

- Vorzugsbehandlung (einschließlich Geldleistungen) für Soldaten im Dienst, geschädigte Soldaten und ihre Familienangehörige sowie Hinterbliebene von Märtyrern.<sup>462</sup>

### *III. Zusammenfassung*

Die bislang einschneidendsten Veränderungen der chinesischen sozialen Sicherheit liegen im Bereich der Vorsorge. Die alten Vorsorgesysteme, die die Betriebssicherung für Arbeitnehmer, die Kollektivsicherung für Bauer und die Staatssicherung für Staatsbedienstete umfassten, werden nun mit der wirtschaftlichen Privatisierung und der Einführung der Verantwortung des Einzelnen (beitragsgetragene Vorsorge) umstrukturiert. Die neuen Vorsorgesysteme sind sowohl hinsichtlich den Zweigen als auch den Finanzierungsmöglichkeiten vielfältiger als die alten Systeme.

Parallel zur Vergrößerung der Einkommensschere – eine der Nebenwirkungen der wirtschaftlichen Liberalisierung – übernehmen die Hilfesysteme zurzeit mehrere Aufgaben, den armen Bürgern zu helfen. Neue Systeme der Sozialhilfe wie Sicherung des Existenzminimums, Wohnungshilfe sowie medizinische Hilfe wurden dafür aufgebaut. Demgegenüber wurden die Förderungssysteme und die Sonderversorgung weniger von den wirtschaftlichen Veränderungen beeinflusst. Da diese Bereiche eine relative Stabilität aufweisen, wurde für sie seit den 1990er Jahren eine Reihe von rechtlichen Regelungen erlassen. Für fast alle Zweige der allgemeinen und speziellen Wohlfahrt hat der Staat Gesetze ausgearbeitet. Demgegenüber gibt es zurzeit noch eine große Menge an staatlichen Politnormen oder Verwaltungsvorschriften für Zweige der Sozialversicherung und der Sozialhilfe, die sich nun noch in der Phase der Pilotprojekte befinden.

### *D. Darstellung und Analyse wichtiger Reformen*

Im Jahre 2003 hat das Forschungszentrum des Staatsrats in einem Forschungsbericht eingestanden, dass es nach ca. 20 Jahren Reform in den chinesischen Systemen der sozialen Sicherheit noch sehr viele Probleme existiert. Insbesondere geraten einige neu errichtete Sozialversicherungszweige, wie Rentenversicherung, Krankenversicherung und Arbeitslosenversicherung in Schwierigkeiten.<sup>463</sup> Die Deckungsraten der Sozialversicherungszweige sind noch ziemlich niedrig. Z. B. umfasste die Rentenversicherung im Jahre 2002 nur knapp 50% der Gesamtzahl der Beschäftigten in Städten und Gemeinden, bei der Grundkrankenversicherung betrug die Deckungsrate nur 32%. Die Bei-

---

461 § 56 Militärdienstgesetz von 1984.

462 §§ 31ff Regeln zur Unterstützung und Vorzugsbehandlung für Armeeangehörige.

463 Siehe: 葛延风, 问题与对策: 中国社保制度改革 (*Ge, Yanfeng, Probleme und Gegenmaßnahmen: Reforme der sozialen Sicherheit in China*), in: 中国行政管理 (*Chinese Public Administration*), 2003/9, S. 17ff.

tragssätze von Arbeitgebern und Arbeitnehmern bei manchen Sozialversicherungszweigen sind zu hoch bemessen am Durchschnittslohn der Arbeitnehmer. Die Leistungsniveaus sind jedoch vergleichsweise niedrig. Das Verwaltungssystem der Sozialversicherung ist lückenhaft. Es fehlt noch ein wirksamer Kontrollmechanismus für die Verwaltung und die Überwachung.

Insbesondere im Bereich der Gesundheitsversorgung hat die Öffentlichkeit seit der Krise des öffentlichen Gesundheitsdienstes 2003 (SARS-Krise) die Gesundheitsreform in Frage gestellt.<sup>464</sup> In einem anderen Bericht des Forschungszentrums des Staates für Entwicklung wurde offen zugegeben, dass die Gesundheitsreform ihr Ziel nicht erreicht hat.<sup>465</sup>

Dies hat eine hitzige Diskussion über die weitere Reform der sozialen Sicherheit ausgelöst. Nicht nur die durchgeführten Reformpläne, sondern auch die Leitlinien werden von der Öffentlichkeit mit Skepsis aufgenommen. Die Kernfrage liegt darin, was für ein Grundmodell der sozialen Sicherheit in China geeignet ist.<sup>466</sup> Darüber hinaus wird die Frage, inwiefern der Staat für die soziale Sicherheit Verantwortung übernehmen soll, ausführlich diskutiert.<sup>467</sup> Das grundlegende Reformmodell – durch Pilotpläne die Reformen allmählich voranzutreiben, den theoretischen Fragen absichtlich auszuweichen, damit der Reformprozess nicht von den theoretischen Streitigkeiten behindert wird – erweist sich wegen der Abwesenheit einer klaren und stabilen theoretischen Grundlage sowie eines integrierten und langfristigen Reformplans immer mehr als Hindernis für die weitere Entwicklung der sozialen Sicherheit. Ein typisches Beispiel ist die mehrjährige und zögernde Ausarbeitung des Sozialversicherungsgesetzes. Wegen Meinungsverschiedenheiten dauerte die Entwurfsarbeit des Sozialversicherungsgesetzes seit 1994 über 15 Jahre lang an. Erst am 28. 10. 2010 wurde das Sozialversicherungsgesetz vom Nationalen Volkskongress erlassen.

## I. Alterssicherung

Die gesamte Alterssicherung wird in China hauptsächlich in drei Bestandteile unterteilt: die Rentenversicherung für Beschäftigte in den städtischen Unternehmen, die Alterssicherung für die ländliche Bevölkerung und die Altersversorgung für Staatsbedienstete.

---

464 王绍光, 中国公共卫生的危机与转机 (Wang, Shaoguang, Krise und Wendung der öffentlichen Gesundheitsdienst in China), in: 比较 (Comparative Studies), 2003/7, S. 52ff.

465 国务院发展研究中心, 对中国医疗卫生体制改革的评价与建议 (Forschungszentrum des Staates für Entwicklung, Kommentar und Vorschläge zur Reform des Gesundheitssystems Chinas), in: 中国发展评论 (China Development Review), 2005/3, Heft 7-1.

466 景天魁, 大力推进与国情相适应的社会保障制度建设 (Jing, Tiankui, Vorantreiben des Aufbaus eines der Lage des Staates anpassenden System der sozialen Sicherheit), in: 理论前沿 (Theory Front), 2007/18, S. 5ff.

467 Siehe: 杨方方, 从缺位到归位 – 中国转型期社会保险中的政府责任 (Yang, Fangfang, Von der Abkehr bis zur Wiederkehr – die staatliche Verantwortung für die Sozialversicherung im chinesischen Transformationsprozess); 潘屹, 论中国国家福利的重构 (Pan, Yi, Wiederaufbau der sozialen Sicherung in China), in: 经济与社会体制比较 (Comparative Economic & Social Systems), 2007/2, S. 58ff.

tete.<sup>468</sup> In der Periode der Planwirtschaft wurden die drei Systeme von verschiedenen Regierungsorganen verwaltet, ihre Strukturen, Leistungen und Finanzierungen waren sehr unterschiedlich.<sup>469</sup> Zurzeit ist das Ministerium für Personalwesen und soziale Sicherheit für die Verwaltung der drei Systeme zuständig. Nun wird in der Literatur diskutiert, ob eine einheitliche Grundalterssicherung für alle Bürger etabliert werden soll,<sup>470</sup> oder zumindest – wie Verknüpfungen zwischen den drei Systemen erreicht werden können.<sup>471</sup>

### *1. Reform der Grundrentenversicherung für Beschäftigte in Unternehmen*

Im Vergleich mit der betrieblichen Altersversicherung in der Periode der Planwirtschaft ist der Reformplan der Grundrentenversicherung hauptsächlich durch folgende Veränderungen gekennzeichnet: Zuerst wurde das Ein-Säule-Modell durch ein Drei-Säulen-Modell ersetzt. Früher war die Rentenversicherung ein Teil der umfassenden Arbeiterversicherung. Der Staat versucht zurzeit, ein Drei-Säulen-Modell der Altersversicherung, nämlich eine gesetzliche Grundrentenversicherung, eine betriebliche Zusatzaltersversicherung und eine private Altersversicherung zu errichten. Der Betrieb und der Staat waren in der Periode der Planwirtschaft für die Finanzierung der Arbeiterversicherung verantwortlich, stattdessen wird nun die neugebaute Grundrentenversicherung vom Staat, Unternehmen und Arbeitnehmern gemeinsam finanziert. Darüber hinaus sollte die Grundrentenversicherung nach dem Beschluss des Staatsrats aus einem leistungsdefinierten System des Solidarfonds und einem beitragsdefinierten System des Individualkontos bestehen. Während beim Solidarfonds weiterhin ein Umlageverfahren angewendet wird, wird ein Kapitaldeckungsverfahren für das Individualkonto eingeführt.

Zurzeit wird allerdings nur das Prinzip der gemeinsamen Finanzierung zügig durchgeführt. Beim Drei-Säulen-Modell wurde eine Grundrentenversicherung etabliert, die betriebliche und private Zusatzaltersversicherungen kommen bisher kaum zum Tragen. Das Teilkapitaldeckungsverfahren der Grundrentenversicherung funktioniert größtenteils wie ein faktisches Umlageverfahren. Klar ist, dass die Reform der Rentenversicherung noch nicht ihr Ziel erreicht hat, zahlreiche Bereiche bedürfen weiterhin der Umgestaltung.

---

468 Ausführlich vgl. Dritter Teil, Vorsorgesysteme.

469 Vgl. *Leisering/Gong/Hussain*, People's Republic of China, Old-Age Pensions for the Rural Areas: From Land Reform to Globalization, S. viii.

470 李迎生, 中国社会保障制度改革的目标定位新探 (*Li, Yingsheng*, An Exploration of the Basic Goals of Social Security System Reform in China), in: 社会 (Society), 2006/2, S. 175ff.

