

chenden Regierungsorgane am 21. 09. 1965 weitergeleitet und angewiesen, den Inhalt zu befolgen und das ländliche Gesundheitssystem auszuweiten. Diese Anweisung wurde in den folgenden Jahren tatkräftig umgesetzt. Bis 1976 wurden 90% der ländlichen Bevölkerung vom kooperativen medizinischen System erfasst.⁷⁹

Die ländliche kooperative Gesundheitsversorgung umfasste vielseitige medizinische Leistungen von Behandlung, Gesundheitsschutz, Rehabilitation und Prävention. Die „Barfußärzte“⁸⁰ versorgten Kranke in den Dörfern mit der traditionellen chinesischen und der westlichen Medizin. Die mobilen Gesundheitsteams aus den städtischen Krankenhäusern wanderten auf das Land und erhöhten das Behandlungsniveau. Die Krankenhäuser auf Kreisebene konnten staatliche Zuwendungen erhalten. Mit niedrigen Kosten wurde die Gesundheitssituation auf dem Land deutlich verbessert. Die durchschnittliche Lebenserwartung ist von 35 Jahren (1949) auf 68 Jahre (1984) gestiegen.

II. Umgestaltung der sozialen Sicherheit seit 1985

Die soziale Absicherung von 1949 bis 1985 basierte auf dem sozialistischen Volkseigentum und der Planwirtschaft. Die Änderung der wirtschaftlichen Grundlage hatte einen Reformbedarf der sozialen Sicherheit nach sich gezogen. Der Wandel der Sozialstruktur hatte ebenfalls zu den Reformen der sozialen Sicherheit geführt.

Auf dem Land wurden die Volkskommunen der kollektiven Sicherung mit der Dekollektivierung und der Einführung des Haushaltsverantwortungssystems aufgelöst, das kooperative medizinische System war fast total zusammengebrochen. 1986 genossen nur ca. 5% der ländlichen Bevölkerung die kollektive Gesundheitssicherung.⁸¹ Die Bauern mussten seitdem die Kosten für Medikamente und medizinische Behandlungen, die mit der Inflation und der Kommerzialisierung des Gesundheitswesens stetig gestiegen waren, selbst finanzieren. Dies führte zur Verschlechterung der Gesundheitssituation auf dem Land und zum Phänomen „Krankheit führt zur Armut“. Aufgrund der mangelnden Finanzierung durch das Kollektiv geriet das Fünf-Garantien-System ebenfalls in Schwierigkeiten.

In den Städten waren die Arbeitsverhältnisse viel komplizierter und vielfältiger als früher. Die Pluralisierung der Wirtschaftsformen und der Aufbau eines freien Arbeitsmarkts erforderten, dass die alten sozialen Sicherungssysteme in die den neuen wirtschaftlichen Bedingungen entsprechenden Systeme umzugestalten seien. Jedoch war die alte soziale Sicherung nur noch bedingt funktionsfähig, da seit der Kulturrevolution die Arbeiterversicherung zu einer „Betriebsversicherung“ geworden war und die staatlichen Betriebe lange Zeit eine schwere finanzielle Belastung durch die Leistungen an die Sozialsicherung zu tragen hatten. Dadurch gerieten manche in eine schwierige wirtschaftli-

79 华迎放, 社会保障 (Hua, Yingfang (Hrsg.), Soziale Sicherheit), S. 328.

80 Als Barfußärzte (赤脚医生) wurden die dörflichen Ärzte bezeichnet. Sie erhielten keine akademische medizinische Ausbildung und betätigten sich normalerweise als Bauern. Mit ihrer Hilfe wurde eine Minimumsicherung der medizinischen Versorgung in den Dörfern gewährleistet.

81 华迎放, 社会保障 (Hua, Yingfang (Hrsg.), Soziale Sicherheit), S. 332.

che Lage. Außerdem fehlte dem kostenlosen Gesundheitssystem die Kontrolle über die Verwendung der medizinischen Ressourcen.

Die Wirtschaftsreform wurde seit 1978 als eine zentrale Aufgabe des Staates schrittweise ausgeführt, andere Arbeiten mussten im Umfeld dieser zentralen Aufgabe geplant werden.⁸² Diese Situation bedingte die Umgestaltung der sozialen Sicherheit. Nach einem Forschungsbericht⁸³ des Staatsrats sollte die soziale Sicherheit als Bestandteil des Wirtschaftssystems im Dienst der Wirtschaftsreform stehen. Das Leistungsniveau der sozialen Sicherungssysteme müsse sich dem Entwicklungsniveau der Wirtschaftsreform anpassen. Bei der Umstrukturierung der sozialen Sicherheit seien die Interessen derjenigen, die unter den alten Systemen abgesichert waren, zu berücksichtigen, damit die gesellschaftliche Stabilität nicht gefährdet werde.

1. 1985 – 1993: Notwendigkeit der sozialen Sicherheit für die Wirtschaftsreform

Der erste Schritt der Umgestaltung der sozialen Sicherheit begann in der Mitte der 1980er Jahre. Im Jahre 1985 wurde die Reform erst in dem „Vorschlag der KP Chinas über die Ausarbeitung des siebten Fünfjahresplans für wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung“ eingeleitet: „Entsprechend der neuen Situation von Reform und Öffnung müssen neue Systeme der sozialen Sicherheit, die vielfältige Formen und Programme umfassen, errichtet werden.“⁸⁴ Im 7. Fünfjahresplan (1986 - 1990) wurde die Errichtung neuer Systeme der sozialen Sicherheit offiziell in den staatlichen Entwicklungsplan aufgenommen. Es wurde geplant, eine anfängliche Gestalt der sozialistischen sozialen Sicherheit mit chinesischer Prägung in der Periode des 7. Fünfjahresplans schrittweise voranzutreiben.⁸⁵

In dieser Periode wurde die soziale Sicherheit hauptsächlich als ein „ergänzendes Projekt für die Reform der staatlichen Unternehmen“⁸⁶ angesehen. In dem Vorschlag der KP Chinas wurde die Errichtung verschiedener Versicherungssysteme der Staatsorgane und Betriebe hervorgehoben und als „wichtige Bedingung für das Gelingen der Wirtschaftsreform und die gesellschaftliche Stabilität“ benannt. Es wurde auch betont,

82 江泽民, 在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告 (Jiang, Zemin, Bericht auf dem 14. Parteitag der KP Chinas), vom 12. 10. 1992

83 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 Systementscheidung und Wirtschaftsanalyse des chinesischen Systems der sozialen Sicherheit, Soziale Sicherheit: Wirtschaftsanalysen und Vorschläge für die Systementscheidung), in: 改革 (Reform), 1994/5, S. 17ff.

