

Zhang Junhua\*

## Der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in der VR China – eine kritische Betrachtung (Teil 1)

Trotz unverkennbarer wirtschaftlicher Erfolge befindet sich die VR China seit einigen Jahren in einer sozialpolitisch sehr kritischen Phase. Dieser Ansicht sind nicht nur erfahrene Chinakenner im Ausland, sie wird auch von einsichtigen Sozialwissenschaftlern in der VR China selbst geteilt. Erst vor einigen Monaten haben die drei bekannten Sozialwissenschaftler Hu Angang, Wang Shaoguang und Ding Yuanzhu die Staatsführung vor der Gefahr explosiver sozialer Unruhen gewarnt. Es sei höchste Zeit, verstärkt Maßnahmen im Bereich der sozialen Sicherung zu treffen, um drohende Konflikte mit den „sozial schwachen“ Gruppen zu vermeiden oder zumindest abzuschwächen (Su Renyan 2002).

Es ist inzwischen kein Geheimnis mehr, dass sich jährlich mehrere Tausend Streiks, Demonstrationen und Petitionskampagnen bis hin zu gewaltvollen Konflikten mit der Polizei und Ortsbehörden ereignen. Obwohl die Kommunistische Partei Chinas (KPCh) in der Wirtschaftsreform bisher nicht im Interesse des von ihr laut Selbstanspruch vertretenen „Proletariats“ handelte, versucht sie dennoch, die soziale Not der Verlierer – die im Prozess der Globalisierung wie beispielsweise durch Chinas Beitritt zur WTO noch verstärkt wird – auf ein verträgliches Maß einzugrenzen, um so Aufstände größeren Umfangs zu vermeiden. Denn jede Art von Unruhen schadet der politischen und gesellschaftlichen Stabilität und behindert fernerhin die Verwirklichung des „Wirtschaftsimperativs“: Die KPCh weiß genau, dass ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum ihre einzige Legitimationsgrundlage ist. Da aber Chinas Wirtschaftserfolge in vieler Hinsicht den billigen Arbeitskräften und einem relativ friedlichen und zugleich freundlichen Investitionsklima zu verdanken sind, tut die chinesische Staatsführung fast alles, um diesen Status auch weiterhin aufrechtzuerhalten.

Dazu gehört als eine wichtige Aufgabe, die China in der nahen Zukunft zu bewältigen hat, der Aufbau eines Systems der sozialen Sicherung. Die seit März 2003 durch den Ausbruch der Lungenkrankheit SARS verursachte Krise war ein zusätzlicher Anstoß für die neue Staatsführung, diesen Prozess zu beschleunigen. Denn schließlich ist ein funktionsfähiges öffentliches Gesundheitssystem die unabdingbare Voraussetzung für die Bekämpfung einer derartigen Krankheit. Ersteres ist wiederum einge-

bettet in ein funktionsfähiges System der sozialen Sicherung. Die neue chinesische Führung weiß genau, dass China ein solches System nicht hat, das vor allem die Landbevölkerung vor derartigen Krankheiten schützen kann. Und sie weiß auch, dass z.B. die massive Ausbreitung einer Krankheit wie SARS für die Regierung verheerende Folgen haben könnte.

Vor und nach der Machtübergabe innerhalb der KPCh auf dem XVI. Parteitag im November 2002 ist in der westlichen Presse viel darüber spekuliert worden, wie lange eine autoritäre Partei wie die KPCh sich überhaupt noch im Sattel halten kann. Viele Chinaexperten versuchen, diese Frage von der derzeitigen Wirtschaftslage her zu beantworten. Tatsächlich aber entscheidet sich diese Frage in hohem Maß unmittelbar damit, ob es der chinesischen politischen Führung in den nächsten Jahren gelingt, ein funktionsfähiges marktorientiertes System der sozialen Sicherung aufzubauen, das sich dauerhaft bewährt. Scheitert dieser Versuch, dann dürfte eine landesweite Revolte unvermeidbar sein.

Vieles deutet darauf hin, dass der Aufbau eines Systems der sozialen Sicherung seit einigen Jahren auf der politischen Tagesordnung der KPCh steht und die politische Führung Chinas einen Konsens erzielt hat, dass ein stabilitätsstiftendes System der sozialen Sicherung in China eine dringende Notwendigkeit geworden ist. So hat kein Land in den letzten vier bis fünf Jahren so viele diesbezügliche Gesetze und Bestimmungen erlassen wie China. Die neue so genannte vierte Führungsgeneration scheint eine einigermaßen gerechte Sozialpolitik ebenfalls für wichtig, ja sogar für noch wichtiger zu halten, wie sich bereits bei Auftritten von Hu Jintao nach seiner Designierung zum Generalsekretär zeigte. Schon bei der ersten Sitzung des Zentralkomitees der Partei unter seiner Führung wurde das Thema Sozialpolitik als eine der erstrangigen Aufgaben besprochen.<sup>1</sup> Und kurz nach seinem Amtsantritt machte er einige medienwirksame Besuche bei hilfsbedürftigen Familien in armen Regionen und versprach in der Öffentlichkeit mehr Unterstützung für die sozial schwachen Gruppen.

Wie die Erfahrungen der entwickelten Industriestaaten zeigen, ist der Aufbau eines gerechten Systems der sozialen Sicherung eine Angelegenheit der modernen Gesellschaft, die zumindest einen bestimmten institutionellen, politischen und ökonomischen Entwicklungsstand voraussetzt. Zur Bewältigung dieser Aufgabe gehört nicht allein die Bekundung des politischen Willens seitens der politischen Elite. In China z.B. geht es auch darum, ob die Staatsführung bereit sein wird, orthodoxe „sozialistische“ Strukturen aufzugeben und Professionalität der Regierung im Sinne von „good governance“<sup>2</sup> anzunehmen. Dementsprechend sind die folgenden Fragen von Relevanz: Wie lässt sich Chinas Sozialpolitik charakterisieren? Welchen Reformweg hat die chinesische Staatsführung im Hinblick auf die soziale Sicherung eingeschlagen und welche Konsequenzen und Perspektiven hat diese Reform?

In dem vorliegenden Aufsatz werden zur Beantwortung

<sup>1</sup> [www2.chinesenewsnet.com/cgi-bin/newsfetch.cgi?unidoc=big5&src=SinoNews/Mainland/Fri\\_Dec\\_\\_6\\_18\\_20\\_13\\_2002.htm](http://www2.chinesenewsnet.com/cgi-bin/newsfetch.cgi?unidoc=big5&src=SinoNews/Mainland/Fri_Dec__6_18_20_13_2002.htm).

<sup>2</sup> Zum Begriff der „Good Governance“ siehe Theobald, Christian, *Zur Ökonomik des Staates: good governance und die Perzeption der Weltbank*, Baden-Baden: Nomos-Verlag-Gesellschaft, 2000.

tung dieser Fragen folgende Aspekte behandelt: Zunächst wird im Anschluss an einen historischen Rückblick eine Bestandsaufnahme der bisherigen Veränderungen im sozialen Sicherungssystem gemacht. Dabei werden die Probleme dieser Entwicklungen beleuchtet und deren Ursachen benannt. Schließlich wird diskutiert, welche Möglichkeiten für die Weiterentwicklung der chinesischen Sozialpolitik bestehen.

