherheit unterstehen und von diesen überwacht werden. Das heißt: die Behörden kontrollieren sich selbst.⁹⁵ Dass dies zu keiner effektiven Kontrolle führen kann, ist selbstverständlich. Gegenwärtig wird diskutiert, ob unabhängige Sozialversicherungsorgane – ähnlich der deutschen Selbstverwaltung – geschaffen werden sollen,⁹⁶ ob die Sozialversicherungsträger durch den Nationalen Volkskongress zu kontrollieren, oder ob, wie im Entwurf vorgesehen, unabhängige Aufsichtsausschüsse zu etablieren sind.

3. Fehlende Transparenz bei der Beitrags-einziehung und den Rentenleistungen

Mit der Einführung der überbetrieblichen Rentenversicherung wurde es den Provinzen überlassen, zu entscheiden, ob in ihrem Gebiet die Steuerbehörden oder die Behörden für Humanressourcen und soziale Sicherheit die Beiträge einziehen.⁹⁷ In der Praxis kommt es zu Verzögerungen und Streitigkeiten, wenn die Steuerbehörden die Beiträge einziehen und das Geld an die Behörden für Humanressourcen und soziale Sicherheit weiterzugeben haben. Außerdem haben die Steuerbehörden kein besonderes Interesse daran, Beiträge für eine andere Behörde einzuziehen, da sie das Geld nicht behalten können.⁹⁸ Laut dem Gesetzentwurf obliegt es dem Staatsrat, entsprechende Bestimmungen über die Zuständigkeit der Ein-

⁸⁹ 城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法 (摘要) (Vorläufige Methode zur Überführung und Fortsetzung der Grundrentenversicherungsbeziehungen von Arbeitnehmer in städtischen Betrieben (Auszug)), Quelle: http://www.mohrss.gov.cn/mohrss/Desktop.aspx?path=mohrss/mohrss/InfoView&gid=46ae4220-f888-4696-b026-7eb4752fd72b&tid=Cms_Info (Zugriff am 19.03.2009).

⁹⁰ Punkt 2 der Methode zur Teilnahme der Wanderarbeitnehmer an der Rentenversicherung (Auszug), (Fn. 88).

⁹¹ Punkt 2 und 4 der Methode zur Teilnahme der Wanderarbeitnehmer an der Rentenversicherung (Auszug), (Fn. 88).

⁹² Vorläufige Methode zur Überführung und Fortsetzung der Grundrentenversicherungsbeziehungen von Arbeitnehmer in städtischen Betrieben (Auszug), (Fn. 89).

⁹³ § 77 des Entwurfs des Sozialversicherungsgesetzes vom 28.12.2008.

⁹⁴ Vgl. zu früheren Konzeptionen: Darimont, Barbara, (Fn. 9), S. 65 ff.

⁹⁵ Veröffentlichte Ansichten zum Entwurf, (Fn. 36).

⁹⁶ ZHENG Gongcheng, Von der staatlichen Zentralverwaltung zu einer pluralistischen Selbstverwaltung – Perspektiven für das Verwaltungssystem der Sozialversicherungsorgane Chinas, in: Becker, Ulrich/ Zheng, Gongcheng/ Darimont, Barbara, Grundfragen und Organisation der Sozialversicherung in China und Deutschland, 2005, Baden-Baden, S. 209 ff.

⁹⁷ Vgl. Darimont, Barbara, (Fn. 9), S. 81 f.

⁹⁸ Darimont, Barbara, (Fn. 9), S. 86.

zugsbehörden zu verabschieden. Mit dieser Regelung wird die Lösung des Problems vertagt.

Ein weiteres Problem bei der Beitragseinziehung ist die Berechnung der Beiträge. Die Beitragsbemessungsgrenze wird von den jeweiligen Provinzregierungen festgelegt. Die Obergrenze liegt bei 300 % des regionalen Durchschnittslohns. Die Untergrenze beträgt in einigen Provinzen 60 % des regionalen Durchschnittslohns und in anderen Provinzen 60 % des regionalen Mindestlohns. Diese Unterschiede werden bemängelt, da sie zu ungleichen Verhältnissen führen.⁹⁹ Die Orientierung am regionalen Durchschnittslohn wird kritisiert,¹⁰⁰ da sie zu hoch sei. Viele Arbeitnehmer – insbesondere Wanderarbeitnehmer – würden weit unter dem Durchschnittslohn verdienen und hätten auf diese Weise unverhältnismäßig hohe Beiträge zu entrichten. Außerdem stimmten die Statistiken über die Löhne meistens nicht mit der Realität überein, da nur die offiziellen Arbeitsverhältnisse mit den relativ hohen Löhnen in die Statistiken einfließen.¹⁰¹