84 中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议 (Vorschlag des Zentralkomitees der KP Chinas zur Ausarbeitung des 7. Fünfjahresplans für wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung), vom 23. 09. 1985.

85 国民经济和社会发展第七个五年计划 (1986-1990) (Der 7. Fünfjahresplan für wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung 1986-1990).

86 郑功成, 社会保障学 (Zheng, Gongcheng (Hrsg.), Social Security), S. 74.

dass nicht nur der Staat und die Unternehmen, sondern auch das Individuum für den Sozialsicherungsfonds verantwortlich seien.⁸⁷

Die Reform hatte zuerst mit dem Aufbau der Grundrentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung angefangen. Der Staatsrat hatte am 12. 07. 1986 die „Vorläufige Bestimmung zur Durchsetzung des Arbeitsvertragssystems in staatlichen Unternehmen“⁸⁸ erlassen, damit wurde die „eiserne Schüssel“, nämlich der gesicherte Arbeitsplatz in staatlichen Betrieben, durch ein Arbeitsvertragssystem ersetzt. Das Arbeitsverhältnis ist seitdem kündbar. Gemäß dieser Vorschrift führte der Staat ein Sozialversicherungssystem für die Rente der Arbeiter ein. Der Rentenversicherungsfonds wurde durch Beiträge der Betriebe und der Arbeiter sowie durch Zuschüsse des Staates finanziert.⁸⁹ Um die Durchführung des neu errichteten Arbeitsvertragssystems zu koordinieren, wurde die „Vorläufige Bestimmung zur Auf-Arbeit-Wartenden-Versicherung der staatlichen Unternehmen“⁹⁰ am selben Tag erlassen. Diese vorläufige Bestimmung stellt die erste rechtliche Verordnung der Volksrepublik über die Arbeitslosenversicherung dar. Da die Begriffe „Arbeitslose“ und „Arbeitslosigkeit“ damals in China nicht verwendet wurden, wurde die Arbeitslosenversicherung als „Auf-Arbeit-Wartenden-Versicherung“ genannt. Der Betrieb zahlte 1% der Gesamtlohnsumme seiner Arbeitnehmer als Beiträge für den Fonds der Versicherung.⁹¹

In den 1980er Jahren hatte die Reform der Rentenversicherung auch in einigen Städten begonnen. Aufgrund der konkreten Erfahrungen verschiedener Städte hatte der Staatsrat im Jahre 1991 den „Beschluss des Staatsrats zur Reform des Rentenversicherungssystems für Beschäftigte in Unternehmen“⁹² erlassen. Dabei wurde mit unterschiedlichen Modellen der Rentenversicherung in verschiedenen Provinzen, Autonomen Gebieten und Regierungsunmittelbaren Städten experimentiert.⁹³ Ein Drei-Säulen-Modell der Altersversicherung der staatlichen Unternehmen war in diesem Beschluss festgelegt: eine Grundrentenversicherung, eine betriebliche Zusatzaltersversicherung und eine private Altersversicherung.⁹⁴ Der Grundrentenversicherungsfonds wurde nach dem Prinzip „Ausgaben bestimmen Einnahmen“ errichtet.⁹⁵ Also praktizierte die Ren-

87 中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议 (Vorschlag des Zentralkomitees der KP Chinas zur Ausarbeitung des 7. Fünfjahresplans), vom 23. 09. 1985.

88 国营企业实行劳动合同制暂行规定, vom 12. 07. 1986.

89 § 26 der Vorläufigen Bestimmung zur Durchsetzung vom Arbeitsvertragssystem in staatlichen Unternehmen von 1986.

90 国营企业职工待业保险暂行规定, vom 12. 07. 1986.

91 § 3 der Vorläufigen Bestimmung zur Arbeit-Wartenden-Versicherung der staatlichen Unternehmen von 1986.

92 国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定, 国发 (1991) 33号, vom 26. 06. 1991.

93 Nr. 1 des Beschlusses des Staatsrats zur Reform des Rentenversicherungssystems für Beschäftigte in Unternehmen von 1991.

94 Nr. 2 des Beschlusses des Staatsrats zur Reform des Rentenversicherungssystems für Beschäftigte in Unternehmen von 1991.

95 Nr. 3 des Beschlusses des Staatsrats zur Reform des Rentenversicherungssystems für Beschäftigte in Unternehmen von 1991.

tenversicherung damals im Wesentlichen noch ein Umlageverfahren. Die Beitragsquoten wurden von den lokalen Regierungen bestimmt.⁹⁶

Um die Durchführung der „Regeln über die Änderung des Wirtschaftsführungssystems der Industrieunternehmen im Volkseigentum“⁹⁷ zu koordinieren wurde die „Vorläufige Bestimmung zur Auf-Arbeit-Wartenden-Versicherung der staatlichen Unternehmen“ von der „Bestimmung zur Auf-Arbeit-Wartenden-Versicherung der staatseigenen Unternehmen“ am 01. 05. 1993 ersetzt.⁹⁸ Der Deckungsbereich dieser Versicherung wurde dadurch weiter erweitert.