Um Missverständnisse zu vermeiden, soll vorab eine begriffliche Abklärung von „Sozialpolitik“ erfolgen. In der vorliegenden Untersuchung werden unter Sozialpolitik die Kernbereiche der von der klassischen Sozialversicherung abgedeckten Risiken verstanden. Diese schließen Krankenversicherung, Rentenversicherung, Unfallversicherung und Arbeitslosenversicherung sowie die Sicherung eines Existenzminimums ein (Heise 1998). Arbeitsmarkt- oder Wohnungspolitik, aber auch die Einkommenspolitik, die gleichfalls sozialpolitischen Zielen dienen können und somit teilweise auch als Sozialpolitik bezeichnet werden könnten, sollen hier jedoch nicht berücksichtigt werden.<sup>3</sup>

Zur begrifflichen Klarstellung gehört auch der Hinweis, dass die Unterscheidung zwischen sozialer Sicherung (*shehui baozhang*) und sozialer Wohlfahrt (*shehui fuli*) in China immer mehr an Bedeutung gewinnt und die Gestaltung einer neuen Sozialpolitik beeinflusst. Der Begriff „soziale Sicherung“ bezieht sich dabei auf die Sicherung von Grundbedürfnissen im Sinne einer Mindestabsicherung für Kranke, Rentner und Arbeitslose und soll – zumindest theoretisch – für alle Bürger gelten. Demgegenüber impliziert der Wortgebrauch von sozialer Wohlfahrt eine Vision, die noch weit weg von der chinesischen Realität ist oder höchstens teilweise bei den Besserverdienern verwirklicht werden kann, und zwar die einer Erweiterung und Steigerung der sozialen Sicherung auf ein Niveau, das einige westliche Industriestaaten erreicht haben (Cook 2002). Es besteht zwar nach wie vor Unklarheit in der genauen Abgrenzung beider Begriffe, die Tendenz ist jedoch deutlich zu erkennen: In China wird inzwischen immer häufiger der Begriff „soziale Sicherung“ verwendet. Die chinesische Staatsführung hofft, dass der Staat durch diese semantische Akzentuierung zumindest etwas mehr Legitimität gewinnt, um einen Teil der finanziellen Last dieser Absicherung auf die Individuen verlagern zu können (Shi Zhengxing 2001: 133-156).

## 1 Ein historischer Rückblick

Im Allgemeinen wird die Entwicklung des Systems sozialer Sicherung in der Volksrepublik China in vier Phasen aufgeteilt. Die erste Phase (1949-1966) ist durch den Aufbau und die Konsolidierung eines sozialen Sicherungssystems nach sowjetischem Modell gekennzeichnet. Im Jahr 1951 wurden „Regelungen für die Arbeitsversicherung in der VR China“<sup>4</sup> für die städtischen Gebiete Chinas erlas-

sen. Diesen Regelungen zufolge konnten die städtischen Erwerbstätigen fast alle Arten sozialer Leistungen (Gesundheits- und Alterssicherung, Sicherung bei Arbeitsunfall und Berufskrankheit, Urlaubsregelung für Mutterschaft, Beihilfe für den Todesfall u.a.) in Anspruch nehmen. Der Allchinesische Gewerkschaftsbund übernahm als staatliche Institution die Verantwortung für die Durchführung der nationalen Sozialpolitik. Das Arbeitsministerium fungierte als Aufsichtsbehörde. Die Finanzierung der sozialen Sicherung erfolgte durch die Betriebe und den Gewerkschaftsbund.

Die Landbevölkerung war aus diesem System von vornherein ausgeschlossen. Ihre einzige „Sozialversicherung“ waren die Familie und ein Stück Ackerland. Zwar wurde das Fünf-Garantien-System (*wubao zhidu*) eingeführt, wonach die älteren, arbeitsunfähigen Menschen und die Waisen, die ohne sonstige Unterstützung von der Familie oder Verwandten den Lebensunterhalt bestreiten mussten, mit Nahrung, Obdach, Kleidung, medizinischer Fürsorge und Vorkehrungen für die Beerdigung (sowie Schulbildung für die Waisen) versorgt wurden. Dabei handelte es sich jedoch nur um eine recht begrenzte Unterstützung und es war nur eine äußerst kleine Gruppe der Landbevölkerung einbezogen.

Das soziale Sicherungssystem war in den 1950er bis 1970er Jahren darauf ausgerichtet, dass alle Ressourcen ausschließlich für die rasche Industrialisierung nach sowjetischem Modell akkumuliert und verwendet wurden. Die Präferenzierung der Industrie auf Kosten der Landwirtschaft führte unweigerlich zu einem so genannten dualen System, nämlich der unterschiedlichen Behandlung von Stadt- und Landbevölkerung. Dieses duale System wurde weiter durch die Einführung eines Registrierungssystems für alle Einwohner und die Gründung der Volkskommunen gefestigt: Um die Städte vor etwaiger Landflucht zu schützen, wurde 1958 vom Ständigen Ausschuss des Volkskongresses das Registrierungssystem, auf Chinesisch *hukou*, ins Leben gerufen. Nach dessen Regelungen durften Landbewohner ohne Sondergenehmigung bestimmter Behörden nicht in die Stadt ziehen. Im selben Jahr wurden in China die Volkskommunen gegründet, die eine absolute Kontrolle über die Landbevölkerung praktisch möglich machten.<sup>5</sup> Die Landbevölkerung ist seitdem sowohl in der Sozialfürsorge als auch in der Freizügigkeit zu Menschen zweiter Klasse abgestempelt. In dieser Hinsicht unterschied sich China sogar von seinem „sozialistischen Bruder“, der Sowjetunion. Während die Sowjetunion im Zuge des Aufbaus eines Industriestaates ein allgemeines System der sozialen Sicherung für alle sozialen Gruppen errichtete, hat die Industrialisierung in China wegen des rigorosen „dualen Systems“ lange Zeit weder zur Reduzierung der Landbevölkerung noch zur Urbanisierung und

maligen Ideologie die Arbeiterklasse der dominante Teil des Proletariats. Dass es damals keine Arbeitslosenversicherung gab, hatte ebenfalls ideologische Gründe. Laut der orthodoxen marxistischen Theorie liegt das Problem der Arbeitslosigkeit jenseits des Sozialismus (vgl. Li Yingsheng 2001: 61).

<sup>5</sup>Für die soziale Absicherung hatten die Volkskommunen allerdings auch eine positive Funktion. Sie schafften eine institutionelle Grundlage für die Grundfürsorge für die hilfebedürftigen Menschen. Allerdings hatten sie dabei im Vergleich zu den städtischen Betrieben wegen der unzureichenden Finanzmittel einen wesentlich engeren Spielraum.

<sup>3</sup>In der vorliegenden Arbeit wird auch die Sozialpolitik für andere ethnische Gruppen nicht in die Analyse einbezogen, da die bisherige Praxis in der Reform des sozialen Sicherungssystems sich ausschließlich auf die von Han-Chinesen bewohnten Regionen beschränkt.

<sup>4</sup>Der Grund dafür, dass hier statt „Sozialversicherung“ der Begriff „Arbeitsversicherung“ verwendet wird, liegt darin, dass für die chinesischen Kommunisten der Terminus „Sozialversicherung“ einen kapitalistischen Beigeschmack hatte. Schließlich war nach der da-

dementsprechenden Erweiterung des Kreises der Sozialversicherten beigetragen. Das Versprechen von Mao Zedong, dass der chinesische Sozialismus den Unterschied zwischen Stadt und Land aufheben werde, wurde nicht eingelöst.

Die zweite Phase (1966-1978) kann als Zeit der Zerstörung des bis dahin in den Städten aufgebauten sozialen Sicherungssystems bezeichnet werden. Während der zehnjährigen „Kulturrevolution“ wurde dem Gewerkschaftsbund sein Mandat entzogen, die Betriebe blieben somit die einzigen Träger des Systems. Durch die unzureichende Finanzierung wurde das ohnehin begrenzte Sozialsystem in vielerlei Hinsicht in Mitleidenschaft gezogen.