471 *Leisering/Gong/Hussain*, People's Republic of China, Old-Age Pensions for the Rural Areas: From Land Reform to Globalization, S. 141ff.

a) Umwandlung zum Modell „Solidarfonds mit Individualkonto“

aa) Einführung des Teilkapitaldeckungsverfahrens

Die Einführung des Teilkapitaldeckungsverfahrens war schon im Jahre 1995 im Beschluss des Staatsrats festgelegt. Allerdings besteht über dieses Modell Zweifel. Die Diskussion über ein angemessenes Grundmodell der chinesischen Rentenversicherung dauert bis jetzt noch stark an.

Es ist zunächst notwendig, sich mit den betreffenden Begriffen auseinander zu setzen:

Zur Finanzierung der Rentenversicherung werden zwei Methoden, nämlich das Umlageverfahren und das Kapitaldeckungsverfahren verwendet. Beim Umlageverfahren werden die einbezahlten Beiträge unmittelbar für die Finanzierung der erbrachten Leistungen herangezogen, während beim Kapitaldeckungsverfahren Kapitalrücklagen für jeden Versicherten bis zur Pensionierung angespart werden. Damit werden die Leistungen bestritten.<sup>472</sup> Für die Auszahlung der Leistungen kommen auch zwei Methode zur Anwendung, die sich im beitragsbezogenen Plan (*defined-contribution*) oder im leistungsbezogenen Plan (*defined-benefit*) auszeichnen. Beim beitragsbezogenen Plan sind die zu zahlenden Beiträge im Voraus festgelegt, die Höhe der Leistungen richtet sich nach der Höhe der Beiträge und den hieraus erwirtschafteten Erträgen. Demgegenüber ist beim leistungsbezogenen Plan die Höhe der Leistungen nach einer Formel im Voraus festgelegt und garantiert, während die Höhe des Beitrags unbestimmt ist.<sup>473</sup> Durch Kombinationen verschiedener Finanzierungs- und Auszahlungsmethoden können sich vier Grundmodelle der Rentenversicherung herausbilden: das leistungsbezogene Modell im Umlageverfahren, das beitragsbezogene Modell im Umlageverfahren, das leistungsbezogene Modell im Kapitaldeckungsverfahren und schließlich das beitragsbezogene Modell im Kapitaldeckungsverfahren.

Bis 1995 wurde in China ein leistungsbezogenes Rentensystem im Umlageverfahren durchgeführt.<sup>474</sup> Angesichts der Prognose der rasch zunehmenden Überalterung der Bevölkerung und der Reform der Staatsunternehmen<sup>475</sup> wurde dieses System seit der Wirtschaftsreform als nicht mehr finanzierbar angesehen.<sup>476</sup> Aus diesem Grund wurde

---

472 Vgl. 葛延风, 完善城镇职工养老保险制度的思路与对策 (*Ge, Yanfeng, Approaches and Policies to Enhance the Workers' Pension System in Urban Areas*), in: 陈佳贵/王延中, 中国社会保障发展报告2001-2004 (*Chen, Jiagui/Wang, Yanzhong* (Hrsg.), *China Social Security System Development Report 2001-2004*), S. 198.

473 Vgl. Becker, in: Becker/Kaufmann/Maydell/Schmähel/Zacher (Hrsg.), Alterssicherung in Deutschland, FS für Franz Ruland zum 65. Geburtstag, S. 585; 葛延风, 完善城镇职工养老保险制度的思路与对策 (*Ge, Yanfeng, Approaches and Policies to Enhance the Workers' Pension System in Urban Areas*), in: 陈佳贵/王延中, 中国社会保障发展报告2001-2004 (*Chen, Jiagui/Wang, Yanzhong* (Hrsg.), *China Social Security System Development Report 2001-2004*), S. 198.

474 Weltbank, China 2020, Old Age Security, S. 2.

475 Weltbank, China 2020, Old Age Security, S. 1.

476 中国社会保障的体制选择与经济分析课题组, 社会保障: 经济分析与体制建议 (*Forschungsgruppe des Staatsrats für soziale Sicherheit, Soziale Sicherheit: Wirtschaftsanalysen und Vor-*

ein neues Finanzierungsmodell „Solidarfonds mit Individualkonto“, welches nach einem „Teilkapitaldeckungsverfahren“ – Solidarfonds im Umlageverfahren, Individualkonto im Kapitaldeckungsverfahren – funktioniert, als eine angemessene Lösung für die Rentenversicherung von verschiedenen Ökonomen, Forschungsgruppen sowie internationalen Organisationen – insbesondere der Weltbank – vorgeschlagen.<sup>477</sup> Nach der Meinung der Weltbank hätte China in den 1990er Jahren eine „goldene Chance“ für die Einführung des kapitalgedeckten Individualkontos: niedrige implizite voraussichtliche Verschuldung (IPD) des Rentensystems (knapp 50% BIP) und hohes Wirtschaftswachstum. Durch Vereinheitlichung der Rentenversicherungssysteme, Strukturänderung des Arbeitsmarktes und Verkauf des Staatseigentums sei es wahrscheinlich möglich, die Übergangskosten der Rentenversicherungsreform in China leicht auszugleichen.<sup>478</sup>

Nach dem Vorschlag der Forschungsgruppe des Staatsrats für soziale Sicherheit sollte ein Mischungssystem, das ein beitragsbezogenes System (im Kapitaldeckungsverfahren) und ein leistungsbezogenes System (im Umlageverfahren) umfasst, und darin das beitragsbezogene System einen größeren Teil besetzt, etabliert werden.<sup>479</sup> Dies entspricht den damaligen Leitlinien der sozialen Sicherheit, nämlich die Betonung der Selbstverantwortung des Einzelnen und die Entlastung der Unternehmen und des Staates von Finanzlasten. Die Forschungsgruppe war der Meinung, dass die Initiative von Individuen für Arbeit und Akkumulation durch die Einführung des Individualkontos angereizt werden könne.<sup>480</sup> Die seit 1991 in den Sonderwirtschaftszonen *Hainan* und *Shenzhen* erprobten Pilotpläne stimmten mit diesem Vorschlag überein, da es ein Modell „große Individualkonten mit kleinen Solidarfonds“ war. Die auf das Individualkonto eingezahlten Beiträge betrugen beim *Hainan-Modell* 18%, beim *Shenzhen-Modell* 22% des Lohnes des Arbeitnehmers.<sup>481</sup>

Demgegenüber war das damalige Arbeitsministerium der Ansicht, dass die Übergangskosten für die Einführung eines großen Individualkontos im Kapitaldeckungsverfahren zu hoch seien und nicht von der Regierung und den Unternehmen getragen wer-

---

schläge für die Systementscheidung), in: 改革 (Reform), 1994/5, S. 17ff; *Weltbank*, China 2020, Old Age Security, S. 4.

477 中国社会保障的体制选择与经济分析课题组, 社会保障: 经济分析与体制建议 (*Forschungsgruppe des Staatsrats für soziale Sicherheit*, Soziale Sicherheit: Wirtschaftsanalysen und Vorschläge für die Systementscheidung), in: 改革 (Reform), 1994/5, S. 71; *Weltbank*, China 2020, Old Age Security, S. 4; 劳动部/联合国开发计划署/国际劳工组织北京局, 中国社会保险制度改革与立法 (*Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit/UND/ILO*, Reform und Gesetzgebung des chinesischen Sozialversicherungssystems), S. 336.

478 *Weltbank*, China 2020, Old Age Security, S. 9.

479 中国社会保障的体制选择与经济分析课题组, 社会保障: 经济分析与体制建议 (*Forschungsgruppe des Staatsrats für soziale Sicherheit*, Soziale Sicherheit: Wirtschaftsanalysen und Vorschläge für die Systementscheidung), in: 改革 (Reform), 1994/5, S. 71.

480 中国社会保障的体制选择与经济分析课题组, 社会保障: 经济分析与体制建议 (*Forschungsgruppe des Staatsrats für soziale Sicherheit*, Soziale Sicherheit: Wirtschaftsanalysen und Vorschläge für die Systementscheidung), in: 改革 (Reform), 1994/5, S. 71.

481 Ausführlich siehe: 高书生, 社会保障改革何去何从 (*Gao, Shusheng*, Die Reform der sozialen Sicherheit steht am Scheideweg), S. 81.



den könnten.<sup>482</sup> Das Arbeitsministerium schlug in den Reformplänen vor, kein Individualkonto oder nur ein „kleines Individualkonto“ in die Rentenversicherung einzuführen.<sup>483</sup>

Im Beschluss der KP Chinas über die Errichtung einer sozialistischen Marktwirtschaft von 1993 wurde das Grundmodell „Solidarfonds mit Individualkonto“ festgelegt.<sup>484</sup> Angesichts der unterschiedlichen Meinungen wurden in der nachher veröffentlichten „Bekanntmachung des Staatsrats über die Vertiefung der Reform des Rentenversicherungssystems für Beschäftigte in Unternehmen“ von 1995 zwei Modelle von „Solidarfonds mit Individualkonto“ gestellt, bei einem (Plan vom Staatskommission für Reform des Wirtschaftssystems) betragen die in das Individualkonto eingezahlte Beiträge ca. 16% des Lohnes des Arbeitnehmers, dafür finanzieren der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer jeweilig 50% des Individualkontos, anfänglich kann der Arbeitnehmer nur 3% seines Lohnes auf das Individualkonto überweisen, dann wird der Beitragssatz alle zwei Jahre um 1% angehoben, bis er schließlich 8% des Lohnes der Arbeitnehmer erreicht; bei dem Plan vom Arbeitsministerium wird der Beitragssatz von der lokalen Regierung auf Bezirksebene festgelegt.<sup>485</sup> Außerdem durften die lokalen Regierungen sich für ein eigenes Modell entscheiden. Dies hatte einen sehr chaotischen Effekt auf den Umfang des Individualkontos. Bevor der Beitragssatz des Individualkontos im Jahre 1997 durch den „Beschluss des Staatsrats über die Errichtung eines einheitlichen Grundrentenversicherungssystems für Beschäftigte in Unternehmen“ landesweit auf 11% des Lohnes des Arbeitnehmers vereinheitlicht wurde, waren die Größen der Individualkonten in verschiedenen Provinzen von 4% bis 17% sehr unterschiedlich.<sup>486</sup>

## bb) Übergangskosten

Die „alte Generation“ der Arbeitnehmer, die vor der Einführung des Individualkontos schon von den Unternehmen beschäftigt wurden, hatten in der Vergangenheit keine Kapitalstöcke in ihren Individualkonten angelegt. Diese Kapitallücke sollte in einem bestimmten Zeitraum ausgeglichen werden. Manche Ökonomen schlugen vor, durch Übertragen staatlicher Vermögenswerte,<sup>487</sup> Errichtung eines Rentenfonds,<sup>488</sup> Steuer-

---

482 Siehe: 高书生, 社会保障改革何去何从 (Gao, Shusheng, Die Reform der sozialen Sicherheit steht am Scheideweg), S. 96.

483 高书生, 社会保障改革何去何从 (Gao, Shusheng, Die Reform der sozialen Sicherheit steht am Scheideweg), S. 122.