2. 1993 – 2003: Soziale Sicherheit als Bestandteil der sozialistischen Marktwirtschaft

Im Jahre 1993 wurde die soziale Sicherheit im „Beschluss des Zentral-Komitees der KP Chinas über einige Fragen zur Errichtung einer sozialistischen Marktwirtschaft“⁹⁹ als einer der wichtigen Bestandteile der sozialistischen Marktwirtschaft bezeichnet.¹⁰⁰ Die Grundsätze für den Aufbau der sozialen Sicherheit sind in diesem Beschluss festgelegt:

„Die sozialen Sicherungssysteme werden auf mehreren Ebenen errichtet. Die Politik für die soziale Sicherheit wird im ganzen Land vereinheitlicht. Das Leistungsniveau wird der Wirtschaftsentwicklung und der Belastungsfähigkeit in allen Bereichen angepasst. Die konkreten Maßnahmen für die städtische und die ländliche Bevölkerung sollen weiterhin Differenzen aufweisen.“¹⁰¹

1993 - 2003 wurde die Reform allseitig ausgeführt. Die Hauptaufgaben in dieser Periode waren:

- Vervollkommnung der Renten- und Arbeitslosenversicherung für Beschäftigte in Unternehmen, Errichtung einer Arbeitsunfallversicherung,¹⁰²
- Entwicklung der ländlichen Altersversicherung und des kooperativen medizinischen Systems,¹⁰³
- Errichtung der einheitlichen Verwaltungsorgane der sozialen Sicherheit.¹⁰⁴

96 Nr. 3 des Beschlusses des Staatsrats zur Reform des Rentenversicherungssystems für Beschäftigte in Unternehmen von 1991.

97 全民所有制工业企业转换经营机制条例, vom 23. 07. 1992, 国务院令第103号.

98 国有企业职工待业保险规定, vom 12. 04. 1993, 国务院令第110号.

99 中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定, vom 14. 11. 1993, Übersetzung in: China Aktuell, 1993, S. 1084ff.

100 Nr. 2 des Beschlusses des Zentralkomitees der KP Chinas über einige Fragen zur Errichtung einer sozialistischen Marktwirtschaft von 1993.

101 Nr. 26 des Beschlusses des Zentralkomitees der KP Chinas von 1993.

102 Nr. 27 des Beschlusses des Zentralkomitees der KP Chinas von 1993.

103 Nr. 27 des Beschlusses des Zentralkomitees der KP Chinas von 1993.

104 Nr. 28 des Beschlusses des Zentralkomitees der KP Chinas von 1993.

a) Umgestaltung der Sozialversicherung für Beschäftigte in Unternehmen

Das im Jahre 1994 in Kraft getretene Arbeitsgesetz sah vor, dass das Sozialversicherungssystem für Beschäftigte in Unternehmen Rentenversicherung, Krankenversicherung, Arbeitsunfall- und Berufskrankenversicherung, Arbeitslosenversicherung sowie Mutterschaftsversicherung erfasst.¹⁰⁵ Bei der Reform wurde das Hauptgewicht auf die Rentenversicherung und die Arbeitslosenversicherung gelegt.¹⁰⁶ Um „die finanzielle Belastung der Unternehmen zu mildern, die Regulierung der Organisationsstruktur der staatlichen Betriebe zu fördern, die wirtschaftliche Effizienz und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu erhöhen“¹⁰⁷ wurde die Verantwortung der Arbeitnehmer für die Finanzierung der sozialen Versicherungen verstärkt. Das alte Modell der städtischen Beschäftigung „hohe Beschäftigungsrate, niedriger Lohn, hohe soziale Sicherung“ wurde allmählich dadurch ersetzt.

Bei der Grundrentenversicherung wurden das Grundprinzip der gemeinsamen Finanzierung von Arbeitseinheiten und Arbeitnehmer sowie das Finanzierungsmodell des „Teilkapitaldeckungsverfahren“, also die Verbindung eines Solidarfonds mit individuellen Konten, erst im „Beschluss des Zentralkomitees der KP Chinas über einige Fragen zur Errichtung einer sozialistischen Marktwirtschaft“ von 1993 vorgelegt,¹⁰⁸ dann in der „Bekanntmachung des Staatsrats über Vertiefung der Reform des Rentenversicherungssystems für Beschäftigte in Unternehmen“ von 1995¹⁰⁹ festgelegt. Nach zwei Jahren landesweit verbreitete Pilotprojekte hat der Staatsrat im Jahre 1997 den „Beschluss über die Errichtung eines einheitlichen Grundrentenversicherungssystems für Beschäftigte in Unternehmen“¹¹⁰ erlassen, damit wurde eine einheitliche Rentenversicherung in allen Städten und Gemeinden praktiziert. Der monatliche Beitragssatz der Unternehmen betrug 20% der Lohnsumme aller Arbeitnehmer, und die Arbeitnehmer zahlten 4% - 8% ihres Lohnes als Beitrag.¹¹¹ Der Deckungsbereich der Grundrentenversicherung wurde schrittweise auf alle Unternehmen in den Städten vergrößert.¹¹²

1999 hat der Staatsrat die „Regeln über die Arbeitslosenversicherung“ erlassen,¹¹³ die die erste formelle rechtliche Verordnung für die neuen Sozialversicherungssysteme darstellt. Für die anderen Sozialversicherungszweige, nämlich die Grundkrankenversicherung, die Arbeitsunfallversicherung und die Mutterschaftsversicherung, wurden auch eine Reihe von staatlichen Politnormen, rechtlichen Normen oder Verwaltungsvorschriften ausgearbeitet. Im Jahre 1994 hat das Arbeitsministerium die „Vorläufigen

105 § 73 Arbeitsgesetz von 1994.

106 Nr. 27 des Beschlusses des Zentralkomitees der KP Chinas von 1993.

107 Nr. 27 des Beschlusses des Zentralkomitees der KP Chinas von 1993.

108 Nr. 27 des Beschlusses des Zentralkomitees der KP Chinas von 1993.

109 关于深化企业职工养老保险制度改革的通知, 国发 (1995) 6号, vom 01. 03. 1995.

110 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, 国发 (1997) 26号, vom 16. 07. 1997, Übersetzung in: *Darimont*, Sozialversicherungsrecht der V. R. China, S. 208ff.

111 Nr. 3 des Beschlusses des Staatsrats über die Grundrentenversicherung von 1997.

112 Nr. 6 des Beschlusses des Staatsrats über die Grundrentenversicherung von 1997.

113 失业保险条例 (Regeln über die Arbeitslosenversicherung), vom 22. 01. 1999, Übersetzung in: *Darimont*, Sozialversicherungsrecht der V. R. China, S. 220ff.