Zugleich erfolgte allerdings während der beschriebenen zwei Phasen und vor allem in den 70er Jahren – im Zuge der „Sinisierung“ des zunächst nach sowjetischem Muster errichteten Wirtschaftssystems – die Ausformung der „Arbeitseinheit“ (*danwei*) in den Städten, mit deren sozialpolitischen Folgen China bis heute zu kämpfen hat. Die *danwei*, sei es ein staatlicher Betrieb oder eine staatliche Institution, hatte dem Arbeitnehmer nicht nur die üblichen Sozialversicherungen zu gewährleisten, sondern sie war auch durch ihre Allfunktionalität und damit ihre absolute Kontrolle über ihre Mitglieder gekennzeichnet. So kümmerte sich die Leitung einer Arbeitseinheit z.B. um Wohnungen für ihre Angehörigen sowie Kindergarten oder Schule für deren Kinder und die *danwei* übernahm viele Funktionen, die heute auch in China zur Privatsphäre gehören. In Verbindung mit der praktischen Unkündbarkeit der Arbeitnehmer führte dies dazu, dass ein Arbeitsplatz für seinen Inhaber zu einer „eisernen Reisschüssel“ (*tiefanwan*) wurde, wobei allerdings die hohen „Sozialkosten“ die Produktivität und Effizienz der *danwei* wesentlich abschwächten.

Auf dem Land wurde in den 70er Jahren mit dem Aufbau eines breiten Netzwerks der medizinischen Grundversorgung für die Landbevölkerung experimentiert. Das damals eingeführte System der „Barfuß-Ärzte“ hat vor allem in den Entwicklungsländern große Resonanz erfahren. In China wurden über 80% der ländlichen Regionen von ihm erfasst. Da es allerdings überwiegend von den Volkskommunen finanziert wurde, verschwand es auch mit deren Auflösung ab Anfang der 80er Jahre wieder.

Im krassen Unterschied zur Entwicklung in der Stadt hat sich auf dem Lande der Verarmungsprozess in den 60er und 70er Jahren wesentlich beschleunigt. Während 1958 das Einkommen pro Haushalt auf dem Lande 73 Renminbi (RMB) betrug, konnte ein Durchschnittshaushalt 1978 nur 133,6 RMB erwirtschaften. Der jährliche Anstieg lag damit im Zeitraum von 1960 bis 1978 bei nur 2,9 RMB, ohne die Inflationsrate zu berücksichtigen (Wei Xinhua 1994: 152). Nach offiziellen Angaben gab es im Jahr 1978 250 Millionen Menschen auf dem Land, die unterhalb der Armutsgrenze lebten. Die Rückfallsrate in die Armut betrug in den ländlichen Gebieten im selben Jahr 30,7% (Zheng Kangshen 1996b: 10).

Die dritte Phase (1978-1995) begann mit der Verkündung der Reformpolitik. Da die Reformen am Beginn nur im Agrarsektor stattfanden, schenkte die Regierung dem sozialen Sicherungssystem für die städtischen Bewohner kaum Beachtung. Infolge der mit den Reformen verbundenen Dezentralisierung der Macht erfolgte dort zu-

nächst eine stärkere Konsolidierung der *danwei*-Funktionen. Die *danwei*, darunter viele marode Staatsbetriebe, bekamen immer mehr Autonomie in der Gestaltung einer eigenen „Sozialpolitik“. Zugleich mehrten sich Fälle des Missbrauchs von Geldern der Krankenkasse sowohl durch die Betriebsleitungen als auch durch Arbeitnehmer selbst. U.a. deshalb haben sich im Zeitraum von 1978-1993 die Ausgaben für die soziale Sicherung der städtischen Erwerbstätigen wesentlich erhöht (siehe Tabelle 1). Mit den zunehmenden Bemühungen um eine Reform der städtischen Wirtschaft, vor allem aber bei den Reformen der Industriebetriebe und auf dem Arbeitsmarkt, spürte der Staat immer deutlicher die finanziellen Belastungen durch die wachsende Bevölkerung, die Rundumversorgung in den *danwei*, die steigende Arbeitslosigkeit und die Verschwendung von Geldern für die Sozialversicherung. Eine Reform des sozialen Sicherungssystems war nicht mehr zu umgehen. Mit der Einführung der Kündigungsmöglichkeit für neue Arbeitskräfte in Staatsbetrieben wurde ab Mitte der 80er Jahre auch mit dem Aufbau einer überbetrieblichen Rentenversicherung und medizinischen Versorgung begonnen, deren Beiträge durch die Betriebe und Arbeitnehmer selbst erhoben wurden. Trotz der vorhandenen Einsicht in die Notwendigkeit einer umfassenden Reform im Sozialsystem fehlte der Zentralregierung allerdings noch ein klares Konzept für die kurz-, mittel- und langfristige Entwicklung.

**Tabelle 1: Ausgaben für die soziale Sicherung der städtischen Erwerbstätigen (1978-1993)**

Jahr	Ausgaben für die soziale Sicherung (in Mrd. RMB)	Anteil an den Gesamtlohnkosten (in %)
1978	7,81	13,7
1985	33,16	24,0
1990	93,79	31,8
1993	167,02	34,0

Quelle: *Zhongguo Tongji Nianjian 1994 (Statistisches Jahrbuch der VR China 1994)*, Beijing 1995.

Im Agrarsektor wurde mit der Einführung eines Verantwortungssystems der ländlichen Haushalte die faktische Abschaffung der Volkskommunen eingeleitet, im Bereich der sozialen Sicherung wurde jedoch kein Reformkonzept für die Bauern entwickelt, das die wegbrechende Kommunerversorgung ersetzen konnte. Die „Privatisierung“ der Gesundheitseinrichtungen, die früher der Volkskommune eigen waren, führte zu einer weiteren Verschlechterung der sozialen Absicherung. Zwar profitierte die Landbevölkerung, vor allem die in den Küstenregionen ansässige, von der Liberalisierung der Agrarpolitik, seit Ende der 80er Jahre sind jedoch mit der Verschlechterung der *terms-of-trade* deutliche Einnahmeverluste im Agrarsektor festzustellen, womit auch das Selbstversorgungsmodell durch die Familie in vielen Regionen immer problematischer wird – zumal immer mehr junge Leute lieber in die Stadt ziehen, um dort als Wanderarbeiter tätig zu sein.

Am Beginn der vierten Phase steht der eindeutige Beschluss der 5. Plenarsitzung des 14. Zentralkomitees

im September 1995: China benötige ein neues Sozialsystem, um einerseits die politische Stabilität und Legitimität der KP zu gewähren und andererseits die kontinuierliche Wirtschaftsentwicklung zu beflügeln. Die politische Führung Chinas spürte, dass die gesellschaftliche Spannung zwischen Reformgewinnern und -verlierern von Tag zu Tag wuchs. Allerdings war (und ist) der Staat selbst wegen der knappen Finanzressourcen nicht mehr in der Lage, die bisherige sozialpolitische Praxis auch nur in der Stadt fortzusetzen. Die Staatsführung musste demnach vermeiden, dass die Kosten des Strukturwandels im Bereich des sozialen Sicherungssystems zu hoch wurden.

Im 10. Fünfjahresplan (2001-2006) wurde festgelegt, dass das Sozialsystem „vergesellschaftet“ werden soll. In den städtischen Gebieten soll ein soziales Sicherungsnetz mit einer mehrschichtigen Finanzierung aufgebaut werden, an der neben dem Staat und den Arbeitgebern auch Arbeitnehmer sowie Privatversicherer und -versicherte als Träger beteiligt sind. Ferner soll die Form der Finanzierung flexibel und vielfältig sein. Gesetzlich festgelegte Steuern, Beiträge und die staatliche Unterstützung werden zwar einen wesentlichen Teil der Finanzierung ausmachen, aber auch an der Börse gelistete Fonds und Versicherungsfirmen oder Lotterien sollen Quellen eines „Wohlfahrtsstaates auf bescheidenem Niveau“ sein.

