

Dritter Teil: Entwicklung der sozialen Sicherheit

– Geschichte, Systematisierung und Reformen

Mit dem ersten und dem zweiten Teil dieser Arbeit wurden die allgemeinen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen, rechtlichen sowie historischen Rahmenbedingungen der sozialen Sicherheit in China dargestellt, um dem Leser die Komplexität der „chinesischen Fragen“ unter einem „Makroblick“ zu verdeutlichen. Die historischen Erfahrungen und die gegenwärtige Lage Chinas sprechen dafür, dass die chinesische soziale Sicherheit sich unter dem westlichen Einfluss mit intensiver „chinesischer Prägung“ bildet. Im Folgenden werden die Struktur, die Einzelheiten und die Entwicklungstendenzen der sozialen Sicherheit untersucht. Zuerst eine kurze Übersicht über den Entwicklungsprozess und die wesentlichen Merkmale dieses Bereiches:

1. Seit der Gründung der Volksrepublik hat der Staat der sozialistischen Planwirtschaft entsprechend umfassende soziale Sicherungssysteme für die Bürger aufgebaut. Aufgrund der politischen Entscheidung für die Industrialisierung¹ war eine Differenzierung der sozialen Sicherung für die städtische und die ländliche Bevölkerung notwendig.
2. Parallel zur Wirtschaftsreform wird die soziale Sicherheit umgewandelt. Die neu aufgebauten Sicherungssysteme waren zunächst durch die finanziellen Mittel des Staates begrenzt. Außerdem wurde die Eigenverantwortung der Bürger durch die Parole „Effizienz genießt Priorität“² gestärkt.
3. Mit der wirtschaftlichen Re-Zentralisierung hat die Einnahmenquote der Zentralregierung stark zugenommen. Der Appell zu „einer harmonischen Gesellschaft“, die sozialistische Forderung der Gerechtigkeit und der traditionelle Gedanke über „Ausgewogenheit und Balance“ haben die Richtung der Reform der sozialen Sicherheit nun wieder zu „Führen durch Staat“ und „Verantwortung der Regierung“ verändert.
4. Die Umgestaltung der sozialen Sicherheit geht wie die Wirtschaftsreform Schritt für Schritt voran durch Pilotprojekte. In diesem Bereich existiert eine Vielzahl an politischen Richtlinien und staatlichen Politnormen. Es gibt noch kein einheitliches Rechtssystem für die soziale Sicherheit.
5. Ein neuer Rahmen der sozialen Sicherheit für alle Bürger, insbesondere in der anfänglichen Gestalt der Sozialversicherungen, wurde schon aufgebaut. Aber die einheitliche und umfassende Planung für die soziale Sicherung aller städtischen und ländlichen Bevölkerung wird noch von der negativen Wirkung der chinesischen Industrialisierung – die dualistische Sozialstruktur – beschränkt. Es fehlen zurzeit noch ausreichende Verknüpfungen zwischen den verschiedenen Systemen.

1 Ausführlich vgl. Erster Teil, Industrialisierung und *Hukou*-Registrierung.

2 Ausführlich vgl. Erster Teil, Modernisierungsprozess seit 1978.

A. Begriffe

I. 社会保障 (Soziale Sicherheit)

Der chinesische Begriff „社会保障 (shèhuì bǎozhàng)“, der das Äquivalent des deutschen Begriffs „soziale Sicherheit“ ist, ist eine Übersetzung des amerikanischen Begriffs „social security“,³ der erstmals im „Social Security Act“ von 1935 benutzt wurde. Diese Norm enthält Regelungen über die Arbeitslosenversicherung, Alterssicherung und Gesundheitsleistungen. Vorher wurden ähnliche Regelungen schon in Europa, insbesondere in Deutschland seit Ende des 19. Jahrhunderts aufgestellt.⁴ Danach wurde der Begriff „social security“ in der Atlantik-Charta von 1941⁵ und in den Beveridge-Report⁶ aufgenommen. Im Jahre 1944 versuchte die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) in ihrer Philadelphia-Konferenz⁷ zu verdeutlichen, was unter „social security“ zu verstehen ist.⁸ In ihrem Übereinkommen Nr. 102 über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit⁹ wurden folgende Sozialleistungen genannt: ärztliche Betreuung, Krankengeld, Leistungen bei Mutterschaft, bei Invalidität, bei Alter, an Hinterbliebene, bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, bei Arbeitslosigkeit sowie Familienleistungen.