484 Nr. 27 des Beschlusses des Zentralkomitees der KP Chinas über einige Fragen zur Errichtung einer sozialistischen Marktwirtschaft von 1993.

485 Bekanntmachung des Staatsrats über Vertiefung der Reform des Rentenversicherungssystems für Beschäftigte in Unternehmen“ von 1995.

486 高书生, 社会保障改革何去何从 (Gao, Shusheng, Die Reform der sozialen Sicherheit steht am Scheideweg), S. 126.

487 吴敬琏/林毅夫, 关于划拨国有资产归还国家对老职工社会保障基金欠账的建议 (Wu, Jinglian/Lin, Yifu, Vorschlag zur Bezahlung der Staatsschulden beim Übertragen staatlicher Vermögenswerte in den Fonds der sozialen Sicherheit für die „alten“ Arbeitnehmer, in: 比较 (Comparative Studies), 2003/6, Nr. 6, S. 1ff; 刘遵义, 关于中国社会养老保障体系的基本构想 (Liu,

erhöhungen, Minderausgaben im Staatshaushalt sowie Staatsschuldverschreibung<sup>489</sup> die Übergangskosten auszugleichen. Im Beschluss des Staatesrates über die Grundrentenversicherung von 1997 wurde aber nicht geregelt, wodurch die Übergangskosten gedeckt werden sollten. Die Regierung neigte wegen ihrer Finanzschwäche<sup>490</sup> dazu, die Kosten hauptsächlich durch die Erhöhung des Beitragssatzes der Unternehmen und die Ausweitung der Deckungsrate allmählich abzutragen.<sup>491</sup>

Das im Jahre 1997 vereinheitlichte Rentenversicherungssystem geriet von Anfang an in finanzielle Schwierigkeiten. Mit der Strukturregulierung der Staatsunternehmen wurden eine große Anzahl Arbeitnehmer aus den Unternehmen ausgegliedert oder frühzeitig in Rente geschickt. Die Zahl der Rentner war schneller als die der Beitragszahler gestiegen. Der Beitragssatz der Unternehmen war höher als 20%, in einigen Städten war der Beitragssatz sogar über 30%.<sup>492</sup> Viele Unternehmen konnten die hohe Belastung der Beitragszahlung nicht finanzieren und weigerten sich, an der Rentenversicherung teilzunehmen oder die Beiträge zu zahlen. Die Deckungsrate der Rentenversicherung blieb lange Zeit nur bei ca. 30% der städtischen Bevölkerung.<sup>493</sup> Da ein beträchtlicher Teil der Beiträge auf die Individualkonten floss, konnten die Ausgaben der Bestandrenten nicht von den Solidarfonds ausgeglichen werden. Die Gelder der Individualkonten wurden fast ausnahmslos landesweit für die Bestandrenten verwendet. Dies führte zum Phänomen der „leeren Individualkonten“ der Versicherten. Die Rentenversicherung funktionierte im Wesentlichen nicht wie geplant nach einem Teilkapitaldeckungsverfahren, sondern nach einem faktischen Umlageverfahren. Trotzdem wurden die Renten und sogar Löhne in vielen Provinzen verspätet oder gar nicht ausgezahlt. Bis 2004 betrugen die Schulden der Individualkonten 740 Mrd. RMB.<sup>494</sup>

---

Zunyi, Grundplan über das soziale Altersversorgungssystem Chinas), in: 比较 (Comparative Studies), 2003/6, Nr. 6, S. 27.

488 中国社会保障的体制选择与经济分析课题组, 社会保障: 经济分析与体制建议 (*Forschungsgruppe des Staatesrats für soziale Sicherheit*, Soziale Sicherheit: Wirtschaftsanalysen und Vorschläge für die Systementscheidung), in: 改革 (Reform), 1994/5, S. 72.

489 Weltbank, China 2020, Old Age Security, S. 8.

490 Ausführlich: Erster Teil, Finanzsystem.

491 项怀诚, 关于全国社会保障基金的几个问题 (Xiang, Huaicheng, Über einige Fragen des Nationalen Fonds für soziale Sicherheit), in: 社会保障制度 (Social Security System), 2006/6, S. 11.

492 项怀诚, 关于全国社会保障基金的几个问题 (Xiang, Huaicheng, Über einige Fragen des Nationalen Fonds für soziale Sicherheit), in: 社会保障制度 (Social Security System), 2006/6, S. 11; 葛延风, 完善城镇职工养老保险制度的思路与对策 (*Ge, Yanfeng*, Approaches and Policies to Enhance the Workers' Pension System in Urban Areas), in: 中国社会保障发展报告 2001-2004 (China Social Security System Development Report 2001-2004), S. 184.

493 项怀诚, 关于全国社会保障基金的几个问题 (Xiang, Huaicheng, Über einige Fragen des Nationalen Fonds für soziale Sicherheit), in: 社会保障制度 (Social Security System), 2006/6, S. 11.

494 项怀诚, 关于全国社会保障基金的几个问题 (Xiang, Huaicheng, Über einige Fragen des Nationalen Fonds für soziale Sicherheit), in: 社会保障制度 (Social Security System), 2006/6, S. 11.

Angesichts dieser Situation begann die Regierung seit 1998 immer mehr Zuschüsse für den Ausgleich der Übergangskosten zu gewähren.<sup>495</sup> 1998 - 2006 wurden insgesamt 360.8 Mrd. RMB staatliche Zuschüsse an die Solidarfonds überwiesen, um das große Loch der Rentenkassen auszufüllen.<sup>496</sup> Die Verwaltungskosten der Sozialversicherung wurden durch den Finanzhaushalt übernommen.<sup>497</sup> Außerdem wurde der Nationale Fonds für soziale Sicherheit für den zukünftigen Ausgleich der Finanzlücken im Jahre 2000 gegründet. Seit 2001 wurden die Individualkonten in elf Provinzen durch Pilotprojekte teilweise aufgefüllt.

#### cc) Auffüllung der Individualkonten

Seit 2000 wurde das Modell „Solidarfonds mit Individualkonto“ wegen den Finanzierungsschwierigkeiten skeptisch betrachtet. Manche Experten waren der Meinung, das Individualkonto sei nicht für die Lage Chinas geeignet, die Rentenversicherung sollte sich wieder dem Umlageverfahren zuwenden.<sup>498</sup> Allerdings befürworteten die meisten Experten und Forschungsinstitute damals noch die Beibehaltung des Teilkapitaldeckungsverfahrens.<sup>499</sup> Aufgrund der Forschungsberichte der staatlichen Forschungsinstitute hatte der Staatsrat im „Pilotplan zur Verbesserung der sozialen Sicherheit in den Städten“ von 2000 genehmigt, das Grundrentenversicherungssystem für Beschäftigte in Unternehmen zu korrigieren und 2001 in der Provinz *Liaoning* und später auch in anderen Provinzen neue Pilotprojekte durchzuführen.<sup>500</sup>

Bezüglich der Individualkonten wurden folgende Regelungen in dem Pilotplan festgelegt:<sup>501</sup> Der Beitragssatz des Unternehmens beträgt allgemein 20% der Gesamtlohnsumme des Unternehmens. Die Beiträge der Unternehmen fließen nicht mehr teilweise in das Individualkonto sondern komplett in den Solidarfonds ein. Das Individualkonto wird von 11% des Lohnes des Arbeitnehmers auf 8% verringert und allein durch den Beitrag des Arbeitnehmers finanziert. Der Solidarfonds und das Individualkonto werden

---

495 Ausführlich siehe: 杨方方, 从缺位到归位 – 中国转型期社会保险中的政府责任 (Yang, Fangfang, Von der Abkehr bis zur Wiederkehr – die staatliche Verantwortung für die Sozialversicherung im chinesischen Transformationsprozess), S. 168ff.

496 王延中/胡继晔, 划拨国有股充实社保基金的思路与对策 (Wang, Yanzhong/Hu, Jiye, Approaches and Policies to Appropriate State-Shares to Transfer to Social Security Fund), in: 中国社会保障发展报告 2001-2004 (China Social Security System Development Report 2001-2004), S. 245.

497 企业职工基本养老保险基金实行收支两条线管理暂行规定 ( § 7 Abs. 2 Vorläufige Regeln über die „zwei Verwaltungslinien von Einnahmen und Ausgaben“ des Fonds der Grundrentenversicherung für Beschäftigte in Unternehmen), veröffentlicht vom Finanzministerium am 27. 01. 1998, 财社字 (1998) 6号.

498 Ausführlich: 高书生, 社会保障改革何去何从 (Gao, Shusheng, Die Reform der sozialen Sicherheit steht am Scheideweg), S. 151.

499 高书生, 社会保障改革何去何从 (Gao, Shusheng, Die Reform der sozialen Sicherheit steht am Scheideweg), S. 152, 159.

500 国务院关于完善城镇社会保障体系的试点方案, 国发 (2000) 42号, vom 25. 12. 2000.

501 Nr. 2 des Pilotplans zur Verbesserung des Systems der sozialen Sicherheit in den Städten von 2000.



getrennt verwaltet, das Geld der Individualkonten darf nicht vom Solidarfonds verwendet werden.