Die „Vergesellschaftung“ des sozialen Sicherungssystems beinhaltet auch, dass eine ganze Palette von Funktionen, die früher als eine Selbstverständlichkeit von einem Betrieb gewährleistet werden sollten, wie etwa die Zuweisung von Wohnungen oder die Einrichtung eines besseren Kindergartens, inzwischen dem freien Markt überlassen sind.<sup>6</sup> Die damit erreichte finanzielle Entlastung soll den Betrieben die Konzentration auf die Produktion ermöglichen.

Seit Mitte der 90er Jahre werden alle Ebenen der Regierung, vor allem die Provinzregierungen, ermutigt, in der Gestaltung der Sozialpolitik innovativ zu sein. Inzwischen haben sich vier Bestandteile der Sozialversicherung (Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Unfallversicherung) mit unterschiedlichen Träger herausgebildet: der Staat (im Mandat der Zentral- oder Lokalregierung), das Individuum als Arbeitnehmer, das Unternehmen als Arbeitgeber und die kommerziellen Versicherer. Im Jahr 2000 wurde das Rentensystem auf der Provinzebene vereinheitlicht. Nun gilt es, dies in den nächsten Jahren auch auf der nationalen Ebene zu harmonisieren (Li Yingsheng 2002: 7). Angesichts der Tatsache, dass manche finanzschwache Provinzen Schwierigkeiten in der Übergangsphase haben, wurde im September 2000 unter der Leitung des Staatsrats ein „National Social Security Fund (NSSF)“ als letzte Rettung für die Provinzen gegründet, die das neue soziale Sicherungssystem nicht mehr finanzieren können (Bottelier 2002).

Wie oben beschrieben, war und ist nur die städtische Bevölkerung in das soziale Sicherungssystem einbezogen, wie funktionsfähig dieses auch gewesen sein mag. Die Landbevölkerung dagegen wurde jahrzehntelang von der chinesischen Zentralregierung marginalisiert. Auf dem

Land wurde und wird die soziale Sicherung anders, d.h. vor allem über die Familien geregelt. Nach offiziellen Angaben sind derzeit nur 11,18% der Landbevölkerung an einer ländlichen Rentenversicherung beteiligt. Arbeitslosen- und Krankenversicherung sind in den ländlichen Regionen so gut wie unbekannt. Im Jahr 1999 betragen die nationalen Ausgaben für die Sozialfürsorge insgesamt 110,3 Milliarden RMB,<sup>7</sup> von denen auf die Landbevölkerung mit ca. 70% der Gesamtbevölkerung nur 11,4% entfielen (Zhang Deyuan 2002).

Ein besonderes Problem stellen zudem die Wanderarbeiter dar, deren Zahl seit 1980 von Jahr zu Jahr wächst (Li Yingsheng 2001: 101). Einerseits beschleunigt die Abwanderung den Alterungsprozess in den ländlichen Gebieten, da die Mehrheit der Wanderarbeiter junge Menschen sind,<sup>8</sup> andererseits sind die Wanderarbeiter in der Stadt de facto von dem System der sozialen Sicherung ausgeschlossen.

## 2 „Sozialhilfe“

Vorab muss erwähnt werden, dass es in der chinesischen Sozialpolitik einen national einheitlichen Begriff wie „Sozialhilfe“ im deutschen Sinne nicht gibt. Im chinesischen Sprachgebrauch werden meist zwei Begriffe verwendet, die mit der „Sozialhilfe“ vergleichbar sind: *fupinbangkun* (die Armen unterstützen und den Hilfsbedürftigen helfen) und *chengshi zuidi shenghuo baozhang* (Gewährung des Mindestlebensunterhaltes). Dem dualen System entsprechend wird der erste Begriff in der Armutsbekämpfung in den ländlichen Regionen verwendet, während der Letztere ausschließlich für die städtischen Gebiete gilt. Erst in jüngster Zeit wird in den Städten zunehmend der Begriff *jiujijin* (Geld für Nothilfe) benutzt, der dem deutschen Begriff „Sozialhilfe“ nahe steht. Von einer Standardisierung der Begriffe kann allerdings noch nicht die Rede sein.

Die Armutsbekämpfung wurde erst in den 80er Jahren offiziell als eine wichtige Aufgabe in die Sozialpolitik aufgenommen. Angesichts der damals (scheinbar!) noch nicht akut gewordenen Arbeitslosigkeit und die dadurch verursachte Armut in den Städten wurde das Augenmerk dabei zunächst auf die ländlichen Gebiete gerichtet; dort lebte am Beginn der Reformen ein guter Teil der Bevölkerung unterhalb des Existenzminimums.

1986 wurden zum ersten Mal in der Geschichte der VR China Landkreise als Armutsgebiete definiert, in denen die Bauern jährlich im Durchschnitt weniger als 150 RMB (ca. 30 US\$) verdienten (Chinesisch: *wenbaoxian*, Grenze des [minimalen] Warmkleidens und Sattessens). Im Jahr 1994 wurde die Armutsgrenze auf ein Einkommen von 400 RMB im Jahr angehoben; 592 von insgesamt 2.109 Kreisen wurden von der Zentralregierung zu Armutskreisen erklärt, die 72% der gesamten unterhalb der Armutsgrenze lebenden Menschen beheimateten (IOSC 2002b; Hu

<sup>7</sup>Hinsichtlich des Anteils dieser Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) gibt es verschiedene Angaben und Berechnungsmethoden. Der Asian Development Bank (ADB) zufolge betragen die Ausgaben für die soziale Sicherung 1999 0,219% des BIP, nach der Berechnung von Peter Whiteford machten die Ausgaben desselben Jahres jedoch bereits mehr als 3% des BIP aus (Whiteford 2001: 2).

<sup>8</sup>Unter den Wanderarbeitern sind 57,65% junge Menschen im Alter von 15-29 (Li Yingsheng 2001: 97).

<sup>6</sup>Diesbezüglich gibt es Unterschiede in unterschiedlichen Regionen. In manchen Teilen Chinas, vor allem wirtschaftlich weniger entwickelten Regionen sind die Funktionen einer *danwei* weiterhin erhalten geblieben. Zur jüngsten Entwicklung der *danwei* siehe Li Lulu/Li Hanlin 2000.

2001c: 3). Heute liegt die Armutsgrenze für die ländlichen Gebiete bei 625 RMB/Jahr (ca. 70 US\$). Gemäß dieser Norm leben derzeit noch ca. 30 Millionen Menschen auf dem Land unter dem Existenzminimum (Ru Xin 2002: 195).

Das Existenzminimum für die städtischen Bewohner weist demgegenüber eine relativ große Schwankungsbreite auf. Es richtet sich nach dem Mindestlohn der jeweiligen Stadt. Die höchste städtische Armutsgrenze lag 1997 bei einem Einkommen von 1.700 RMB/Jahr (ADB 2001b; Hu, 2001c: 3). Der regionalen Variation entsprechend wird die Höhe der „Sozialhilfe“ (Chinesisch: *zuidi shenghuo bangzhang fei*, Betrag für die Gewährung des Mindestlebensunterhaltes) durch die jeweiligen Lokalbehörden für Zivilangelegenheiten bestimmt, wobei Fachleute häufig die Begründung der konkreten Höhe anzweifeln. So lag der Betrag im Jahr 1998 je nach Region zwischen 50 und 270 RMB/Monat (Lin Yuming 2002). Im Jahr 2000 wurden fünf Stufen für Armutsgrenzen festgelegt, wonach die Sozialhilfe auf Beträge von 319 bis 378 RMB/Monat stieg (Shi Zhengxin 2001: 77).