Seitdem ist dieser Begriff weltweit anerkannt. Die ILO hat im Jahre 1984 eine Definition über „social security“ gegeben:

„The protection which society provides for its members, through a series of public measures, against the economic and social distress that otherwise would be caused by the stoppage or substantial reduction of earnings resulting from sickness, maternity, employment injury, unemployment, invalidity, old age and death, the provision of medical care, and the provision of subsidies for families with children.“¹⁰

3 Vgl. 华迎放, 社会保障 (Hua, Yingfang (Hrsg.), Soziale Sicherheit), S. 2; 郑功成, 社会保障学 (Zheng, Gongcheng (Hrsg.), Social Security), S. 4; 黎建飞, 社会保障法 (Li, Jianfei (Hrsg.), Recht der sozialen Sicherheit), S. 2; 林嘉, 社会保障法的理念, 实践与创新 (Lin, Jia, Theory, Practice and Innovation on Social Security Law), S. 4; 史探径, 我国社会保障法的几个理论问题 (Shi, Tanjing, Einige theoretische Fragen über das chinesische Recht der sozialen Sicherheit), in: 法学研究 (Journal of Law), 1998/4, S. 18ff.

4 Schmid, Sozialrecht und Recht der sozialen Sicherheit, S. 44; Kaufmann, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, S. 92.

5 The Atlantic Charter, vom 14. 08. 1941.

6 Beveridge, Social Insurance and Allied Services: Report by Sir William Beveridge, 1942.

7 Erklärung über die Ziele und Zwecke der Internationalen Arbeitsorganisation, vom 10. 05. 1944.

8 Erklärung von Philadelphia III. F): Ausbau von Maßnahmen der sozialen Sicherheit, um allen, die eines solchen Schutzes bedürfen, ein Mindesteinkommen zu sichern, und um umfassende ärztliche Betreuung zu gewährleisten, ...

9 ILO, Übereinkommen über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit, 1952.

10 International Labour Office, Introduction to social security, 1984, S. 3.

Danach wurden dieser Begriff und die ILO-Definition über soziale Sicherheit in China anerkannt.¹¹ Im „Vorschlag der KP Chinas für den 7. Fünfjahresplan“¹² und im 7. Fünfjahresplan für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung (1986-1990) wurde „社会保障“ erstmals offiziell verwendet. Mit diesem Fünfjahresplan wurde festgelegt, dass neue Systeme der sozialen Sicherheit, die Sozialversicherung, Sozialhilfe, soziale Wohlfahrt und Sondernversorgung umfassen und der neuen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Situation entsprechen, schrittweise zu gestalten sind.¹³ Es gab aber keine offizielle Definition für den Begriff der sozialen Sicherheit. Der Geltungsbereich war auch nicht vollständig festgelegt.

Während der Wirtschaftsreform und der gesellschaftlichen Entwicklung erweitert sich der Geltungsbereich der sozialen Sicherheit in den offiziellen Dokumenten, wie z. B. die Wohnungspolitik, die genossenschaftliche Hilfe sowie das kommerzielle Versicherungswesen werden zurzeit als Bestandteile der sozialen Sicherheit bezeichnet.¹⁴

In der chinesischen Literatur hat sich eine allgemeine Definition der sozialen Sicherheit nicht gebildet. Im engeren Sinne beschränkt sich die soziale Sicherheit auf „die durch Gesetzgebung vorgeschriebenen Maßnahmen der materiellen Hilfe des Staats für Mitglieder der Gesellschaft im Falle von Krankheit, Alter, Unfall, Arbeitsunfähigkeit oder bei Naturkatastrophen“.¹⁵ Im weiteren Sinne ist soziale Sicherheit ein Inbegriff von Sozialversicherung, Sozialhilfe, sozialer Wohlfahrt, medizinischer Versorgung, staatlicher und betrieblicher Zuschüsse sowie gegenseitiger Hilfe,¹⁶ der nicht nur die Lebenssituation der Bürger garantiert, sondern auch den Lebensstandard der Bürger verbessert.¹⁷

Bei allen unterschiedlichen Auffassungen über „soziale Sicherheit“ und „Systeme der sozialen Sicherheit“ besteht in der chinesischen Literatur zumindest Einigkeit über folgende Elemente: Ziel der sozialen Sicherheit ist Gewährleistung der sozialen Gleichheit und Gerechtigkeit sowie der Teilhabe aller Bürger an den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen. Die Systeme der sozialen Sicherheit werden durch Gesetzgebung beschlossen, sie bilden ein Mechanismus für die Verteilung und die Umver-

11 史探径, 我国社会保障法的几个理论问题 (Shi, Tanjing, Einige theoretische Fragen über das chinesische Recht der sozialen Sicherheit), in: 法学研究 (Journal of Law), 1998/4, S. 18.

12 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 über Ausarbeitung des 7. Fünfjahresplans für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung), vom 23. 09. 1985.

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

14 Siehe: 国务院新闻办公室, 中国的劳动和社会保障状况的白皮书 (Presseamt des Staatsrats, Arbeit und Sozialabsicherung in China), 04/2002, Übersetzung in Beijing Rundschau 2002, Nr. 20; 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. 39; 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 (Beschluss des Zentralkomitees der KP Chinas über einige Fragen zur Errichtung einer sozialistischen Marktwirtschaft), vom 14. 11. 1993, in: 人民日报 (RMRB), 17. 11. 1993.