Erst beim *Liaoning*-Pilotprojekt wurde der Plan „Verkleinerung und Auffüllung der Individualkonten“ erprobt. Ab Juli 2001 durften in der Provinz *Liaoning* die Gelder der Individualkonten nicht mehr für die Auszahlung der Bestandrente verwendet werden, das Defizit des Solidarfonds wurde durch die zentralen und lokalen Finanzhaushalte gedeckt. Für die Auffüllung der Individualkonten wurden die Zuschüsse 2001 - 2003 zu 75% von den zentralen und zu 25% von den lokalen Finanzhaushalten übernommen, die zentrale Regierung hatte dafür 3.6 Mrd. RMB gewährt.<sup>502</sup> Durch diese Maßnahmen wurde das Teilkapitaldeckungsverfahren in der Provinz *Liaoning* in die Tat umgesetzt, bis Ende 2006 betrug der Fonds der Individualkonten provinzwweit schon 28.2 Mrd. RMB.<sup>503</sup> Die Gelder der Individualkonten werden von den lokalen Sozialversicherungsträgern auf ein Spezialkonto des Rentenversicherungsfonds auf Provinzebene überwiesen und zentral verwaltet.<sup>504</sup>

Allerdings kann das *Liaoning*-Modell nicht komplett von den anderen Provinzen übernommen werden. Die Zentralregierung gewährte 2001 - 2003 für das *Liaoning*-Pilotprojekt insgesamt 26.8 Mrd. RMB Zuschüsse, 2004 betrugen die Zuschüsse der Zentralregierung für *Liaoning*'s Sicherungssysteme noch 11 Mrd. RMB.<sup>505</sup> Das bedeutet, dass das *Liaoning*-Modell ohne staatliche Unterstützung nicht aufrechterhalten werden kann. Die *Liaoning*-Erfahrung landesweit einzuführen, ist für die Zentralregierung finanziell untragbar. Bei den folgenden Pilotplänen in der Provinz *Heilongjiang* und *Jilin* 2004 wurden die Individualkonten anfänglich nur mit 5% des Lohnes des Arbeitnehmers aufgefüllt. 2006 war die anfängliche Auffüllungsrate in anderen acht Provinzen noch mal auf 3% des Lohnes gesunken.<sup>506</sup> Das Verwaltungsmodell der Individualkonten unterscheidet sich in diesen Provinzen und Städten auch vom *Liaoning*-Modell: Die Gelder der Individualkonten werden nicht auf Provinzebene zentralisiert, sondern direkt von den lokalen Sozialversicherungsträger für die Bestandrenten verwendet. Die staatlichen Zuschüsse für Auffüllung der Individualkonten werden auf ein Spezialkonto auf Provinzebene überwiesen und von den Provinzregierungen verwaltet. Zurzeit werden die Verwaltung und die Bewirtschaftung der staatlichen Zuschüsse tendenziell auf Nati-

---

502 高书生, 社会保障改革何去何从(*Gao, Shusheng*, Die Reform der sozialen Sicherheit steht am Scheideweg), S. 188.

503 高西庆/徐蓓, 对个人账户管理体制的思考 – 对下一步改革的一个建议 (*Gao, Xiqing/Xu, Jing*, The Trading Platform for Social Security Products: A Reform Proposal), in: 比较 (Comparative Studies), Nr. 31, 2007, 7, S. 91.

504 辽宁省做实基本养老保险个人账户工作评估报告 (Bericht der Provinz *Liaoning* über die Arbeit von Auffüllung der Individualkonten der Grundrentenversicherung), in: 完善城镇社会保障体系试点辽宁篇 (Vervollkommnung der sozialen Sicherheit in den Städten: *Liaoning*-Pilotprojekt), S. 377ff.

505 高书生, 社会保障改革何去何从(*Gao, Shusheng*, Die Reform der sozialen Sicherheit steht am Scheideweg), S. 185.

506 易纲/李凯, 转型名义账户制: 探索中国养老保障体制改革的新思路 (*Yi, Gang/Li, Kai*, Transitional Notional Defined Contribution Scheme: A new Potion of China's Social Security Pension Reform), in: 比较 (Comparative Studies), 2007/3, Nr. 29, S. 34.

onalebene zentralisiert. Am Ende des Jahres 2006 beauftragten die neun Provinzen, regierungsunmittelbare Städte und Autonome Gebiete (ausschließlich *Liaoning* und *Shanghai*) den Vorstand des Nationalen Fonds für soziale Sicherheit, die staatlichen Zuschüsse zu verwalten und zu bewirtschaften. Der Vorstand des Nationalen Fonds garantiert ihnen eine Mindestrendite, die zurzeit 3.5% beträgt.<sup>507</sup>

Die Verringerung des Individualkontos von 11% auf 8% wurde 2005 im „Beschluss des Staatsrats über die Vervollkommnung des Grundrentenversicherungssystems für Beschäftigte in Unternehmen“<sup>508</sup> anerkannt. Es wurde auch in diesem Beschluss festgestellt, dass die Auffüllung der Individualkonten als eine der Hauptaufgaben der sozialen Sicherheit schrittweise erfüllt werden sollte.<sup>509</sup> Es gab in den Fonds der Individualkonten 2006 insgesamt 48.5 Mrd. RMB,<sup>510</sup> allerdings betrugen bis Ende 2005 die Schulden der Individualkonten schon 800 Mrd. RMB.<sup>511</sup>

## b) Risiken der Sozialversicherungsfonds

Die mühsam vorankommende Rentenversicherungsreform stößt auch auf andere Probleme, wie die Verwaltung und die Investition der Sozialversicherungsfonds.

Gemäß § 6 der Finanzordnung der Sozialversicherungsfonds von 1999 müssen spezielle Finanzkonten für die Sozialversicherungsfonds eingerichtet werden. Die Sozialversicherungsfonds müssen nach den Richtlinien „Trennung von Einnahmen und Ausgaben“ und „zweckgebundene Verwendung der Gelder“ verwaltet werden. Das bedeutet, dass sie weder für andere Zwecke noch für den Ausgleich des Haushaltsplans der Regierung verwendet werden dürfen. Außer den Schwankungsreserven dürfen die Überschüsse der Fonds nur auf der Bank deponiert oder in Staatsanleihen investiert werden, andere direkte oder indirekte Investitionsformen sind verboten.<sup>512</sup>

Der Grund für die strikte Beschränkung der Investitionsmöglichkeiten liegt darin, dass die Gelder der Sozialversicherungsfonds lange Zeit nicht effektiv kontrolliert wurden. 1993 wurde in den „Regeln über die Verwaltung des Rentenversicherungsfonds für Beschäftigte in Unternehmen“ geregelt, dass die Verwaltungsorgane der Sozialversicherungsfonds die staatlichen Banken und Treuhandgesellschaften beauftragen dürfen, die

---

507 张翔/胡润峰/任波/付涛, 社保抉择 (Zhang, Xiang/Hu, Runfeng/Ren, Bo/Fu, Tao, Eine neue Entscheidung für soziale Sicherheit steht bevor), in: 财经 (Finanzen und Ökonomie), 2006/26.

508 国务院关于完善企业职工养老保险制度改革决定(Beschluss des Staatsrats über die Vervollkommnung des Grundrentenversicherungssystems für Beschäftigte in Unternehmen), 国发 (2005) 38号, vom 03. 12. 2005.

509 Nr. 1 des Beschlusses des Staatsrats über die Vervollkommnung des Grundrentenversicherungssystems für Beschäftigte in Unternehmen von 2005.

510 劳动和社会保障部, 近年来我国社会保险基本情况 (Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit, Zustand der Sozialversicherungen in den letzten Jahren), [http://www.molss.gov.cn/gb/news/2007-11/29/content\\_212193.htm](http://www.molss.gov.cn/gb/news/2007-11/29/content_212193.htm) (Stand: 15. 07. 2010).

511 高西庆/徐葑, 对个人账户管理体制的思考 – 对下一步改革的一个建议 (Gao, Xiqing/Xu, Jing, The Trading Platform for Social Security Products: A Reform Proposal), in: 比较 (Comparative Studies), 2007/7, Nr. 31, S. 90.

512 § 27 der Finanzordnung der Sozialversicherungsfonds von 1999.

Gelder der Fonds als Darlehen zu gewähren.<sup>513</sup> Die Investitionen der Sozialversicherungsfonds waren seitdem fast unkontrollierbar, obwohl das Arbeitsministerium und das Finanzministerium später diesen Fehler wahrnahmen und im Jahre 1994 durch die „Vorläufigen Regeln über die Verstärkung der Investitionsverwaltung der Sozialversicherungsfonds für Beschäftigte in Unternehmen“<sup>514</sup> die oben genannte Regelung ersetzten.

Allerdings wurde die Finanzordnung von 1999 nicht strikt durchgeführt. Nach der Ankündigung der Rechnungsprüfung durch den staatlichen Rechnungshof wurden die Gelder der Sozialversicherungsfonds (inkl. Fonds der Grundrentenversicherung, der Grundkrankenversicherung und der Arbeitslosenversicherung) vor 2000 2.347 Mrd. RMB, 2000 - 2006 4.788 Mrd. RMB (ausschließlich Sozialversicherungsfonds von *Shanghai* und *Xizang*, die separat geprüft wurden) zweckentfremdet oder veruntreut.<sup>515</sup> In *Shanghai* wurden 32.9 Mrd. RMB Sozialversicherungsgelder (inkl. auch der Fonds der betrieblichen Zusatzaltersversicherung) veruntreut, davon wurden allein 20 Mrd. RMB in den Immobilienmarkt investiert.<sup>516</sup>

Es gibt zwei Hauptursachen für diese Fälle. Eine ist der Mangel an einem wirksamen Überwachungsmechanismus. Die Aufsichtsrechte der Sozialversicherungsfonds liegen nach den Verwaltungsregeln des Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit bei der Behörde für soziale Sicherheit, die regelmäßig interne Rechnungsprüfungen vornehmen muss,<sup>517</sup> bei der Aufsichtskommission für die Sozialversicherungsfonds, die aus Vertretern der Verwaltungsbehörde, Unternehmen, Beschäftigte sowie Rentner besteht und über die Überwachungsbefugnis für den Rentenversicherungsfonds und die Verwaltungskosten verfügt<sup>518</sup> sowie bei der Finanz- und Rechnungsprüfungsbehörde, der Aufsichtsbehörde und der Gewerkschaft.<sup>519</sup> Diese parallelen Verantwortlichkeiten führen zu Unklarheiten in der Aufgabenwahrnehmung.<sup>520</sup> In der Tat fehlt ein wirksames Kontrollsystem der Sozialversicherungsfonds.<sup>521</sup> Die lokale Regierung, die Behörde für soziale Sicherheit, die Sozialversicherungsträger sowie die Finanz- und Steuerbe-

---

513 § 21 Abs. 2 Regeln über die Verwaltung des Rentenversicherungsfonds für Beschäftigte in Unternehmen), veröffentlicht vom Arbeitsministerium am 02. 07. 1993.