Die unterschiedlichen Grenzwerte haben zwar eine gewisse Berechtigung angesichts der unterschiedlichen regionalen Verhältnisse, erschweren allerdings den Chinaforschern das einheitliche Erfassen von Daten. Dabei muss gesagt werden, dass die chinesischen Behörden bis heute „Armut“ anders definieren als beispielsweise die Weltbank. Während die Weltbank ein tägliches Einkommen von 1 US\$ pro Kopf als Existenzminimum bezeichnet, liegt das chinesische Kriterium weit unter dieser Grenze. Der Asian Development Bank zufolge gibt es derzeit in China 120 Millionen Menschen, die in Armut leben, d.h. im Durchschnitt täglich über weniger als 1 US\$ verfügen (ADB 2001b: 1).

Nicht nur nach dem chinesischen Kriterium für Armut gehört China in den letzten zwei Jahrzehnten zu den wenigen Entwicklungsländern, die erfolgreich die Armut in ländlichen Gebieten bekämpft haben. Offiziellen Angaben zufolge lebten 1978 250 Millionen Menschen unterhalb der Grenze des (chinesischen) Existenzminimums. Dies entsprach 30,7% der gesamten Landbevölkerung. Bis zum Jahr 2000 soll sich die Zahl der Armutbevölkerung auf 22 Millionen reduziert haben. Die Rückfallsrate beträgt derzeit 3,5%. Offiziell hieß es, dass China im Zeitraum 1997-1999 jährlich acht Millionen Menschen aus der Armut befreit habe (IOSC 2002b).

Die rasche Reduzierung der Armutbevölkerung ist in erster Linie der liberalen Wirtschaftspolitik in ländlichen Regionen zu verdanken. Durch das „Haushaltsverantwortungssystem“ und die Errichtung zahlreicher Dorf- und Gemeindebetriebe hat sich das Lebensniveau vor allem in den Küstenregionen wesentlich verbessert. Anfang der 90er Jahre geriet der wirtschaftliche Aufschwung im Agrarbereich allerdings ins Stocken und die Armutsbekämpfung kam Mitte der 90er Jahre praktisch zum Stillstand (Hu 2001c). Dabei hat der Rückgang der Erwerbstätigkeit in den ländlichen Gebieten eine große Rolle gespielt: Während die Erwerbstätigkeit im Zeitraum zwischen 1978-1985 durchschnittlich noch eine Zuwachsrate von 21% aufweisen konnte, waren es 1998 nur noch 4,2%. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass viele Dorf- und Gemeindebetriebe in der zweiten Hälfte der 90er Jahre

Konkurs anmeldeten (Hu 2001c: 8; Zhang 2001). Angesichts dieser Entwicklung wurde 1997 vom Staatsrat ein Beschluss<sup>9</sup> gefasst, nach dem die hilfsbedürftigen Bauern ein Anrecht auf staatliche Unterstützung haben. Tatsächlich bekommen die Bauern aber meist nur im Fall einer Naturkatastrophe finanzielle Hilfen, die darüber hinaus oft von den Ortsbehörden entweder unterschlagen werden oder teilweise in anderen unbekanntenen Kanälen verschwinden. Nach Einschätzung von Fachleuten wird sich die Lage in Zukunft aber noch verschärfen, weil in den nächsten 15 Jahren die den Bauern zur Verfügung stehenden Ackerbauflächen wegen des Bevölkerungswachstums und der Urbanisierung drastisch schrumpfen werden, so dass die Ackerfelder nicht mehr als letzte Existenzgrundlage dienen können (Zhang Deyuan 2002).<sup>10</sup>

In den Städten erlebt China parallel zum Wirtschaftsaufschwung und dessen Konsolidierung seit den 90er Jahren einen deutlichen Anstieg der armen Bevölkerung. Der Anteil derjenigen, deren Lebensniveau unter dem Existenzminimum lag, machte im Jahr 1997 bereits 4-5% der gesamten Stadtbevölkerung aus. Von 1990 bis 1995 stieg die Armutsrückfallsrate in den städtischen Gebieten von 2,2% auf 4,1% (ADB 2001b; Hu 2001c: 3).

Nach Darstellung von Mo Rong, Vizedirektor des Instituts für Arbeitsforschung, gibt es in den chinesischen Städten derzeit insgesamt 20 bis 30 Millionen Bürger, die unter der offiziell festgelegten Armutsgrenze (*zuidi shenghuo bangzhangxian*) leben. Den jüngsten Angaben (2002) des Ministeriums für Zivilangelegenheiten zufolge beziehen bereits 46,39 Millionen Stadtbewohner „Sozialhilfe“, darunter ca. 15,5% Arbeitslose und 3% Bürger, die weder Hilfe von ihrer Familie noch Unterstützung von der eigenen *danwei* bekommen (Zheng G. 2003). Ein guter Teil der Armut wird offenbar durch zunehmende Arbeitslosigkeit und das fehlende soziale Sicherungsnetzwerk herbeigeführt, aber auch durch akute oder chronische Krankheiten oder durch den Kauf von Wohnungen in Raten verursachte Verschuldung führt immer mehr zur städtischen Armut (Mo Rong 2003).

Da mit der Anzahl an Empfängern des Mindestlebensunterhalts auch die Ausgaben der Lokalregierungen steigen und deren Leistungen bei einer größeren Zahl als „schlecht“ gewertet werden könnte, versuchen die Lokalregierungen oftmals, die Zahl der Hilfsbedürftigen klein zu halten. Dies hat zur Folge, dass ein Teil der in Not geratenen Bürger nicht ordnungsgemäß erfasst wird. Doch selbst wenn die offiziellen Angaben richtig wären, dass es bis Ende 2000 zehn Millionen hilfsbedürftige Menschen gab, ist für die Mehrheit der Betroffenen aufgrund zahlreicher organisatorischer und finanzieller Defizite das Versprechen nicht eingelöst worden, im Zeitraum von 1994 bis 2000 die

<sup>9</sup> *Guanyu zai quanguo jianli chengshi jumin zuidi shenghuo baozhang zhidu de tongzhi* (Mitteilung zur Errichtung eines nationalen Systems für die Sicherung des Mindestlebensunterhaltes der Stadtbewohner), Staatsrat-Dokument 1997, Nr.29, (siehe <http://www.mca.gov.cn/laws/guizhang.html>).

<sup>10</sup> Dass die Bauern am meisten unter Armut leiden, ist im Allgemeinen bereits bekannt. Es gibt unter den chinesischen Fachleuten allerdings auch eine andere Meinung, wonach die ärmste Gruppe Chinas nicht die Bauern sind, sondern die, die ursprünglich Bauern waren und in den 80er bzw. 90er Jahren wegen der Arbeit in die Kleinstadt eingewandert und inzwischen wieder arbeitslos geworden sind. Denn sie sind absolute Verlierer in der Wirtschaftsumgestaltung. (Siehe Shi Zhengxing 2001: 149).

Landbevölkerung *grundsätzlich* aus der Armut zu befreien (Shi Zhengxin 2001: 81).<sup>11</sup> Dessen ist sich die Zentralregierung durchaus bewusst: Zahlreiche Anweisungen von oben deuten darauf hin, dass die anhaltende Armut für die Staatsführung ein brennendes Problem geworden ist.