Maßnahmen über die Mutterschaftsversicherung von Beschäftigten in Betrieben“¹¹⁴ erlassen. Im Jahre 1996 wurden die „Vorläufigen Maßnahmen über die Arbeitsunfallversicherung von Beschäftigten in Betrieben“¹¹⁵ vom Arbeitsministerium verkündet, die 2003 durch die „Regeln über Arbeitsunfallversicherung“¹¹⁶ ersetzt wurden. Für die Gesundheitsversorgung der Beschäftigten hat der Staatsrat im Jahre 1998 den „Beschluss über die Errichtung eines Grundkrankenversicherungssystems für Arbeitnehmer in Städten und Gemeinden“¹¹⁷ veröffentlicht.

Das Grundmodell der Krankenversicherung wurde wie das Modell der Rentenversicherung auch im Beschluss über die Errichtung einer sozialistischen Marktwirtschaft von 1993 vorgeschrieben. Wie die Rentenversicherung wurde die Grundkrankenversicherung von den Arbeitseinheiten und den Arbeitnehmern zusammen finanziert und sie funktionierte nach dem Modell der Verbindung des Solidarfonds mit individuellen Konten.¹¹⁸ Seit 1994 wurden die Pilotprojekte der Grundkrankenversicherung zuerst in der Stadt *Zhenjiang* und der Stadt *Jiujiang*, später landesweit eingeführt. Mit dem Beschluss des Staatsrats über die Grundkrankenversicherung von 1998 war ein einheitlicher Rahmen der Grundkrankenversicherung festgelegt. In diesem Beschluss wurde vorgeschrieben, dass die Einrichtung der Grundkrankenversicherung Ende 1999 im Wesentlichen erledigt sein sollte.¹¹⁹ Aber diese Arbeit ging nicht zügig voran. Bis Ende 1999 nahmen nur 5.939.000 städtische Arbeitnehmer von insgesamt 121.300.000 städtischen Arbeitnehmern an der Grundkrankenversicherung teil.¹²⁰

Von 1993 bis 2003 wurden verschiedene Sozialversicherungen für betriebliche Arbeitnehmer in Städten errichtet. Seitdem entwickelt sich die Versorgung für Arbeitnehmer grundsätzlich im Rahmen der obligatorischen Sozialversicherungen. Der versicherte Personenkreis wurde Schritt für Schritt erweitert. Um die gesellschaftliche Stabilität zu gewährleisten wurde das alte Sozialversicherungssystem nicht völlig aufgehoben, viele Regelungen aus den 1950er bis 1970er Jahren gelten auch heute noch.

114 企业职工生育保险试行办法 (Vorläufigen Maßnahmen über die Mutterschaftsversicherung von Beschäftigten in Betrieben), 劳部发 (1994) Nr. 504, vom 14. 12. 1994.

115 企业职工工伤保险试行办法 (Vorläufigen Maßnahmen über die Arbeitsunfallversicherung von Beschäftigten in Betrieben), 劳部发 (1996) Nr. 266, vom 12. 08. 1996.

116 工伤保险条例 (Regeln über die Unfallversicherung), vom 27. 4. 2003.

117 国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定, 国发 (1998) 44号, Übersetzung in: *Darimont*, Sozialversicherungsrecht der V. R. China, S. 213ff.

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

119 Nr. 7 des Beschlusses des Staatsrats über die Errichtung eines Grundkrankenversicherungssystems für Beschäftigte in Städten und Gemeinden von 1998.

120 1999劳动和社会保障事业发展统计公报 (Statistisches Bulletin über Arbeit und soziale Sicherheit 1999), http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/2005-12/14/content_99532.htm (Stand: 15. 07. 2010).

Tabelle 11: *Die Zahl der versicherten Beschäftigten in den Städten*

<i>Sozialversicherungen für Beschäftigte</i>	<i>2003 Gesamtzahl der Beschäftigten in Städten (in Mio.): 256.39</i>	<i>2004 Gesamtzahl der Beschäftigten in Städten (in Mio.): 264.76</i>	<i>2005 Gesamtzahl der Beschäftigten in Städten (in Mio.): 273.31</i>	<i>2006 Gesamtzahl der Beschäftigten in Städten (in Mio.): 283.10</i>	<i>2007 Gesamtzahl der Beschäftigten in Städten (in Mio.): 293.50</i>
<i>Grundrentenversicherung</i>	155.06	163.53	174.87	187.66	201.37
<i>Grundkrankenversicherung</i>	109.02	124.04	137.83	157.32	180.20
<i>Arbeitslosenversicherung</i>	103.73	105.84	106.48	111.87	116.45
<i>Arbeitsunfallversicherung</i>	49.96	68.45	84.78	102.68	121.73
<i>Mutterschaftsversicherung</i>	36.55	43.84	54.08	64.59	77.75

Quelle: 劳动和社会保障事业发展统计公报 (Statistisches Bulletin über Arbeit und soziale Sicherheit)
<http://www.molss.gov.cn/index/index.htm>.

b) Aufbau der Sicherung des Existenzminimums für die städtische Bevölkerung

Vor der Wirtschaftsreform waren die Bedürftigen der Sozialhilfe hauptsächlich nur die Bürger, die keine Existenzgrundlage, keine Arbeitsfähigkeit und keine familiäre Unterstützung hatten. Die Zahl dieser Personengruppe war ziemlich niedrig (ca. 0.6 Millionen).¹²¹ Seit Anfang der 1990er Jahre bis in das neue Jahrtausend hinein hat die Zahl der armen Stadtbevölkerung wegen der wirtschaftlichen Strukturänderung drastisch zugenommen. Den Hauptteil der armen Bevölkerung bildeten zu dieser Zeit Arbeitslose, ausgegliederte Arbeitnehmer und Rentner, deren Renten nicht rechtzeitig ausbezahlt wurden. Gegenwärtig stagniert die Zahl der Armen in den Städten und es zählen vornehmlich Arbeitslose zur armen Bevölkerung. Die Zahl der Bedürftigen liegt nach der Vermutung der Experten zwischen 15 - 31 Millionen Personen.¹²²