514 财政部, 劳动部, 关于加强企业职工社会保险基金投资管理的规定, (1994) 财社字第59号, vom 22. 11. 1994.

515 国家审计署, 审计结果公告2006第6号 (*Staatsrechnungsprüfungsbüro*, Rechnungsprüfungsankündigung 2006, 6), veröffentlicht am 24. 11. 2006, <http://www.audit.gov.cn/cysite/chpage/c516/doclist.html> (Stand: 15. 07. 2010).

516 <http://bj.house.sina.com.cn/news/2008-03-26/0728244703.html> (Stand: 15. 07. 2010).

517 § 23 企业职工养老保险基金管理规定 (Regeln über die Verwaltung des Rentenversicherungsfonds für Beschäftigte in Unternehmen), veröffentlicht vom Arbeitsministerium am 02. 07. 1993.

518 § 24 Regeln über die Verwaltung des Rentenversicherungsfonds für Beschäftigte in Unternehmen von 1993.

519 § 25 Regeln über die Verwaltung des Rentenversicherungsfonds für Beschäftigte in Unternehmen von 1993.

520 Vgl. *Reimann*, in: *Arbeits- und Sozialversicherung in China und Deutschland: Rechtsvergleichende Betrachtungen*, S. 535.

521 Vgl. *Lin, Yi/Zhang, Song*, in: *Becker/Zheng/Darimont*, *Grundfragen und Organisation der Sozialversicherung in China und Deutschland*, S. 191.

hörde, die über die Handlungsbefugnis der Sozialversicherungsfonds verfügen, verwenden oft die Gelder der Sozialversicherungsfonds oder die staatlichen Zuschüsse für andere Zwecke.<sup>522</sup>

Außerdem versuchen die lokalen Regierungen und Verwaltungsbehörden, durch Investition mit den Fonds höhere Gewinne zu erzielen. Weil die derzeitige Kapitalertragsrate der Staatsanleihen sehr gering (2% - 3%) sind, werden die Gelder der Sozialversicherungsfonds eigenmächtig in andere Kapitalmärkte, wie die risikoreichen Aktienmärkte oder die Immobilienmärkten, investiert. Aber die zurzeit noch nicht funktions- und leistungsfähigen chinesischen Kapitalmärkte können eine stabile Kapitalertragsrate der Sozialversicherungsfonds nicht garantieren, und der Mangel an Aufsicht der Investitionen führt oft zur Kapitalverlust und Korruption.<sup>523</sup>

### c) Lösungsmöglichkeiten

#### aa) Ein beitragsbezogenes System mit Umlageverfahren?

Während die Regierung die negativen Wirkungen der Rentenversicherungsreform bekämpft, bewerten die Experten das Teilkapitaldeckungsverfahren neu. Da die völlige Auffüllung der Individualkonten nicht vom Staatshaushalt finanziert werden kann, und die derzeitigen chinesischen Verwaltungssysteme sowie Kapitalmärkte die Sicherung und Aufwertung der Sozialversicherungsfonds nicht garantieren können, sind manche Experten wieder zu den umlagefinanzierten Systemen, bei denen die Verwaltungsrisiken der Sozialversicherungsfonds und die Übergangskosten vergleichsweise niedrig sind, geneigt.

*Gao, Shusheng* und *Ge, Yanfeng* sind der Meinung, dass ein leistungsbezogenes Umlageverfahren die Auswirkung der Bevölkerungsüberalterung auch beseitigen könne. Die notwendigen Voraussetzungen dafür sind:<sup>524</sup> Das Grundrentenversicherungssystem sollte alle Arbeitnehmer und Beamte umfassen. Die Lohnersatzrate sollte niedrig sein. Nach *Gao* beträgt die Lohnersatzrate ca. 40% des durchschnittlichen Lohnes des Versicherten. Außerdem sollte das Rentenalter erhöht werden. Nach *Gao* sollten die Frauen wie die Männer erst mit dem 65. Lebensjahr in Rente gehen.

*Ge, Yanfeng* schlägt vor, dass der Rahmen der Rentenversicherung, das Modell „Solidarfonds mit Individualkonto“ bleiben könne. Für die Arbeitnehmer in Unternehmen sollten die Individualkonten aber in eine freiwillige Zusatzaltersversicherung mit Kapitaldeckungsverfahren umgewandelt werden, die durch die staatliche Steuerbegünstigung

---

522 张翔/胡润峰/任波/付涛, 社保抉择 (Zhang, Xiang/Hu, Runfeng/Ren, Bo/Fu, Tao, Eine neue Entscheidung für soziale Sicherheit steht bevor), in: 财经 (Finanzen und Ökonomie), 2006/26.

523 郑秉文, 中国产生社保案的制度原因及解决办法 (Zheng, Bingwen, Zu den Ursachen der gegenwärtigen Krise der Sozialversicherungsfonds und die Lösungsmöglichkeiten), in: 国际经济评论 (International Economic Review), 2007/5-6, S. 46.

524 Siehe: 高书生, 社会保障改革何去何从 (Gao, Shusheng, Reform der sozialen Sicherheit steht am Scheideweg), S. 235ff; 葛延风, 完善城镇职工养老保险制度的思路与对策 (Ge, Yanfeng, Approaches and Policies to Enhance the Workers' Pension System in Urban Areas), in: 陈佳贵/王延中, 中国社会保障发展报告 2001-2004 (Chen, Jiagui/Wang, Yanzhong (Hrsg.), China Social Security System Development Report 2001-2004), S. 197ff.

angespornt werde. Für Beamte und Angestellte der öffentlichen Institutionen sollte ein einheitliches Zusatzalterssicherungssystem eingeführt werden.<sup>525</sup>

Demgegenüber sind viele Experten zurzeit der Auffassung, dass ein anderes Modell der Rentenversicherung, das als „*notional defined contribution* (NDC)“ benannt und seit den 1990er Jahren in Schweden,<sup>526</sup> Italien, Polen und Lettland usw. eingeführt wurde, eine mögliche Lösung darstellen könnte.<sup>527</sup>

Das NDC-System ist ein beitragsbezogenes Rentensystem (*defined contribution*) im Umlageverfahren (*pay-as-you-go*).<sup>528</sup> In einem NDC-System werden die geleisteten Beiträge mit den Zinsen auf einem fiktiven Individualkonto gut geschrieben. Gegenüber dem „*financial defined contribution* (FDC)“ System, bei dem die Gelder tatsächlich investiert werden, werden die Beiträge allerdings nicht real „*funded*“, genauer betrachtet werden die Gelder im Individualkonto nicht in die Kapitalmärkte investiert.<sup>529</sup> Die Leistungen sind von den Beiträgen abhängig, aber die interne Rendite des NDC-Systems ist von der Regierung nach Produktivitätswachstum, Wachstum der Arbeitskräfte sowie die mit Beitrag und Leistungszahlung verbundenen Faktoren festgelegt, und nicht von der Rendite der Finanzmärkte abhängig.<sup>530</sup>

Die Weltbank bezeichnete im Jahre 2001 das chinesische Rentensystem als ein „*quasi-NDC System*“.<sup>531</sup> 2003 schlug der chinesische Ökonom Zheng, Bingwen vor, das NDC-Modell offiziell in China einzuführen. Er ist der Meinung: Wenn die Individualkonten mit dem NDC-Modell betrieben würden, würden die Übergangskosten und das Problem „leere Individualkonten“ nicht mehr existieren. Die notwendigen Voraussetzungen für das Funktionieren des Kapitaldeckungsverfahrens – die funktionsfähigen

---

525 葛延风, 完善城镇职工养老保险制度的思路与对策 (*Ge, Yanfeng, Approaches and Policies to Enhance the Workers' Pension System in Urban Areas*), in: 陈佳贵/王延中, 中国社会保障发展报告 2001-2004 (*Chen, Jiagui/Wang, Yanzhong* (Hrsg.), *China Social Security System Development Report 2001-2004*), S. 197ff.

526 Über das schwedische Grundrentensystem siehe: Köhler, Grundrentensysteme im Rechtsvergleich, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, Band 87, S. 653-684.

527 中国经济研究和咨询项目组, 中国社会保障体制改革: 问题和建议 (*Chinese Economic Research and Advisory Programme, Social Security Reform in China: Issues and Options I*), in: 比较 (Comparative Studies), 2006/5, Nr. 24, S. 33ff.; 易纲/李凯, 转型名义账户制: 探索中国养老保险体制改革的新思路 (*Yi, Gang/Li, Kai, Transitional Notional Defined Contribution Scheme: A new Option of China's Social Security Pension Reform*), in: 比较 (Comparative Studies), 2007/3, Nr. 29, S. 33ff.; 郑秉文, 社会保障体制改革攻坚 (*Zheng, Bingwen, Reform des System der sozialen Sicherheit*), S. 20ff.; Williamson./孙策, 中国养老保险制度改革: 从FDC层次向NDC层次转换 (*Williamson./Sun, Do Notional Defined Contribution Accounts Make Sense as Part of the Old-Age Security Mix for China?*), in: 经济社会体制比较 (Comparative Economic & Social Systems), 2004/3, S. 77.

528 Siehe: Palmer, in: Holzmann/Palmer (Hrsg.), Pension Reform – Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes, S. 18.

529 Ausführlich vgl. Palmer, in: Holzmann/Palmer (Hrsg.), Pension Reform - Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes, S. 18; Diamond/Barr, Social Security Reform in China: Issues and Options II, in: 比较 (Comparative Studies), 2006/7, Nr. 25, S. 101.

530 Holzmann/Palmer, in: ders. (Hrsg.), Pension Reform - Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes, S. 4.

531 Fox/Palmer, in: New Ideas about Old Age Security, S. 109.



Kapitalmärkte und eine vollkommene institutionelle Infrastruktur – seien beim NDC-Modell obsolet. Die Anreizfunktion des Individualkontos bestehe aber weiter mit dem beitragsdefinierten Charakter.<sup>532</sup> 2006 hat eine Forschungsgruppe, die aus chinesischen und ausländischen Ökonomen bestand, in ihrem Forschungsbericht die Einführung des NDC-Modells in China als sehr vorteilhaft bewertet:<sup>533</sup> Mit dem NDC-Modell würden die Gelder der Individualkonten nicht durch die Unsicherheiten der Kapitalmärkte und Verwaltungssysteme gefährdet, dies sei zurzeit für China von besonderer Bedeutung. Das NDC-Modell könne als ein Übergangssystem in der Zukunft leicht in ein kapitalgedecktes System umgewandelt werden, wenn die notwendigen Bedingungen dafür vorhanden sind.