Die konkrete Ausgestaltung der chinesischen „Sozialhilfe“ ergibt sich aus dem Dokument des Staatsrats Nr.29 von 1997: „Mitteilung zur Errichtung eines nationalen Systems für die Sicherung des Mindestlebensunterhaltes der Stadtbewohner“;<sup>12</sup> danach bekommen folgende Gruppen der Stadtbewohner den Mindestlebensunterhalt:

- 1) Bürger, die über keine andere Einkommensquelle verfügen, arbeitsunfähig sind und keine gesetzlich zur Pflege verpflichteten Familienangehörige oder Verwandte haben;
- 2) Bürger, deren Durchschnittseinkommen während der Arbeitslosigkeit unterhalb des Existenzminimums der jeweiligen Stadt liegt;
- 3) „Freigestellte“ Arbeitnehmer oder Rentner, deren Einkommen trotz des Arbeitslosengeldes oder der Rente unter dem Existenzminimum liegt.

Die städtische „Sozialhilfe“ wird von zwei Seiten finanziert, von den Betrieben sowie von der Lokalregierung. Da es zwischen beiden Seiten oder auch allein zwischen verschiedenen Betrieben über die Festlegung der Armutsgrenze keine Einigkeit gibt, werden die städtischen „Sozialhilfe“-Empfänger auch innerhalb derselben Stadt nicht einheitlich behandelt. Ein zahlungskräftiger Betrieb wird seinen „eigenen“ „Sozialhilfe“-Empfängern möglicherweise eine höhere Summe gewähren, als ihnen im Durchschnitt zustehen würde. In vielen Fällen ist allerdings das Gegenteil der Fall, da die meisten Betriebe zahlungsunfähig sind. Und auch die Lokalregierungen wollen nicht zu viel Geld aus ihrem Budget für die Wiederverteilung zur Verfügung stellen, zumal die Verantwortlichen der jeweiligen Lokalregierung – wie erwähnt – faktisch ein besseres Image bei der Zentralregierung haben, wenn die Zahl der armen Bevölkerung nicht zu groß ist. Daher birgt die Tatsache, dass die Finanzierung und auch die Festsetzung des Mindestlebensunterhaltes ausschließlich der Lokalregierung überlassen werden, die Gefahr, dass diese zu eigenen Gunsten vorsätzlich eine ziemlich niedrige Armutsgrenze setzen könnte. Für viele Hilfsbedürftige in den Städten ist die so genannte Sozialhilfe somit nur ein Tropfen auf den heißen Stein, da sie in vielen Städten weiter unter der faktischen Grenze des Mindestlebensunterhaltes liegt (siehe Tabelle 2).

Im Jahr 2001 sollen bereits 11,7 Millionen Stadtbewohner den „Mindestlebensunterhalt“ in Anspruch genommen haben. Die dafür verwendeten Ausgaben betragen im selben Jahr 2,3 Milliarden RMB (ISOC 2002a). Im Juni 2002

stieg die Zahl der „Sozialhilfe“-Empfänger auf 19,64 Millionen, Anfang 2001 waren es nur 6 Millionen. Ein guter Teil dieser Menschen lebt in Regionen, in denen die einst traditionelle Industrie wie etwa Bergbau, Erdölförderung und Militärkomplexe stark vertreten ist. Die Provinz Liaoning ist eines der am meisten betroffenen Gebiete und wurde somit von der Zentralregierung als Experimentierfeld für die Neugestaltung einer Sozialhilfepolitik erklärt.<sup>13</sup>

**Tabelle 2: Höhe des Mindestlebensunterhaltes (Existenzminimums) in 10 Großstädten Chinas**

Stadt	Datum der Einführung des Mindestlebensunterhaltes	Höhe zum Zeitpunkt der Einführung (RMB/Monat)	Höhe im Jahr 2001 (RMB/Monat)
Shanghai	Juli 1993	215	280
Beijing	Juli 1996	200	273
Tianjin	Jan. 1998	185	241
Shenyang	März 1995	150	195
Changchun	Juli 1996	130	169
Taiyuan	Juli 1997	120	155
Nanjing	Aug. 1996	140	180
Chongqing	Juli 1996	130	169
Wuhan	März 1996	150	193
Guiyang	Jan. 1998	120	156

Quelle: Ru Xin 2002: 198.

Eine Besonderheit bei der Armutsbekämpfung in China besteht darin, dass die Regierungen auf allen Ebenen die alleinige Gestaltungskompetenz beanspruchen und weder Privatinitiativen noch nichtstaatliche Organisationen bei deren Gestaltung mitwirken können. Die formell bestehenden Non-Government Organisations (NGOs) sind de facto nur eine erweiterte Form der Regierungsinstitutionen. Hier befindet sich die Regierung in einem selbst erzeugten Dilemma: Einerseits benötigt der Staat die ergänzende Initiative von Privatleuten oder NGOs, andererseits fürchtet die Staatsführung aus ihrem „autoritären Instinkt“ heraus die Entstehung einer Zivilgesellschaft. Die Einzigen, die die Gestaltung der Sozialpolitik Chinas beeinflussen können, sind daher ausländische und internationale Organisationen wie die ADB, die Weltbank und die UNO, die Projekte für die Armutsbekämpfung in China finanzieren und deshalb durchaus „Mitspracherecht“ haben.

Einige Probleme der Sozialpolitik und speziell der Armutsbekämpfung seien abschließend noch einmal hervorgehoben:

- China hat sowohl für die städtische als auch für die ländliche Bevölkerung das Existenzminimum so nied-

<sup>11</sup>Dieses Versprechen wurde von Zhu Rongji gegeben und zur Grundlage des „8-7 Plans“ zur Bekämpfung der Armut gemacht. Doch selbst nach dem niedrigen chinesischen Armutskriterium lebten zur Jahrtausendwende immer noch 30 Millionen Menschen unterhalb der Armutsgrenze (Ru Xin 2002: 202).

<sup>12</sup>1999 verkündete die Regierung „Regelungen für die städtische Bevölkerung bei der Sicherung des Mindestlebensunterhaltes“. Diese sehen vor, ein Netzwerk der sozialen Grundfürsorge auf allen Ebenen der Stadt zu errichten. Siehe <http://www.mca.gov.cn/laws/guizhang.html>, Aufruf am 04.02.2003.

<sup>13</sup>Dem Dokument „Guofa 2000/No.42“ zufolge wird Liaoning als erste Provinz ein umfassendes, integriertes Netzwerk einer Grundversicherung aufbauen. Das Projekt begann im Jahre 2000 und soll Ende 2003 abgeschlossen werden. Die Zentralregierung hofft, dass die neuen Kenntnisse, die die Provinz Liaoning durch dieses Projekt gewinnen wird, in anderen Regionen für die Konsolidierung des Systems der sozialen Sicherung verwendet werden können. Siehe: <http://www.chinagate.com.cn/english/504.htm>, Aufruf am 01.02.2003.

rig angesetzt, dass die Beihilfe für viele notdürftige Menschen unzureichend bleibt.

- Während in der Stadt ein mehr oder minder institutionalisiertes Netzwerk zu erkennen ist, hat die Kampagne gegen Armut in ländlichen Gebieten trotz bemerkenswerter Erfolge immer noch einen provisorischen Charakter. Das heißt, es fehlt ein langfristiges oder gar mittelfristiges Gesamtkonzept der Armutsbekämpfung. Von der Errichtung eines tragfähigen Sozialhilfe-Systems wird zumindest in absehbarer Zeit nicht die Rede sein können. Das Fehlen eines Gesamtkonzeptes führt auch dazu, dass viele Behörden miteinander nicht kooperieren und dass dadurch in manchen Gebieten die notwendige Infrastruktur (sauberes Trinkwasser, Elektrizität, Post-, Straßen- und Telekommunikationsnetzwerk) nicht entstehen konnte (Hu 2001c: 12).
- Zweifelhaft ist, ob die Konzentration der Armutsbekämpfung auf die deklarierten ländlichen „Armutsgelände“ noch der Realität entspricht; denn viele Arme leben außerhalb dieser Gebiete. In diesen angeblich über der Armutsgrenze liegenden oder gar wohlhabenden Regionen werden die Armen mit einem Durchschnittseinkommen von weniger als 500 RMB/Jahr nicht berücksichtigt, obgleich sie 5,5% aller Haushalte in diesen Regionen ausmachen (Liu 2001: 6).
- Ein weiteres Problem besteht in dem Fehlen eines effizienten Kontrollmechanismus für die Verwendung der zur Armutsbekämpfung zur Verfügung gestellten Gelder. Diese ohnehin schon knappen Mittel versickern oft in dunklen Kanälen, von denen nur die korrupten „Lokalfürsten“ profitieren. Von einer Transparenz des Operationsprozesses kann nicht die Rede sein. Trotz Abschreckungsmaßnahmen seitens der Zentralregierung gegen die skrupellosen Lokalfürsten ist die Korruption auf der Lokalebene nicht aufzuhalten.