1993 wurde die Sicherung des Existenzminimums für die städtische Bevölkerung zuerst in der Stadt *Shanghai* errichtet. Die zentrale Regierung hatte die *Shanghai*-Erfahrung anerkannt und begann das städtische Sozialhilfesystem landesweit zu reformieren. In anderen Städten wie *Qingdao*, *Dalian*, *Changsha*, *Beijing* wurden Pilotprojekte durchgeführt. 1997 hatte der Staatsrat in der „Mitteilung über die landesweite Errichtung der Sicherung des Existenzminimums für die städtische Bevölkerung“ gefordert, bis Ende 1999 die Sicherung des Existenzminimums in allen Städten aufzubauen.¹²³ Im Jahre 1999 wurden die „Regeln zur Sicherung des Existenzminimums für die städtische Bevölkerung“ erlassen.¹²⁴

121 华迎放, 社会保障 (Hua, Yingfang (Hrsg.), Soziale Sicherheit), S. 366.

122 陈佳贵, 中国社会保障发展报告 1997-2001 (Chen, Jiagui (Hrsg.), China Social Security System Development Report 1997-2001), S. 207ff.

123 国务院关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知, 国发 (1997) 29号, vom 02. 09. 1997.

124 城市居民最低生活保障条例 (Regeln zur Sicherung des Existenzminimums für die städtische Bevölkerung), 国发 (1999) Nr. 271, vom 28. 09. 1999.

c) Verbesserung der sozialen Absicherung für die ländliche Bevölkerung

Im Beschluss über die Errichtung einer sozialistischen Marktwirtschaft von 1993 wurden zwei Sicherungssysteme für die ländliche Bevölkerung erläutert:

„Die Alterssicherung der Bauern stützt sich in erster Linie auf die Familie, die mit der Unterstützung der Kommune verbunden wird. In manchen Gebieten kann eine Altersversicherung mit einem individuellen Konto durchgeführt werden. Das ländliche kooperative medizinische System soll weiter entfaltet und verbessert werden.“¹²⁵

In der Tat war das traditionelle Alterssicherungsmodell „Familie mit Kommune“ mit der Dekollektivierung und der Politik der Familienplanung ins Stocken geraten. Es war für die ländliche Bevölkerung notwendig, ein neues Alterssicherungsmodell aufzubauen. Seit Anfang der 1990er Jahre hatte die Regierung Pilotprojekte für eine soziale Altersversicherung auf dem Land ausgeführt. Bei dieser Sicherung handelt es sich um ein System des Individualkontos. Die versicherten Bauern und die Kommune zahlten dafür Beträge. Bis 1998 hatten 9.24% der ländlichen Bevölkerung an diesem Programm teilgenommen. In der Praxis wurde es aber als fehlerhaft angesehen und seit 1998 reorganisiert. Die soziale Altersversicherung für Bauern entwickelte sich seitdem im Wesentlichen nur in den reichen Küstengebieten.¹²⁶

Während eine Sicherung des Existenzminimums in den Städten eingeführt wurde, wurde auf dem Land das Fünf-Garantien-System verbessert. 1994 erließ der Staatsrat die „Regeln über die Arbeit der Versorgung mit den Fünf-Garantien auf dem Land“.¹²⁷ Die Regierungen auf Gemeindeebene sind seitdem für die Durchführung der Arbeit der Fünf-Garantien verantwortlich.¹²⁸ Nach den Regeln wird das System durch das Dorf oder die Gemeinde finanziert. Wenn es kollektive Betriebe im Dorf gibt, können die Kosten auch von den kollektiven Betrieben übernommen werden.¹²⁹

Seit den 1990er Jahren versucht die Regierung, das kooperative medizinische System auf dem Land wieder aufzubauen. 1996 war die Deckungsrate des medizinischen Systems von 5% im Jahr 1986 auf 10% der ländlichen Bevölkerung gestiegen.¹³⁰ Die lokalen Regierungen bemühten sich darum, die ländlichen Gesundheitsinstitutionen, nämlich das dreistufige Netz zur Prävention und Gesundheitserhaltung und die medizinischen Hilfe für Armutsfamilien wieder zu festigen und zu verbessern. Ein neues kooperatives medizinisches System mit Sicherung bei schweren Krankheiten wurde ab 2002 etabliert.¹³¹

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

126 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. 48.

127 农村五保供养工作条例, 国务院令 第141号, vom 23. 01. 1994.

128 § 3 der Regeln über die Arbeit der Versorgung mit den fünf Garantien auf dem Land von 1994.

129 § 11 der Regeln über die Arbeit der Versorgung mit den fünf Garantien auf dem Land von 1994.

130 华迎放, 社会保障 (*Hua, Yingfang* (Hrsg.), *Soziale Sicherheit*), S. 332.

131 中共中央、国务院关于进一步加强农村卫生工作的决定 (Beschluss des Zentralkomitees der KP Chinas und des Staatsrats über Festigung der Gesundheitsarbeit auf dem Land), 中发 (2002) 13号,

d) Verteilung der Verwaltungszuständigkeit

Vor 1998 waren viele Regierungsorgane an der Arbeit der sozialen Sicherheit beteiligt. Das Arbeitsministerium war für die Sozialversicherung für Beschäftigte in Unternehmen verantwortlich, das Personalministerium war für die soziale Vorsorge der Staatsbediensteten, das Ministerium für Zivile Angelegenheiten war für die soziale Altersversicherung der Landbevölkerung und die Sozialhilfe sowie die Sonderversorgung, das Gesundheitsministerium für das Gesundheitswesen, das kooperative medizinische System und die Gesundheitsversorgung der Staatsbediensteten zuständig. Die Gewerkschaften übernahmen auch einen Teil der Arbeit der kollektiven Wohlfahrt, wie z. B. Kultur- und Sportveranstaltungen. Außerdem hatte der Staatsrat die Abteilungen von Stromindustrie, Eisenbahn, Post- und Fernmeldewesen, Wasserwirtschaftswesen, Finanzen, Zivilluftfahrt, usw. genehmigt, das Rentenversicherungswesen ihrer Branche selbst zu verwalten.¹³²

Im Jahre 1998 war das ehemalige Arbeitsministerium zum Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit umgewandelt worden. Seitdem übernahm das Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit die Verwaltungszuständigkeit der gesamten Sozialversicherung für Beschäftigte in Unternehmen, der Grundkrankenversicherung für Beamte sowie der ländlichen Altersversicherung. Das Ministerium für Zivile Angelegenheiten war weiter für Sozialhilfe, soziale Wohlfahrt und Sonderversorgung zuständig. Das neue kooperative medizinische System wurde vom Gesundheitsministerium verwaltet.