Demgegenüber vertreten die Ökonomen *Gao, Xiqing* und *Xu, Jing* die Ansicht, dass die Einführung des NDC-Modells nur unter zwei Voraussetzungen möglich sei.<sup>534</sup> Die erste Voraussetzung sei das Vorliegen eines funktionsfähigen Verwaltungssystems, in dem die Einnahmen und Ausgaben des Versicherungsfonds sowie die Bewirtschaftung der Gelder real unter institutioneller Kontrolle laufen könnten. Die zweite sei das Vertrauen der Versicherten in die Nachhaltigkeit des Systems. Da diese Voraussetzungen zurzeit in China noch nicht erfüllt würden, seien die weitere Durchführung des Teilkapitaldeckungsverfahrens und die Auffüllung der Individualkonten wahrscheinlich die realistischen Entscheidungen. Dafür sollte die zentrale Regierung ein einheitliches Verwaltungssystem der Individualkonten auf Nationalebene errichten, die Versicherten sollten an Verwaltung und Überwachung der Fonds der Individualkonten teilnehmen.

Die Frage, ob das Finanzierungsmodell der Grundrentenversicherung verändert werden soll, beantwortet die Regierung zurzeit nicht. Im staatlichen Plan für Arbeit und soziale Sicherheit wurde weiterhin festgesetzt, dass die Individualkonten der Rentenversicherung Schritt für Schritt aufgefüllt werden sollten.<sup>535</sup> Allerdings wurden keine neuen Maßnahmen seit 2006 dafür ausgearbeitet. Da die Zentralregierung nach der Finanzreform über reichliche Geldmittel verfügt und einen Nationalen Fonds für den zukünftigen Ausgleich der Finanzlücken der Alterssicherung gegründet hat,<sup>536</sup> ist sie zurzeit nicht über eine drohende Rentenkrise besorgt.<sup>537</sup> Es gibt also keinen dringenden Re-

532 郑秉文, 欧亚六国社会保障名义账户制利弊分析及对中国的启示 (*Zheng, Bingwen, Strengths and Limitations of the NDC Approach in the Social Security of Six European-Asian Countries and its Feasibility for China*), in: 世界经济与政治 (*World Economics and International Politics*), 2003/5, S. 56ff.

533 中国经济研究和咨询项目组, 中国社会保障体制改革: 问题和建议 (*Chinese Economic Research and Advisory Programme, Social Security Reform in China: Issues and Options I*), in: 比较 (*Comparative Studies*), 2006/5, Nr. 24, S. 52ff.

534 高西庆/徐蓓, 对个人账户管理体制的思考 – 对下一步改革的一个建议 (*Gao, Xiqing/Xu, Jing, The Trading Platform for Social Security Products: A Reform Proposal*), in: 比较 (*Comparative Studies*), 2007/7, Nr. 31, S. 92ff.

535 劳动和社会保障事业十一五规划纲要 (2006-2010) (Der 11. Fünfjahresplan für Arbeit und soziale Sicherheit), [http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zt/2006-11/08/content\\_146879.htm](http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zt/2006-11/08/content_146879.htm) (Stand: 15. 07. 2010).

536 Ausführlich: Dritter Teil, Entwicklung der sozialen Sicherheit, Systemanalyse, Vorstand des Nationalen Fonds für soziale Sicherheit.

537 杨华云, 养老金空账规模约为1.3万亿 (*Yang, Huayun, Die Schulden der Individualkonten betragen ca.1300 Mrd. RMB*), in: 新京报 (*XJB*), vom 14. 07. 2010.

formbedarf des Finanzierungsmodells. Die Arbeitsschwerpunkte der Regierung im Bereich der Alterssicherung liegen nun in der Verlagerung der Planungs- und Verwaltungsebene, sowie in der Einführung des Modells „Solidarfonds mit Individualkonto“ in die ländliche Altersversicherung und das Pensionssystem der Staatsbediensteten.

Die Festlegung des Modells der Alterssicherung hängt eng mit der Festlegung des Grundmodells sowie der theoretischen Grundlagen der sozialen Sicherheit zusammen, die seit langer Zeit in China intensiv diskutiert werden. Die Entwicklungstendenz wird im Schlussteil der Arbeit vertiefend untersucht.<sup>538</sup>

## bb) Verlagerung der Planungsebene

Bis 2007 wurden die Rentenversicherungsfonds hauptsächlich von mehr als 2000 lokalen Sozialversicherungsträgern auf Stadt- oder Kreisebene separat verwaltet.<sup>539</sup> Die Beitragszahlung, Fondsverwaltung und Rentenniveaus der verschiedenen Gebiete waren sogar innerhalb einer Provinz sehr unterschiedlich.<sup>540</sup> Demzufolge waren die Übertragung und die Fortsetzung der Sozialversicherungsbeziehungen der Arbeitnehmer zwischen den verschiedenen Verwaltungsgebieten sehr schwierig. Dies verhinderte die adäquate Risikostreuung der Solidarfonds und die Arbeitsmarktmobilität. Ganz gleich was für ein Finanzierungsmodell durchgeführt wird, die einheitliche Planung der Grundrentenversicherungsfonds auf Nationalebene wird als eine notwendige Bedingung und als ein Ziel der Grundrentenversicherung von den meisten Experten vorgeschlagen.<sup>541</sup>

Dieser Vorschlag wurde von der Regierung akzeptiert.<sup>542</sup> Aber zurzeit kann eine landesweite einheitliche Planung der Rentenversicherung wegen den hohen wirtschaft-

---

538 Ausführlich: Fünfter Teil, Schlussbetrachtung.

539 郑秉文, 关于加快推进省级社保统筹的建议 (Zheng, Bingwen, Vorschlag über Beschleunigung der einheitlichen Planung und Verwaltung der Sozialversicherungsfonds auf Provinzebene), in: 中国经贸导刊 (China Economic & Trade Herald) 2007/18, S. 9ff.

540 Vgl. 穆怀冲/柳清瑞, 中国养老保险制度改革关键问题研究 (Mu, Huaizhong/Liu, Qingrui, The Research on the Key Issues about China's Pension System Reforms), S. 67ff.

541 高西庆/徐蓓, 对个人账户管理体制的思考 - 对下一步改革的一个建议 (Gao, Xiqing/Xu, Jing, The Trading Platform for Social Security Products: A Reform Proposal), in: 比较 (Comparative Studies), 2007/7, Nr. 31, S. 89ff; 中国经济研究和咨询项目组, 中国社会保障体制改革: 问题和建议 (Chinese Economic Research and Advisory Programme, Social Security Reform in China: Issues and Options I), in: 比较 (Comparative Studies), 2006/5, Nr. 24, S. 66; 易纲/李凯, 转型名义账户制: 探索中国养老保障体制改革的新思路 (Yi, Gang/Li, Kai, Transitional Notional Defined Contribution Scheme: A new Option of China's Social Security Pension Reform), in: 比较 (Comparative Studies), 2007/3, Nr. 29, S. 40; 葛延风, 完善城镇职工养老保险制度的思路与对策 (Ge, Yanfeng, Approaches and Policies to Enhance the Workers' Pension System in Urban Areas), in: 陈佳贵/王延中, 中国社会保障发展报告 2001-2004 (Chen, Jiagui/Wang, Yanzhong (Hrsg.), China Social Security System Development Report 2001-2004), S. 198; 郑秉文, 社会保障体制改革攻坚 (Zheng, Bingwen, Reform der sozialen Sicherheit), S. 15; 高书生, 关于搭建中国社会保障新平台的设想 (Gao, Shusheng, Ein neuer Plan für die chinesische soziale Sicherheit), in: 经济研究参考 (Review of Economic Research), 2003/4, S. 35.

542 Nr. 4. 6 des Beschlusses des Zentralkomitees der KP Chinas über einige wichtige Fragen zur Strukturierung einer harmonischen sozialistischen Gesellschaft von 2006.

lichen Unausgewogenheiten verschiedener Gebiete und des Lokalpatriotismus noch nicht realisiert werden. Im Beschluss des Staatsrates über die Vervollkommnung des Grundrentenversicherungssystems von 2005 wurde nur gefordert, dass die Verlagerung der Planungsebene der Rentenversicherungsfonds von der Stadtebene auf die Provinzebene verwirklicht werden müsste.<sup>543</sup> Durch die einheitliche Planung auf der Provinzebene werden die Beitragsraten und die Leistungsniveaus innerhalb einer Provinz vereinheitlicht, die Einnahmen und Umverteilung von Geldmitteln werden auch einheitlich durchgeführt. Damit können die Diskrepanzen der Rentensysteme besser ausgeglichen und die Mobilität der Arbeitnehmer verbessert werden. Ferner sollte die einheitliche Planung der Rentenversicherungsfonds auf nationaler Ebene verlagert werden<sup>544</sup>, um den Ausgleichsrahmen der Rentenversicherungsfonds weiter zu vergrößern und um damit die notwendigen Bedingungen für den Aufbau eines landesweit einheitlichen Arbeitsmarkts schaffen zu können.<sup>545</sup>

Bis Ende 2006 wurde die einheitliche Planung auf Provinzebene in 13 Provinzen, in den Autonomen Gebieten und regierungsunmittelbaren Städten durchgeführt.<sup>546</sup> Seit 2008 wird diese Arbeit beschleunigt. Die zentrale Regierung hat geplant, 2010 die einheitliche Planung der Rentenversicherung auf Provinzebene landesweit zu vervollkommen.<sup>547</sup> Darüber hinaus versucht die Regierung nun auch, einen überregionalen Mechanismus für die Übertragung und Fortsetzung der Sozialversicherungsbeziehungen der Arbeitnehmer zu schaffen. Dies wurde als eine staatliche Aufgabe im Arbeitsvertragsgesetz und später im Sozialversicherungsgesetz festgelegt.<sup>548</sup> Die „Vorläufigen Maßnahmen zur Übertragung und Fortsetzung der Rentenversicherungsbeziehungen der Arbeitnehmer in städtischen Unternehmen“ wurden Ende 2009 erlassen.<sup>549</sup>

Nach dieser Regelung wird eine Datenbank der Rentenversicherung auf nationaler Ebene errichtet. Die versicherte Person kann einen Sozialversicherungsausweis erhalten, der landesweit gültig ist.<sup>550</sup> Nach Erfüllung der Voraussetzungen für den Bezug der Grundrente werden die Beschäftigungszeiten mit der Beitragszahlung des Arbeit-

543 Nr. 8 des Beschlusses des Staatsrats über die Vervollkommnung des Grundrentenversicherungssystems für Beschäftigte in Unternehmen von 2005.