### 3 Rentenversicherung

Unter allen sozialpolitischen Reformen nimmt die Reform der Rentenversicherung die gewichtigste Stelle ein, was allein schon durch einen Blick auf die demographische Entwicklung Chinas deutlich wird. China hat derzeit eine Bevölkerung von ca. 1,3 Milliarden Menschen, von denen 900 Millionen auf dem Land und 400 Millionen in der Stadt leben (Leckie 2001). Die Altersstruktur der Stadtbevölkerung sieht dabei wie folgt aus (vgl. Tabelle 3a/b/c):

- 100 Millionen sind zwischen 0-14 Jahre alt;
- 275 Millionen sind zwischen 15-64 Jahre alt;
- 25 Millionen sind bereits über 65 Jahre alt.

Bis in die 80er Jahre hinein war die Rentenversicherung für die städtische Bevölkerung ein Bestandteil der „eisernen Reisschüssel“, die die Arbeitseinheit (*danwei*) gewährleistete. Jeder, der in einer *danwei* tätig gewesen

war, bekam eine Rente, und zwar bei Männern im Alter von 60 Jahren bei mindestens 25 Berufsjahren und bei Frauen mit 50 bzw. 55 Jahren bei mindestens 20 Berufsjahren. Im Verlauf der Wirtschaftsreformen musste die Regierung jedoch einsehen, dass dieses Rentensystem, über das 80% der Renten ausgezahlt wurden, nicht mehr finanzierbar war.

Die Reform der Rentenversicherung begann 1984. Allerdings war damals vielen Entscheidungsträgern selbst noch nicht ganz klar, welche Form das künftige System annehmen sollte. Deswegen wurden in vielen Provinzen bzw. Städten verschiedene Wege ausprobiert. Nach mehr als zehn Jahren hat sich inzwischen ein Modell herausgebildet, dessen Konturen in einem 1997 vom Staatsrat erlassenen Beschluss festgehalten wurden.<sup>14</sup> Diesem Beschluss zufolge besteht die Rente aus drei Säulen: dem staatlichen bzw. betrieblichen Beitrag, dem Beitrag der Erwerbstätigen und ggf. der Zusatzversicherung bei kommerziellen Versicherern.

Jeder Arbeitgeber ist dazu verpflichtet, einen Beitrag von durchschnittlich 20% der Gesamtlohnsumme des Betriebes zu entrichten,<sup>15</sup> wobei ein Teil des Betrags in einem gemeinsamen Fonds bleibt und ein anderer Teil in die privaten Rentenkonten der Arbeitnehmer geht. Sowohl die Fonds als auch die Privatkonten werden von einer Sonderbehörde der Stadt verwaltet. Für die Zukunft ist vorgesehen, dass die Verwaltung der Gelder nicht mehr von den unteren Ebenen, sondern einheitlich auf der Provinzebene erfolgt.

Der monatliche Beitragssatz des Arbeitnehmers sollte mindestens 4% des individuellen beitragspflichtigen Gesamtlohnes betragen. Ab 1998 wurde und wird dieser Beitrag alle zwei Jahre um einen Prozentpunkt angehoben, und zwar stufenweise bis zu einem Satz von 8% im Jahre 2006. Auch diese Beiträge werden auf das Privatkonto des Arbeitnehmers eingezahlt, zusammen mit dem Arbeitgeberanteil insgesamt 11% des beitragspflichtigen Lohns (ohne Prämien und andere Arten von Vergütungen). Diejenigen, die mindestens 15 Beitragsjahre aufweisen können und vorschriftsmäßig Beiträge gezahlt haben, haben Anspruch auf eine Monatsrente, die aus Grundrente (Umlageanteil) und Zusatzrente (Kapitalrentenanteil) besteht. Die Grundrente entspricht 20% der regionalen Durchschnittslöhne des Vorjahres, während die Zusatzrente 1/120 vom Guthaben des Privatkontos beträgt (ISOC 2002c; Whiteford 2001: 33).

Neben der Grundrente ist als Bonus durch den Arbeitgeber eine Zusatzrentenversicherung (meist bei einem kommerziellen Versicherer) möglich, was allerdings kaum vorkommt. Einzig in den wohlhabenden Regionen wird von einer solchen Zusatzversicherung nicht selten als Köder für die Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte Gebrauch gemacht.

<sup>14</sup> *Guanyu jianli tongyide qiye zhigong jibeng yanglao baoxian zhidu de jue ding* (Beschluss zur Errichtung der einheitlichen Rentenversicherung für Arbeitnehmer im Betrieb – 1997), siehe <http://www.labournet.com.cn/shebao/>, Aufruf am 02.04.2003.

<sup>15</sup> Der konkrete Beitragssatz obliegt der Entscheidung seitens der Provinzregierung. Er schwankt zwischen 15 bis 30% der Lohnsumme (vgl. Whiteford 2001: 6).

Tabelle 3a: Demographische Entwicklung in China (1990-2020; Stand 1995)

Jahr	Gesamtzahl der Bevölkerung (in Mio.)	Anteil der städtischen Bevölkerung (%)	Altersstruktur der städtischen Bevölkerung (%)			Altersstruktur der ländlichen Bevölkerung (%)		
			0-14 Jahre	15-59 Jahre	ab 60 Jahre*	0-14 Jahre	15-59 Jahre	ab 60 Jahre*
1990	1.143	26,42	22,3	69,5	8,2 (25)	29,5	61,8	8,7 (73)
1995	1.225	29,47	22,1	69,1	8,8 (32)	29,4	61,1	9,5 (82)
2000	1.295	32,59	19,5	70,6	9,9 (48)	26,1	63,1	10,8 (93)
2005	1.344	35,94	21,4	69,2	9,4 (40)	28,7	61,1	10,2 (89)
2010	1.392	39,51	17,7	71,2	11,1 (61)	23,9	64,1	12,0 (101)
2015	1.441	43,23	17,0	69,8	13,2 (82)	23,0	62,8	14,3 (110)
2020	1.484	46,90	17,1	68,3	14,6 (102)	23,0	61,0	16,0 (126)

\* In den Klammern die absolute Zahl der Bürger dieser Altersgruppe in Mio.

Quelle: Li Yingsheng 2001: 98.

Tabelle 3b: Prognose der demographischen Entwicklung Chinas (Stand 1999)

Jahr	Gesamtzahl der Bevölkerung (in Mio.)	Arbeitsfähige Altersgruppe (in Mio.)	Gruppe der über 60-Jährigen (in Mio.)	Lebenserwartung im Durchschnitt (Jahre)	
				Männer	Frauen
1999	1.259	852	128	69,33	74,06
2000	1.269	861	132	69,48	74,26
2001	1.280	874	134	69,62	74,46
2002	1.291	888	136	69,76	74,65
2003	1.301	901	140	70,68	75,61
2004	1.312	913	143	70,87	75,86
2005	1.322	925	146	71,07	76,10
2006	1.332	936	151	71,26	76,34
2007	1.343	946	155	71,45	76,58
2008	1.354	955	160	71,64	76,83
2009	1.365	965	166	71,84	77,07
2010	1.377	973	173	71,99	77,24
2015	1.430	999	215	72,74	78,05

Quelle: Forschungszentrum für Demographie Chinas, unter: <http://www.gzrkpc.gov.cn/rksj/yuce1.htm>, Aufruf am 20.02.2003.