3. 2003 bis heute: Soziale Sicherheit als Bestandteil der Staatsordnung

Im Jahre 2000 erarbeitete der Staatsrat die „Mitteilung über den Pilotplan zur Verbesserung der sozialen Sicherheit in den Städten“.¹³³ Die Schwerpunkte des Pilotplans bezogen sich auf die Verbesserung der Grundrentenversicherung für Beschäftigte in Unternehmen, Grundkrankenversicherung und Arbeitslosenversicherung sowie der städtischen Sicherung des Existenzminimums. Ziel des Pilotplans war die Errichtung der „von dem Unternehmen unabhängigen Systeme der sozialen Sicherheit mit mehreren Finanzierungsquellen, reguliertem Systembetrieb und sozialisierten Verwaltungsorganen“.¹³⁴

Die Provinz *Liaoning* wurde als erste für ein Pilotprojekt ausgewählt. Die beiden Prioritäten der Pilotprojekte waren Zusammenlegung der Grundlebenssicherung für die ausgegliederten Arbeitnehmer mit der Arbeitslosenversicherung und Auffüllung des

vom 19. 10. 2002; 国务院新闻办公室, 中国的社会保障状况和政策白皮书 (*Presseamt des Staatsrats, Soziale Sicherheit und Sozialpolitik in China*), vom 07. 06. 2005.

132 Siehe: 郑功成, 社会保障学 (*Zheng, Gongcheng* (Hrsg.), *Social Security*), S. 255.

133 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.

134 Abschnitt 1. der Mitteilung über den Pilotplan zur Verbesserung der Systeme der sozialen Sicherheit in den Städten von 2000.

Individualkontos der Grundrentenversicherung.¹³⁵ Das *Liaoning*-Pilotprojekt begann im Juni 2001 und dauerte bis Ende 2003.¹³⁶ Aufgrund der Erfahrungen des Pilotplans wurde die Reform vorangetrieben. Im „Beschluss des Zentralkomitees der KP Chinas über einige Fragen zur Vervollkommnung einer sozialistischen Marktwirtschaft“ (2003)¹³⁷ wurden die Hauptaufgaben für die soziale Sicherheit weiter konkretisiert:¹³⁸

- Vervollkommnung der Grundsozialversicherung und der Sicherung des Existenzminimums für die städtische Bevölkerung,
- Erforschung der Reform der Beamtenvorsorge und der Sicherung des Existenzminimums für die ländliche Bevölkerung,
- Verstärkung der Verwaltung und Überwachung des Sozialversicherungsfonds.

Im Jahre 2004 wurde die Errichtung der „dem Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung entsprechenden“ Systeme der sozialen Sicherheit in die Verfassung aufgenommen.¹³⁹ Seitdem wird die soziale Sicherheit als eines der grundlegenden Systeme des Staates angesehen.¹⁴⁰

Von 1985 bis 2005 hatte China einen neuen Rahmen der sozialen Sicherheit errichtet, ohne die gesellschaftliche Stabilität schwer zu beeinträchtigen. Allerdings stießen die neugebauten Systeme lange Zeit auf Schwierigkeiten. Die neuen Grundversicherungssysteme, insbesondere die Grundrentenversicherung und die Grundkrankenversicherung, gerieten in Finanzierungs- und Verwaltungsproblemen.¹⁴¹ Die Deckungsraten der Sozialversicherungen waren noch ziemlich niedrig. Bis Ende 2005 hatte die Grundrentenversicherung beispielsweise nur 64% der betrieblichen Beschäftigten abgedeckt.¹⁴² Für die städtischen Bewohner, die nicht bei Unternehmen oder öffentlichen Institutionen arbeiteten, gab es bis 2005 noch keine soziale Krankenversicherung. Das Leistungsniveau der neugebauten Systeme war im Vergleich zur Vergangenheit stark gesunken. Nicht nur auf dem Land, sondern auch in den Städten bereitete sich das neue Phänomen „Armutsrisiko wegen Alter und Krankheit“ aus.¹⁴³

135 辽宁省完善城镇社会保障体系试点实施方案 (Pilotplan der Provinz *Liaoning* zur Verbesserung des städtischen Systems der sozialen Sicherheit), zugestimmt am 06. 07. 2001 vom Staatsrat.

136 Siehe: *Darimont*, Sozialversicherungsrecht der V. R. China, S. 113ff.

137 中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定 (Beschluss des Zentralkomitees der KP Chinas über einige Fragen zur Vervollkommnung einer sozialistischen Marktwirtschaft), vom 21. 10. 2003.

138 Nr. 30 des Beschlusses des Zentralkomitees der KP Chinas über einige Fragen zur Vervollkommnung einer sozialistischen Marktwirtschaft von 2003.

139 Art. 14 Abs. 4 der Verfassung von 1982, Revision von 2004, 23. Verfassungszusatz.

140 郑功成, 社会保障学 (*Zheng, Gongcheng* (Hrsg.), Social Security), S. 76.

141 劳动和社会保障部, 劳动和社会保障事业发展十一五规划纲要 (*Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit*, Der 11. Fünfjahresentwicklungsplan für Arbeit und soziale Sicherheit (2006-2010).

142 劳动和社会保障事业发展统计公报 2005 (Statistisches Bulletin über Arbeit und soziale Sicherheit 2005), http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/2006-06/12/content_119277.htm (Stand: 15. 07. 2010).