544 § 64 Abs. 3 Sozialversicherungsgesetz von 2010.

545 何平, 让农民工退保成为历史 (He, Ping, Beseitigung des Phänomens „Austritt der Wanderarbeiter aus der sozialen Versicherungen“), in: 中国报道 (China Report), 2008/3, S. 26ff.

546 劳动和社会保障部, 近年来我国社会保险基本情况 (Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit, Zustand der Sozialversicherung in den letzten Jahren), [http://www.molss.gov.cn/gb/news/2007-11/29/content\\_212193.htm](http://www.molss.gov.cn/gb/news/2007-11/29/content_212193.htm) (Stand: 15. 07. 2010).

547 白天亮, 养老保险省级统筹力争两年内实现 (Bai, Tianliang, Verwirklichung der einheitlichen Planung der Rentenversicherung auf Provinzebene in zwei Jahren), in: 人民日报 (RMRB), vom 09. 01. 2008.

548 § 49 Arbeitsvertragesgesetz von 2007; § 64 Abs. 3 Sozialversicherungsgesetz von 2010.

549 人力资源社会保障部, 财政部, 城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法 (Ministerium für Personalwesen und soziale Sicherheit, Finanzministerium, Voläufige Maßnahmen zur Übertragung und Fortsetzung der Rentenversicherungsbeziehungen der Arbeitnehmer in städtischen Unternehmen), 国办发 (2009) 66号, vom 28. 12. 2009, ab 01. 01. 2010 in Kraft.

550 § 10 der Voläufigen Maßnahmen zur Übertragung und Fortsetzung der Rentenversicherungsbeziehungen der Arbeitnehmer in städtischen Unternehmen von 2009.

nehmers in verschiedenen Provinzen zusammengerechnet.<sup>551</sup> Die Rente wird vom Sozialversicherungsträger an einem der Beschäftigungsorte des Arbeitnehmers ausbezahlt.<sup>552</sup>

## 2. Zusammenführung der Alterssicherungssysteme

Bei der weiteren Reform der Grundrentenversicherung für Beschäftigte in Unternehmen sollen zurzeit nicht nur die Verbesserung des Systems, sondern auch die Verknüpfung und Koordinierung mit anderen Alterssicherungssystemen, wie die Alterssicherung der Beamten und die ländliche Alterssicherung berücksichtigt werden.

Die Reformpläne der beiden Systeme werden seit 1992 in einigen Gebieten erprobt.<sup>553</sup> Die Beamtenalterssicherung hat sich in den vergangenen Jahren nicht wesentlich verändert. Sie wird weiterhin nach der Regelung über die Pensionierung der Beamten von 1978 durchgeführt. Bei der ländlichen Alterssicherung spielen die Sicherung innerhalb der Familie und die Bodensicherung nach wie vor die größte Rolle. Im neuen Reformplan übernimmt der Staat nun mehr Verantwortung für die Altersversorgung der ländlichen Bevölkerung.<sup>554</sup>

Tendenziell lehnen sich die Reformpläne der beiden Systeme an die Rentenversicherung der Unternehmen an, kennzeichnend dafür sind die Betonung der Verantwortung des Einzelnen und die Einführung des Individualkontos.

### a) Reform des Pensionssystems für Staatsbedienstete

1992 wurde in der Bekanntmachung des damaligen Personalministeriums über einige Fragen der Altersversicherungsreform für öffentliche Bedienstete geregelt, dass die Rentenversicherungsreform der Staatsorgane und der öffentlichen Institutionen nach dem Prinzip „gemeinsame Verantwortung und rationale Pflichtbeteiligung von Staat, Kollektiv und Einzelnen“ aufgrund des derzeit geltenden Pensionssystems ausgeführt würde. Der nach dem Umlageverfahren finanzierte Pensionsfonds wird von einem Kapitaldeckungsfonds ergänzt.<sup>555</sup>

Die Pilotprojekte der Rentenversicherung für die Staatsorgane und öffentlichen Institutionen wurden danach allmählich in 230 Bezirken und Städten entfaltet. Die Zahl

---

551 § 3 der Voläufigen Maßnahmen zur Übertragung und Fortsetzung der Rentenversicherungsbeziehungen der Arbeitnehmer in städtischen Unternehmen von 2009.

552 § 3 der Voläufigen Maßnahmen zur Übertragung und Fortsetzung der Rentenversicherungsbeziehungen der Arbeitnehmer in städtischen Unternehmen von 2009.

553 县级农村社会养老保险基本方案 (试行) (Basisplan für ein ländliches Altersversicherungssystem auf Kreisebene) (Pilotplan), 民办发 (1992) 2号, vom 03. 01. 1992; 关于机关事业单位养老保险制度改革有关问题的通知 (Bekanntmachung über einige Fragen der Altersversicherungsreform für öffentliche Bedienstete), 人退发 (1992) 2号, vom 27. 01. 1992.

554 国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见 (Leitansichten des Staatsrats über das Pilotprojekt der neuen ländlichen Altersversicherung), 国发 (2009) 32号, vom 01. 09. 2009.

555 Nr. 2 der Bekanntmachung über einige Fragen der Altersversicherungsreform für öffentliche Bedienstete von 1992.

der versicherten Personen betrug bis 2007 schon 17.96 Millionen (ca. 16% der Gesamtzahl von Beamten und Angestellten der öffentlichen Institutionen).<sup>556</sup> Die Grundsätze der Bekanntmachung von 1992, nämlich die Beitragszahlungspflicht des Individuums und die Einführung der Individualkonten, werden allgemein befolgt, abgesehen davon sind die Pilotpläne verschiedener Gebiete hinsichtlich Versichertenkreis, Deckungsbereich und Beitragsrate sehr unterschiedlich. Die Renten werden weiter nach den „Maßnahmen des Staatsrats zur Versorgung alter und kranker Kader“ von 1978<sup>557</sup> ausbezahlt. Das bedeutet, dass die Lohnersatzrate der Beamtenrenten deutlich höher als für Unternehmensbeschäftigte ist. Dies führt zu der steigenden Unzufriedenheit der Beschäftigten in Unternehmen.

Die Ursachen für die Verzögerung der Pensionsreform liegen darin, dass für die Wirtschaftsreform die Pensionsreform nicht direkt erforderlich ist. Außerdem sind die Übergangskosten für die Einführung des Individualkontos ebenso wie bei der Sozialversicherungsreform der Unternehmen für die meisten Finanzhaushalte der verschiedenen Regierungsebenen nicht finanzierbar. Ferner werden die Vereinheitlichung der Lohnersatzrate mit der Grundrentenversicherung für Unternehmensbeschäftigte nicht von den Beamten und Angestellten akzeptiert, weil das Rentenniveau damit deutlich sinken würde.<sup>558</sup>

Trotz aller Hindernisse werden die Grundrentensysteme von Unternehmen und Staatsorganen tendenziell zusammengeführt, weil die Unterschiede und der Mangel an Koordinierung zwischen beiden Systemen die Arbeitsmobilität behindert haben. Die Vereinigung des Personalministeriums und des Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit im Jahre 2008 kennzeichnet den Beginn der einheitlichen Planung und Verwaltung für Beschäftigung und soziale Sicherheit.<sup>559</sup> Am 14. 03. 2008 wurde der Pilotplan der Rentenversicherungsreform für die Beschäftigten in öffentlichen Institutionen veröffentlicht,<sup>560</sup> damit begann eine neue Runde der Rentenreform. Diesmal wurden fünf Provinzen und regierungsunmittelbare Städte (*Shanxi, Shanghai, Zhejiang, Guangdong, Chongqing*) für das Pilotprojekt ausgewählt.

Gemäß dem Pilotplan soll ein Rentensystem der öffentlichen Institutionen, das dem Modell der Unternehmen ähnelt, aufgebaut werden. Neben der Grundrentenversicherung, die gleich wie das betriebliche Modell eine Verbindung von Solidarfonds mit Individualkonto ist, soll eine Zusatzrentenversicherung errichtet werden. Nach dem Vor-

556 劳动和社会保障部社会保障研究所, 机关事业单位养老保险制度改革调研报告 (*Forschungsinstitut für soziale Sicherheit beim Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit*, Forschungsbericht über die Reform des Altersversicherungssystems der Staatsorgane und öffentlichen Institutionen), in: 社会保障研究 (Forschung über sozialen Sicherheit), 2007/5, S. 2.

557 国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法 (Vorläufige Maßnahmen des Staatsrats zur Versorgung alter und kranker Kader), 国发 (1978) 104号, vom 02. 06. 1978.

558 Vgl. 卢驰文, 机关事业单位养老保险制度转轨的财政压力分析 (*Lu, Chiwen*, Analyse über die Finanzbelastung der Umgestaltung des Pensionssystems für Staatsorgane und öffentliche Institutionen), in: 理论探索 (Theoretical Exploration), 2008/1, S. 78ff.

559 Ausführlich: 华建敏, 关于国务院机构改革方案的说明 (*Hua, Jianmin*, Erläuterung über den Reformplan der Verwaltungsorgane des Staatsrats), vom 11. 03. 2008.

560 国务院, 事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案, 国发 (2008) 10号, vom 18. 03. 2008.



schlag des Forschungsinstituts für soziale Sicherheit soll die Lohnersatzrate der Zusatzrente der Staatsorgane und öffentlichen Institutionen höher als die betriebliche Zusatzrente sein. Wenn die Lohnersatzrate bei Unternehmen 70% liegt, soll die gesamte Lohnersatzrate für Beamte ca. 80% betragen.<sup>561</sup>

## b) Koordinierung der Altersversicherungssysteme

Wegen der unzureichenden wirtschaftlichen Kapazität auf dem Land und der Entwicklungsdisparitäten verschiedener Gebiete stagnierte der Versuch der Regierung in den 1990er Jahren, ein soziales Altersversicherungssystem für die ländliche Bevölkerung zu etablieren.<sup>562</sup> Aber die demographische und wirtschaftliche Entwicklung führt allmählich zu einer tiefen Änderung der Sozialstruktur der ländlichen Gebiete und erfordert eine Fortsetzung der Alterssicherung. Mit der Industrialisierung und Urbanisierung hat der Anteil der ländlichen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung von 87% im Jahre 1953 auf 56% im Jahre 2006 abgenommen.<sup>563</sup> Die ständige Arbeitskraftmigration in die Städte beschleunigt den Überalterungsprozess der ländlichen Bevölkerung und erfordert den Aufbau eines ländlichen Altersversicherungssystems mit Verknüpfung an die städtische Grundrentenversicherung. Da es zurzeit an Verknüpfungen zwischen den Grundrentenversicherungssystemen der verschiedenen Gebieten und an der Koordinierung zwischen den ländlichen und städtischen Altersversicherungssystemen fehlt, wird die Initiative der Wanderarbeiter, am städtischen Grundrentenversicherungssystem teilzunehmen, stark behindert. Dies ist ungünstig für das Streben der Regierung nach der Erhöhung des Deckungsgrads der Grundrentenversicherung für Unternehmen.