15 黎建飞, 社会保障法 (Li, Jianfei (Hrsg.), Das Recht der sozialen Sicherheit), S. 2.

16 郑功成, 社会保障学 (Zheng, Gongcheng (Hrsg.), Social Security), S. 7.

17 林嘉, 社会保障法的理念, 实践与创新 (Lin, Jia, Theory, Practice and Innovation on Social Security Law), S. 8.

teilung von Volkseinkommen. Der Staat ist für die Errichtung der Systeme der sozialen Sicherheit verantwortlich.¹⁸

In dieser Arbeit wird der Begriff der sozialen Sicherheit im weiteren Sinne verstanden. Eine neue konkretere Systematisierung wird benutzt. Soziale Sicherheit unterteilt sich in die Bereiche Sozialvorsorge (Sozialversicherungen, besondere Vorsorgesysteme), Sozialhilfe, soziale Förderung (Beschäftigungsförderung, Bildungsförderung, soziale Wohlfahrteinrichtungen) und Sondersversorgung.

II. 社会福利 (Soziale Wohlfahrt)

Die Begriffe „welfare state“ und „Sozialstaat“ werden im Chinesischen als „社会福利国家 (shèhuì fúli guójiā)“ bezeichnet und allein für die westlichen Industriestaaten, die „privatkapitalistisch gesteuert“¹⁹ sind, verwendet, um sie vom chinesischen sozialistischen Typ der sozialen Sicherheit zu unterscheiden. Der Umfang des Begriffs ist gleich oder weiter als soziale Sicherheit und Sozialpolitik. Alle sozialpolitischen Maßnahmen, Einrichtungen und Leistungen wie z. B. Sozialversicherung, Sozialhilfe, öffentliche Einrichtungen für Kultur, Bildung, Gesundheit, die der Staat zur Sicherung und Verbesserung des Lebensstandards sowie zur Steigerung des Wohlergehens seiner Bürger ergreift, werden von diesem Begriff umfasst.²⁰ Im westlichen Verständnis wird „soziale Wohlfahrt“ also im weiten Sinne verstanden.

Demgegenüber ist der chinesische Begriff „soziale Wohlfahrt“ (社会福利 shèhuì fúli) ziemlich eng gefasst. Soziale Wohlfahrt ist im chinesischen Sprachgebrauch ein Bestandteil der sozialen Sicherheit. Ziel der Errichtung der Systeme der sozialen Wohlfahrt ist nicht die Sicherung des Existenzbedürfnisses der Bürger, sondern die Verbesserung der sozialen Position aller Mitglieder der Gesellschaft.²¹ Der Begriff der sozialen Wohlfahrt bezeichnet nur die vom Staat oder vom Kollektiv finanzierten öffentlichen Einrichtungen, Leistungen oder Zuschüsse für Bildung, Kultur, Gesundheit, Wohnung sowie Familie (einschließlich allgemeine Wohlfahrt, kollektive Wohlfahrt und spezielle Wohlfahrt). Eine noch enger gefasste Definition der sozialen Wohlfahrt bezieht sich auf

18 Siehe: 陈良瑾, 社会保障教程 (Chen, Liangjin (Hrsg.), Soziale Sicherheit), S. 11; 华迎放, 社会保障 (Hua, Yingfang (Hrsg.), Soziale Sicherheit), S. 3; 郑功成, 社会保障学 (Zheng, Gongcheng (Hrsg.), Social Security), S. 7; 黎建飞, 社会保障法 (Li, Jianfei (Hrsg.), Recht der sozialen Sicherheit), S. 2; 林嘉, 社会保障法的理念, 实践与创新 (Lin, Jia, Theory, Practice and Innovation on Social Security Law), S. 8; 韩君玲, 劳动与社会保障法简明教程 (Han, Junling, Grundlage des Arbeitsrechts und Sozialrechts), S. 164; 史探径, 我国社会保障法的几个理论问题 (Shi, Tanjing, Einige theoretische Fragen über das chinesische Recht der sozialen Sicherheit), in: 法学研究 (Journal of Law), 1998/4, S. 18ff.

19 Kaufmann, Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen, S. 190.

20 Siehe: 林嘉, 社会保障法的理念, 实践与创新 (Lin, Jia, Theory, Practice and Innovation on Social Security Law), S. 10; 华迎放, 社会保障 (Hua, Yingfang (Hrsg.), Soziale Sicherheit), S. 376.

21 华迎放, 社会保障 (Hua, Yingfang (Hrsg.), Soziale Sicherheit), S. 9; 林嘉, 社会保障法的理念, 实践与创新 (Lin, Jia, Theory, Practice and Innovation on Social Security Law), S. 10.