143 Vgl. *Darimont*, in: “ Sozialer Sprengstoff in China?“ - Dimensionen sozialer Herausforderungen in der Volksrepublik, S. 67ff.

Eine Hauptursache für die Finanzierungsschwierigkeiten der sozialen Sicherung war, dass die Regierung am Anfang der Reform aufgrund ihrer mangelnden finanziellen Ressourcen. Außerdem versuchte die Regierung durch die politische Parole „Effizienz genießt Priorität“, die beinhaltet, dass der Einzelne mehr Verantwortung übernehmen soll, sich der finanziellen Belastung durch die Sicherungssysteme zu entledigen. Z. B. probierte die Regierung durch Erhöhung des Beitragssatzes der Unternehmen die Bestandsrenten zu finanzieren, ebenso wie sie auf die individuellen Konten der Arbeitnehmer zugriff, indem sie mit diesem Geld die Bestandsrenten zahlte. Ein anderes Beispiel war die Abschaffung der finanziellen Unterstützung für die grundlegende medizinische Versorgung.¹⁴⁴

Seit 2005 wandelte sich die politische Parole „Effizienz genießt Priorität“ in „Gleichgewicht von Gleichheit und Effizienz“.¹⁴⁵ Im 6. Plenum des 16. Zentralkomitees der KP Chinas wurde das Sozialwesen als eine der wichtigsten Fragen behandelt. Im Beschluss des Zentralkomitees wurde gefordert, eine harmonische Gesellschaft aufzubauen und bis 2020 im Wesentlichen ein umfassendes System der sozialen Sicherung zu errichten, das alle städtische und ländliche Bevölkerung erfasst.¹⁴⁶ Diese staatliche Aufgabe wurde im „Beschluss des Zentralkomitees der KP Chinas über einige wichtige Fragen zur Strukturierung einer harmonischen sozialistischen Gesellschaft“ ausführlicher formuliert und betrifft alle Zweige der sozialen Sicherheit.¹⁴⁷ Um bis 2020 das Ziel „Jeder genießt Grundlebenssicherung, jeder genießt medizinische Grundversorgung“¹⁴⁸ zu erreichen, hat der Staat die finanzielle Unterstützung für die öffentlichen Dienstleistungen seit 2006 stetig aufgestockt.

Nach der Steuerreform 1994 bleibt die Einnahmenquote der Zentralregierung stetig über 50% der gesamten Staatseinnahmen. Der Staat verfügt nun wieder über reichliche Mittel, die finanzielle Unterstützung für das Sozialwesen aufzustocken. Im Jahre 2006 wurde das Gesetz über die Schulpflicht revidiert.¹⁴⁹ Die neunjährige allgemeine Schulpflicht, die seit Ende der 1990er Jahre gebührenpflichtig war, ist seit 01. 09. 2006 wieder kostenlos.¹⁵⁰ Die Regierungen verschiedener Ebene finanzieren die allgemeine Schulpflicht.¹⁵¹ Auch im Jahre 2006 hat der Staatsrat die „Regeln über die Versorgung

144 葛延风, 社会保障制度遭遇变局 (*Ge, Yanfeng*, Notstand der sozialen Sicherheit), in: 中国改革 (Die chinesischen Reformen), 2005/1, S. 31ff; 陈佳贵, 中国社会保障发展报告 1997-2001 (*Chen, Jiagui* (Hrsg.), China Social Security System Development Report 1997-2001), S. 26 ff.

145 中国共产党十六届五中全会公报 (Bulletin des 5. Plenums des 16. Zentralkomitees der KP Chinas), vom 11. 10. 2005, in: 人民日报 (RMRB), 12. 10. 2005.

146 中国共产党十六届六中全会公报 (Bulletin des 6. Plenums des 16. Zentralkomitees der KP Chinas), vom 11. 10. 2006, in: 人民日报 (RMRB), 12. 10. 2006.

147 Abschnitt 4. des Beschlusses des Zentralkomitees der KP Chinas über einigen wichtigen Fragen zur Strukturierung einer harmonischen sozialistischen Gesellschaft von 2006, ausführlich vgl. Dritter Teil, Systematisierung in den amtlichen Texten.

148 胡锦涛, 在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告 (*Hu, Jintao*, Bericht auf dem 17. Parteitag der KP Chinas), vom 15. 10. 2007, in: 人民日报 (RMRB), 25. 10. 2007.

149 中华人民共和国义务教育法 von 1986, revidiert am 29. 06. 2006.

150 § 2 Abs. 2 Gesetz über Schulpflicht.

151 § 42 Abs. 1 Gesetz über Schulpflicht.

mit den Fünf-Garantien auf dem Land“ modifiziert, die Regierungen verschiedener Ebene finanzieren nun das Fünf-Garantien-System zusammen, welches früher lediglich vom Kollektiv gezahlt wurde.¹⁵² Von 2003 bis 2007 hatte der Staat insgesamt 1950 Mrd. RMB für die soziale Sicherung ausgegeben, im Vergleich zu den vergangenen fünf Jahren waren die Ausgaben um 141% gestiegen.¹⁵³

Darüber hinaus hat die auf dem 5. Plenum des 16. Zentralkomitees der KP Chinas verabschiedete politische Entscheidung, das Entwicklungsmodell zu verändern,¹⁵⁴ den Ausbau der sozialen Sicherheit beschleunigt. Nach dieser Entscheidung ist das Wirtschaftswachstum, das sich hauptsächlich auf die Ankurbelung durch Investition und Export stützt, zur Erweiterung der Inlandsnachfrage – besonders des Konsumbedarfs – zu fördern. Dafür müssen die Verbesserungsprogramme der sozialen Sicherung, insbesondere die Reform des Gesundheitswesens und der Alterssicherung, beschleunigt werden, um die Ersparnisrate der Familien zu verringern.¹⁵⁵

Seit 2006 wurde eine Vielzahl an sozialpolitischen Maßnahmen einschließlich der Sicherung des Existenzminimums für die ländliche Bevölkerung (2007), der ländliche Altersversicherung (2009) sowie der Gesundheitsreform (2009) durchgeführt. Die Deckungsraten der sozialen Sicherungssysteme haben sich wesentlich vergrößert.¹⁵⁶ Z. B. hat das neue kooperative medizinische System bis Ende 2009 über 90% der ländlichen Bevölkerung erfasst. 2007 begannen das Pilotprojekt der einheitlichen Entwicklungsplanung von Stadt und Land und die Integration der sozialen Sicherungssysteme. Die einheitliche Verwaltung der Grundrentenversicherung für Beschäftigte in Unternehmen wurde von der Kreis- und Bezirksebene auf die Provinzebene verlagert. Im Jahre 2008 wurde das staatliche Verwaltungssystem noch mal reformiert, Das Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit und das Personalministerium wurden durch das Ministerium für Personalwesen und soziale Sicherheit ersetzt.