Während die Regierung mit der Errichtung einer ländlichen Altersversicherung zögerte, haben Experten in der Literatur die Möglichkeiten, den Basisplan von 1992 weiter durchzuführen, Verknüpfung zwischen städtischen und ländlichen Systemen zu schaffen und sogar eine einheitliche Basisrente für alle Bürger zu errichten, untersucht.<sup>564</sup> Die Ansichten in diesen Fragen divergieren sehr.

Der Soziologe *Li, Yingsheng* vertritt die Meinung, dass das im Basisplan von 1992 festgelegte Modell der ländlichen Altersversicherung durch einen kommerziellen Sparplan ersetzt werden solle. Er glaubt dadurch, Korruption und Zweckentfremdung durch

---

561 劳动和社会保障部社会保障研究所, 机关事业单位养老保险制度改革调研报告 (*Forschungsinstitut für soziale Sicherheit beim Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit*, Forschungsbericht über die Reform des Altersversicherungssystems der Staatsorgane und öffentlichen Institutionen), in: 社会保障研究 (Forschung über sozialen Sicherheit), 2007/5, S. 19ff.

562 Ausführlich: Dritter Teil, Altersversicherung für die ländliche Bevölkerung.

563 中国统计年鉴 2007 (China Statistical Yearbook 2007), <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2007/indexch.htm> (Stand: 15. 07. 2010).

564 Vgl. *Leisering/Sen/Hussain*, People's Republic of China, Old-Age Pensions for the Rural Areas: From Land Reform to Globalization, S. xviii ff; 李迎生, 立足现实, 面向未来: 农村养老保障制度改革的过渡模式设计 (*Li, Yingsheng*, Ein Übergangsmodell der ländlichen Alterssicherungsreform), in: 社会保障制度 (Social Security System), 2006/2, S. 27 ff; 课题组, 河北省农村社会养老保障制度建设研究 (*Forschungsgruppe*, Forschungsbericht über den Aufbau des sozialen ländlichen Alterssicherungssystems in der Provinz Hebei), in: 社会保障制度 (Social Security System), 2006/5, S. 49.

die Sozialversicherungsträger, wie sie bei den individuellen Konten der städtischen Grundrentenversicherung auftraten, zu vermeiden. Zukünftig würde der Sparplan die zweite Säule der ländlichen Alterssicherung sein. Die erste Säule sei ein einheitliches System der Basisrente für alle Bürger, die durch Steuern und staatliche Zuschüsse finanziert werde.<sup>565</sup>

Demgegenüber haben *Leisering* und seine Forschungsgruppe den Basisplan von 1992 positiv bewertet. Sie tendieren dazu, dass die soziale Altersversicherung nur in den reichen Gebieten aufgebaut werden könne, in den armen Gebieten könne die Sozialhilfe eine größere Rolle für die Alterssicherung spielen.<sup>566</sup> Sie schlagen vor, einen nationalen Plan für die Koordinierung der städtischen und ländlichen Altersversicherungen einzuführen. Dafür müssten drei Probleme gelöst werden: die Übertragbarkeit der Leistungsansprüche zwischen den beiden Systemen, die finanzielle Unterstützung der armen Beteiligten und die Beseitigung der Ungerechtigkeit, die sich aus der strukturellen Ungleichmäßigkeit ergeben würde.<sup>567</sup>

Der Ökonom *Mu, Huaizhong* und seine Forschungsgruppe haben unter den gegenwärtig geltenden Systemen die möglichen Verknüpfungsmodelle diskutiert und eine Theorie „*gradient linkage*“ aufgestellt. Nach ihrer Theorie wird das chinesische System der sozialen Altersversicherung auf vier Ebenen abgestuft: die Rentenversicherung für Beamte und Angestellte der öffentlichen Institutionen (die erste Stufe), die Rentenversicherung für Beschäftigte in Unternehmen (die zweite Stufe), die Altersversicherung für Selbständige und Teilzeitarbeiter (die dritte Stufe) und die ländliche Altersversicherung (die vierte Stufe). Zwischen den Stufen würden Verknüpfungen geschaffen, damit die Leistungsansprüche übertragen werden können.<sup>568</sup>

Seit dem Jahre 2009 wurde der Integrationsprozess der Altersversicherung beschleunigt. Die „Leitansichten über das Pilotprojekt der neuen ländlichen Altersversicherung“<sup>569</sup> wurde im September 2009 erlassen, danach wird ein Versicherungsmodell „Basisrente mit Individualkonto“ für die ländliche Bevölkerung aufgebaut. Die Basisrente wird – wie beim Vorschlag von *Li, Yingsheng* – durch Steuern finanziert.<sup>570</sup> Später wurden die „Vorläufigen Maßnahmen zur Übertragung und Fortsetzung der Rentenversicherungsbeziehungen der Arbeitnehmer der städtischen Unternehmen“ Ende 2009

---

565 李迎生, 立足现实, 面向未来: 农村养老保障制度改革的过渡模式设计 (*Li, Yingsheng*, Ein Übergangsmodell der ländlichen Alterssicherungsreform), in: 社会保障制度 (Social Security System), 2006/2, S. 27ff.

566 *Leisering/Gong/Hussain*, People's Republic of China, Old-Age Pensions for the Rural Areas: From Land Reform to Globalization, S. xix.

567 *Leisering/Gong/Hussain*, People's Republic of China, Old-Age Pensions for the Rural Areas: From Land Reform to Globalization, S. xviii.

568 穆怀忠/柳清瑞, 中国养老保险制度改革关键问题研究 (*Mu, Huaizhong/Liu, Qingrui*, The Research on the Key Issues about China's Pension System Reforms), S. 111, 236.

569 国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见 (Leitansichten des Staatsrats über das Pilotprojekt der neuen ländlichen Altersversicherung), 国发 (2009) 32号, vom 01. 09. 2009.

570 Nr. 6 der Leitansichten des Staatsrats über das Pilotprojekt der neuen ländlichen Altersversicherung von 2009, ausführlich siehe: Dritter Teil, Systemanalyse, Altersversicherung für die ländliche Bevölkerung.

erlassen, in der auch die Rentenversicherung der ländlichen Wanderarbeiter geregelt wird.<sup>571</sup> Daher hat der Prozess einer Zusammenführung beider Systeme bereits begonnen.

### 3. Würdigung

Im Integrationsprozess der sozialen Altersversicherungen wurde ein Grundmodell ausgearbeitet. Nun werden alle sozialen Altersversicherungen nach dem Modell „Solidarfonds mit Individualkonto“ errichtet. Der Solidarfonds der städtischen Rentenversicherung ist weiterhin beitragsfinanziert, allerdings existiert nun eine steuerfinanzierte Basisrente auf dem Land. Ob eine einheitliche Basisrente für alle Bürger auf dieser Grundlage entwickelt wird, ist zurzeit noch unklar. Aber die Errichtung einer einheitlichen Basisrente wurde schon von einigen Experten vorgeschlagen.<sup>572</sup> Die Koordinierung der Altersversicherungen könnte meines Erachtens damit weiter geführt werden, dass der Solidarfonds der städtischen Rentenversicherungen durch eine Basissicherung, die durch Beiträge der Arbeitgeber und Steuern finanziert würden, ersetzt würde. Sie sollte leistungsdefiniert sein und im Umlageverfahren verwaltet werden. Auf dem Land könnten die Basisrente, die Bodensicherung und die Steuerermäßigung eine Basissicherung bilden. Je nach Beruf könnten unterschiedliche beitragsdefinierte Zusatzsicherungen greifen.

Mit der Einführung der Basisrente ist es nach meiner Ansicht sehr fraglich, ob die chinesischen Altersversicherungen weiter als „Sozialversicherung (社会保险 shèhuì bǎoxiǎn)“ bezeichnet werden können. Sie umfassen jetzt Solidarfonds, Basisrente und Individualkonten, die jeweils im Umlageverfahren oder im Kapitaldeckungsverfahren verwaltet werden. Die Teilnahme an der ländlichen Altersversicherung ist nun freiwillig. Dies differenziert sie schon sehr von der klassischen Sozialversicherung.

## II. Gesundheitssicherung

Sowohl der Aufbau der Alterssicherung gestaltet sich als schwierig, als auch die Gesundheitssicherung. Keine andere Reform der sozialen Sicherung hat wie die Gesundheitsreform direkt unter der Umwandlung der staatlichen Verantwortung mehr gelitten.

---

571 § 2 Abs. 1 der Vorläufigen Maßnahmen zur Übertragung und Fortsetzung der Rentenversicherungsbeziehungen der Arbeitnehmer in städtischen Unternehmen von 2009.

572 李迎生, 立足现实, 面向未来: 农村养老保障制度改革的过渡模式设计 (Li, Yingsheng, Ein Übergangsmodell der ländlichen Alterssicherungsreform), in: 社会保障制度 (Social Security System), 2006/2, S. 27ff.; 葛延风, 完善城镇职工养老保险制度的思路与对策 (Ge, Yanfeng, Approaches and Policies to Enhance the Workers' Pension System in Urban Areas), in: 陈佳贵/王延中, 中国社会保障发展报告2001-2004 (Chen, Jiagui/Wang, Yanzhong (Hrsg.), China Social Security System Development Report 2001-2004), S. 197ff.; 唐钧, 中国的社会保障政策评析 (Tang, Jun, Kommentar zur chinesischen Sozialpolitik), in: 东岳论丛 (Dong Yue Tribune), 2008/1, S. 12ff.