Von der Öffentlichkeit wird die Praxis der gegenwärtigen Rentenberechnung kritisiert. Diese sei für die meisten Arbeitnehmer und Rentner nicht nachvollziehbar.¹⁰² Um den Rentenbescheid verstehen zu können, müssten sie die entsprechenden Behörden aufsuchen und seien auf deren Beratung angewiesen. Dass diese ihrer Informationspflicht nachkommen, sei nicht immer gewährleistet.¹⁰³ Hinzu kommt, dass einige Unternehmen für die Bearbeitung der Rentenformalitäten eine Bearbeitungsgebühr verlangen würden, die unter Umständen einige Tausend Renminbi (mehrere hundert Euro) betragen kann.¹⁰⁴ Der Entwurf vom 28.12.2008 sieht zu diesen Problemen bisher keine Regelungen vor.

4. Koordination der Rentenversicherungsträger zwischen den Provinzen

Eines der größten Probleme der Sozialversicherung und besonders der Rentenversicherung ist die fehlende Koordination zwischen den Provinzen. In der Rentenversicherung führt das dazu, dass jemand, der in der Stadt Shanghai gearbeitet und Sozialversicherungsbeiträge geleistet hat, nach einem Arbeitsplatzwechsel in eine andere Provinz nur die Gelder seines individuellen Kontos transferiert erhält, aber die Anwartschaftszeiten und

damit den Anspruch auf die Rente aus dem Solidarfonds verliert.¹⁰⁵

Diese Schwierigkeiten könnten umgangen werden, wenn die Rentenversicherungsfonds einheitlich auf Provinzebene verwaltet werden würden und kein Austausch zwischen den Provinzen stattfinden würde. Laut § 62 Abs. 4 des Gesetzentwurfs sind die Rentenversicherungsfonds auf Provinzebene zu verwalten und es wird angestrebt, sie auf nationaler Ebene zu akkumulieren. Wenn dieses Ziel erreicht ist, wäre ein Ausgleich zwischen den Provinzen möglich.

In § 17 des Entwurfs ist geregelt, dass den Versicherten die Beitragszeiten aus anderen Provinzen als Anwartschaftszeiten anzurechnen sind. Ob hierfür auch ein Ausgleich zwischen den Rentenversicherungsfonds der Provinzen stattfinden soll, ist hingegen nicht abschließend geklärt. Es könnte ein nationaler Rentenversicherungsfonds gebildet werden, um einen interprovinziellen Ausgleich zu vermeiden. Die zur Einholung der öffentlichen Meinung publizierten Methoden¹⁰⁶ des Ministeriums für Humanressourcen und soziale Sicherheit zielen in diese Richtung. Leider gibt der veröffentlichte Auszug keine genaueren Informationen, wie dieser Ausgleich stattfinden soll. Es wird nur allgemein festgehalten, dass die Rentenversicherungsbeziehungen zu transferieren und die Beitragszeiten in verschiedenen Provinzen und Regionen zusammenzurechnen seien.¹⁰⁷ Nach Ansicht des Ministeriums für Humanressourcen und soziale Sicherheit haben die Rentenversicherungsträger auf Provinzebene bei einem Wechsel eines Versicherten von einer Provinz in eine andere untereinander einen finanziellen Ausgleich vornehmen.¹⁰⁸

III. Schlussbetrachtung

Sozialrechtliche Regelungen und Verordnungen bestehen bereits in der VR China, aber sie werden häufig nicht umgesetzt. Mit der Verabschiedung eines Sozialversicherungsgesetzes soll sich diese Situation ändern. Allerdings stellt der Entwurf nur ein Rahmengesetz dar, so dass eine verbesserte Umsetzung ministerialer Verordnungen nicht zu erwarten ist. Schon jetzt wird an dem Gesetzentwurf bemängelt, dass zu häufig der

⁹⁹ Veröffentlichte Ansichten zum Entwurf, (Fn. 36).

¹⁰⁰ Veröffentlichte Ansichten zum Entwurf, (Fn. 36).

¹⁰¹ Veröffentlichte Ansichten zum Entwurf, (Fn. 36).

¹⁰² Veröffentlichte Ansichten zum Entwurf, (Fn. 36).

¹⁰³ Veröffentlichte Ansichten zum Entwurf, (Fn. 36).