Das Sozialversicherungsgesetz wurde im Jahre 2010 erlassen. Damit wird der Rahmen eines alle ländliche und städtische Bevölkerung umfassenden Sozialversicherungssystems festgelegt. Die Grundsätze, die Zweige, die Träger sowie die Aufsicht der Sozialversicherungen werden erstmal durch ein spezielles Gesetz einheitlich geregelt. Für die sozialen Altersversicherungen wird das Grundmodell „Solidarfonds mit Individualkonto“ gesetzlich bestimmt.¹⁵⁷ In diesem Gesetz wird auch festgelegt, dass die einheitliche Planung des Fonds der Grundrentenversicherung auf Nationalebene Schritt für Schritt zu vervollkommen ist, während die anderen Versicherungsfonds auf Provinz-

152 农村五保供养工作条例 (Regeln über die Arbeit der Versorgung mit den fünf Garantien auf dem Land), 国务院令 Nr. 456, vom 01. 03. 2006.

153 2008 年政府工作报告 (Tätigkeitsbericht des Staatsrats 2008), vom 05. 03. 2008.

154 中共中央关于制定国民经济和社会发展第11个五年规划的建议 (Vorschlag des Zentralkomitees der KP Chinas zum 11. Fünfjahresplan), vom 11. 10. 2005, in: 人民日报 (RMRB), vom 19. 10. 2005.

155 Vgl. *World Bank*, Country Partnership Strategy for the People's Republic of China - for the Period 2006-2010, S. 8.

156 2008年政府工作报告 (Tätigkeitsbericht des Staatsrats 2008), vom 05. 03. 2008.

157 § 11 Sozialversicherungsgesetz von 2010.

ebene verwaltet werden.¹⁵⁸ Ein überregionalen Mechanismus für die Übertragung und Fortsetzung der Sozialversicherungsbeziehungen ist zu schaffen.¹⁵⁹

III. Pilotprojekte als chinesische Besonderheit

Das Modell der chinesischen Reform lautet: „Pilotprojekte probeweise ausführen – allmählich verbreiten – vereinheitlichen und allseitig durchführen“.¹⁶⁰ Das bedeutet, dass vor der Etablierung eines neuen Systems zuerst verschiedene Pläne in kleineren Gebieten erprobt werden. Durch die Pilotprojekte werden die Reformpläne verbessert, um schließlich landesweit vereinheitlichen zu können. Das alte System wird Schritt für Schritt durch das Neue ersetzt, lange Zeit bestehen die beiden Systeme nebeneinander.

Fast alle Reformpläne der sozialen Sicherheit werden langfristig erprobt. Bereits 1982 wurde in der Stadt *Changzhou* und *Chongqing* Wirtschaftsreformen erprobt, von denen sich ein Teil auf die Sozialversicherung bezog.¹⁶¹ Die Reform des Gesundheitssystems begann im Jahre 1988, der Staatsrat hat vier Städte mittlerer Größe für den Pilotplan ausgewählt.¹⁶² Bis zur Vereinheitlichung der Grundkrankenversicherung für die städtischen Arbeitnehmer im Jahre 1998 wurden Pilotprojekte 1994 und 1996 in 40 Städten verbreitet. Das Pilotprojekt des neuen kooperativen medizinischen Systems hat im Jahre 2003¹⁶³ und das Pilotprojekt der Grundkrankenversicherung für die städtischen Bewohner hat erst im Jahre 2007¹⁶⁴ angefangen. Der Aufbau eines alle Bürger umfassenden Gesundheitssystems ist zurzeit noch nicht vollendet.

Ein ähnliches Beispiel ist die Reform der Altersversicherung. Seit 1989 wurde die Rentenversicherung mit dem Modell „Solidarfonds mit individuellen Konten“ zuerst in der Stadt *Shenzhen* und in der Provinz *Hainan* experimentiert.¹⁶⁵ Nach acht Jahren wurde die Grundrentenversicherung mit dem Beschluss des Staatsrats landesweit vereinheitlicht. Dieses Modell wurde aber wegen seiner Durchführbarkeit heftig kritisiert. Der Staatsrat hat sich nach langer Diskussion entschieden, eine Reihe Pilotpläne zur

158 § 64 Abs. 3 Sozialversicherungsgesetz von 2010.

159 §§ 19, 32, 52 Sozialversicherungsgesetz von 2010.

160 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. 4.

161 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. 78.

162 高书生, 社会保障改革何去何从 (Gao, Shusheng, Die Reform der sozialen Sicherheit steht am Scheideweg), S. 100.

163 卫生部, 财政部, 农业部, 关于建立新型农村合作医疗制度的意见 (Gesundheitsministerium, Finanzministerium, Landwirtschaftsministerium, Vorschläge zum Aufbau des neuen ländlichen kooperativen medizinischen Systems), 国办发 (2003) Nr. 3, vom 10. 03. 2003.

164 国务院关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见 (Leitlinien des Staatsrats über Entfaltung des Pilotprojekts der Grundkrankenversicherung für städtische Bewohner), 国发 (2007) 20号, vom 10. 07. 2007.

165 国家体改委, 1989年经济体制改革要点 (Ausschuss des Staatsrats für Reformplanung, Schwerpunkte der Wirtschaftsreform von 1989), vom 04. 03. 1989.