¹⁰⁴ Veröffentlichte Ansichten zum Entwurf, (Fn. 36).

¹⁰⁵ Veröffentlichte Ansichten zum Entwurf, (Fn. 36).

¹⁰⁶ Methode zur Teilnahme der Wanderarbeitnehmer an der Rentenversicherung (Auszug), (Fn. 88); Vorläufige Methode zur Überführung und Fortsetzung der Grundrentenversicherungsbeziehungen von Arbeitnehmer in städtischen Betrieben (Auszug), (Fn. 89).

¹⁰⁷ Vorläufige Methode zur Überführung und Fortsetzung der Grundrentenversicherungsbeziehungen von Arbeitnehmer in städtischen Betrieben), (Fn. 89).

¹⁰⁸ 养老保险转移接续办法短期内出台 Quelle: www.cnss.cn/xwzx/jdxw/200901/t20090121_204702.html (Zugriff am 02.02.2009).

Staatsrat dazu ermächtigt wird, die konkreten Regelungen zu verabschieden.¹⁰⁹

Insgesamt manifestiert der vorliegende Gesetzesentwurf den Status quo. Strittige Probleme werden umgangen, beispielsweise wird die externe Kontrolle der Sozialversicherungsfonds in § 77 des Entwurfs durch einen Ausschuss geregelt, diesem Ausschusses werden aber keine wirklichen Machtbefugnisse eingeräumt, so dass er kaum effektiv Kontrolle ausüben können wird. Die Frage, ob China ein Umlage-, Kapitaldeckungsverfahren oder Teilkapitaldeckungsverfahren in der Rentenversicherung praktiziert, wird ebenfalls nicht durch die Gesetzesvorlage ersichtlich. Auch die zukünftige Gestaltung der Koordinierung zwischen den Provinzen lässt sich nur erahnen, da ein national einheitliches System geschaffen werden wird, bei dem ein Ausgleich unter den Provinzen stattfindet. Die Fragen der Verantwortung des Staates wird in einzelnen Paragraphen in der Form erwähnt, dass der Staat Zuschüsse zu gewähren hat. Die konkrete Höhe wird jedoch nicht angegeben, so dass die Sozialversicherung letztendlich weiterhin der staatlichen Willkür unterliegt. Die Möglichkeit grundlegende Reformen durchzuführen, blieben auf diese Weise zwar erhalten, führen aber gleichzeitig zu keiner Sicherheit für die Bürger.

Wenn man die Anzahl der Menschen, die sozial abzusichern sind, betrachtet, ist die bisherige Entwicklung durchaus ein Erfolg. Zumindest ist der politische Wille sichtbar, die Bevölkerung abzusichern. Die Verabschiedung des Sozialversicherungsgesetzes wird ein weiterer Schritt in diese Richtung sein. Begrüßenswert ist die Transparenz, mit der dieses Gesetz in der Öffentlichkeit diskutiert wird. Die Debatten werden sehr kontrovers geführt und erleichtern die Konsensbildung nicht. Aus diesem Grund scheint eine Rahmengesetzgebung sinnvoll, um überhaupt eine gesetzliche Grundlage für die Sozialversicherung verabschieden zu können.

Die Thematik der sozialen Sicherheit hat im Rahmen der Weltwirtschaftskrise an Bedeutung gewonnen. Waren noch bis vor kurzem Themen, wie die Rentenversicherung, aktuell, steht jetzt die Arbeitslosenversicherung und besonders die soziale Absicherung der Wanderarbeitnehmer im Vordergrund, da ungefähr 23 Millionen Wanderarbeitnehmer arbeitslos sind.¹¹⁰ Diese Wanderarbeitnehmer besitzen keinen staatlichen sozialen Schutz. Wenn die politische Führung in China hier nicht schnell und beherzt eingreift, könnte die Arbeitslo-

sigkeit der Wanderarbeitnehmer zum sozialen Sprengstoff werden.

China ist mit sozialen Problemen konfrontiert von denen wir in Deutschland meisten nur eine Ahnung haben. Zukünftige Szenarien können nur schwer entworfen werden. Fest steht allerdings, dass innerhalb der nächsten zehn bis zwanzig Jahre ein stabiles System sozialer Sicherung errichtet werden muss, um die sozialen Probleme zu bewältigen.

¹⁰⁹ Veröffentlichte Ansichten zum Entwurf, (Fn. 36).

¹¹⁰ Jobless migrant count rises to 23 million, SCMP vom 25.03.2009.