Tabelle 3c: Entwicklung und Prognose bezüglich der Struktur der Erwerbstätigen und Rentner und entsprechende Ausgaben für die Rentenversicherung (Stand 1998)

Jahr	Erwerbstätige (Mio.)	Rentner (Mio.)	Anteil der Rentner (%)	Durchschnittseinkommen (RMB/Monat)	zu beziehende Rente im Durchschnitt (RMB/Monat)
1995	16.018	2.955	18,45	323	283
2000	17.901	3.645	19,91	617	479
2005	18.858	4.347	23,02	1.083	826
2010	19.664	5.147	26,17	1.808	1.357
2015	20.380	6.049	29,68	2.863	2.172
2020	20.955	7.067	33,66	4.304	3.319
2025	21.496	8.127	37,80	6.163	4.834
2030	22.878	9.127	41,72	8.055	6.685
2035	22.129	9.977	45,09	10.994	8.779
2040	22.206	10.247	46,14	13.875	10.882

Quelle: Lin Yuming 1998: 96.

In der öffentlichen Verwaltung und den so genannten „gemeinnützigen Arbeitseinheiten“ (*shiyue danwei*)<sup>16</sup> gilt jedoch eine Sonderregelung. Dort werden die Staatsbediensteten und Angestellten nach wie vor aus den staatlichen Haushaltsmitteln versorgt und brauchen keinen Beitrag zu zahlen. Allerdings ist bereits vorgesehen, auch in diesem Sektor eine Reform einzuleiten.

Dem Informationsamt des Staatsrats zufolge erfasst die Grundrentenversicherung 108 Millionen Beschäftigte sowie 33,8 Millionen Rentner. Das heißt, zusammen mit den ca. 100 Millionen Staatsbediensteten und Angestellten der öffentlichen Verwaltung sowie „gemeinnütziger Arbeitseinheiten“, die einem besonderen Versicherungssystem unterliegen, sind derzeit ca. 80% aller Beschäftigten in der Stadt in das Basis-Versicherungsnetzwerk einbezogen.<sup>17</sup> Das aus der ersten und zweiten Säule zusammengetragene Kapital betrug im Jahr 2001 ca. 125 Milliarden RMB (rund 15 Mrd. US\$). Ferner werden 98% der Renten nicht mehr über die *danwei* ausgezahlt, sondern direkt über eine Bank bzw. Post, was im chinesischen Sinne einen Schritt zur „Vergesellschaftung“ des Rentensystems bedeutet (ISOC 2002c).

Die Rentenversicherung in den ländlichen Regionen steckt allerdings noch in den Kinderschuhen, zumal dort das Problem der Altersversorgung aus der Sicht der chinesischen politischen Führung noch nicht so brennend ist. 1992 veröffentlichte das Ministerium für Zivilangelegenheiten ein „Konzept zur Grundrentenversicherung in den ländlichen Regionen der Kreisebene“, in dem die Einrichtung eines Rentensystems gesondert für die Landbevölkerung<sup>18</sup> vorgesehen war. Auf den ersten Blick ähnelt dessen Grundsatz dem des städtischen Rentensystems: Der Beitrag der Privatleute dient als Hauptbestandteil der Rentenfinanzierung, das Kollektiv (gemeint ist die Gemeindeebene) soll das Rentensystem subventionieren und schließlich soll der Staat ihm politische Unterstützung gewähren (Li Yingsheng 2001: 112). Die Formulierung „politische Unterstützung“ ist letztlich aber nur ein Lippenbekenntnis, denn der Staat ist damit zu nichts verpflichtet.<sup>19</sup>

Der Beitrag für die Rentenversicherung wird nach dem „Konzept“ von 1992 in 10 Stufen berechnet (angefangen von 2 RMB bis 20 RMB als monatlicher Beitrag). Der Bei-

trag der Privatpersonen soll 80% der Rentenkasse füllen, während der Rest vom jeweiligen Kollektiv oder der Lokalregierung finanziert wird. Die Dauer der Einzahlung in die Rentenkasse beträgt maximal 40 Jahre. Ab 60 Jahre kann der Beitragszahler die Rente beziehen. Nach einer Berechnung des Ministeriums für Zivilangelegenheiten könnte ein 20 Jahre alter Landbewohner, wenn er 1992 mit dem Einzahlen angefangen hat, in 40 Jahren, also 2032, 700 RMB im Monat als Rente beziehen (Li Yingsheng 2001: 113). Diese Summe mag für heutige Verhältnisse auf dem Lande noch akzeptabel sein. Es ist allerdings sehr fraglich, wie hoch der reale Wert dieser Rente im Jahr 2032 überhaupt noch sein wird, wenn man die Inflation mit berücksichtigt. Vor diesem Hintergrund ist das Konzept wenig glaubwürdig. Dies dürfte auch einer der Gründe sein, warum die Einführung eines Rentensystems für die Landbevölkerung in den letzten Jahren praktisch ins Stocken geraten ist.

Eine weitere Schwierigkeit des Rentensystems für die Landbevölkerung besteht darin, dass zwischen dem östlichen, mittleren und westlichen Teil Chinas ein zu großes Einkommens- und Konsumgefälle besteht. Während das geplante Rentensystem für die Bauern in Ostchina eher realisierbar erscheint, kämpfen viele im Agrarsektor tätige Menschen in den mittleren und westlichen Regionen noch um ihre nackte Existenz. Hinzu kommt, dass die Mehrheit der Landbevölkerung wenig Interesse an einer Rentenversicherung zeigt, was der politischen Führung Kopfschmerzen bereitet. Es ist noch nicht abzusehen, wie sie dieses Problem bewältigen will.

Ungeachtet der Probleme und Misserfolge gilt es festzuhalten, dass China durch die Einführung der Grundrentenversicherung als Mischform zwischen Umlageverfahren und Kapitaldeckungsverfahren in städtischen Regionen einen wichtigen Schritt hin zum „Pre-Funding“ (d.i. *pay-as-you-go*)<sup>20</sup> und zu der Anlage von Reserven getan hat. Zudem wird den Arbeitnehmern ermöglicht, Kapital für die eigene Altersvorsorge anzusparen. Für das Entwicklungsland China, das über keinen entwickelten Finanzmarkt verfügt, scheint diese Mischform ein passendes System zu sein. Allerdings besteht angesichts der demographischen Entwicklung in China und des mühevollen Transformationsprozesses jedoch wenig Grund zu übermäßigem Optimismus.

So ist China bereits in eine Phase der gesellschaftlichen Alterung eingetreten. Angesichts der seit 1978 praktizierten „Ein-Kind“-Politik ist damit zu rechnen, dass es immer weniger aktive Erwerbstätige geben wird und dass die Ausgaben für die zunehmende Anzahl der Rentner immer größer werden. Langfristig gesehen hat man guten Grund daran zu zweifeln, ob sich das jetzige System auf Dauer für die Auszahlung der Rente bewährt.

<sup>16</sup>In China gibt es drei Kategorien von Arbeitseinheiten: *guojia jiguan* (Regierungsbehörden), *shiyue danwei* (gemeinnützige Arbeitseinheiten, die unmittelbar durch den Staatshaushalt finanziert sind; in der Regel sind es Schulen, Universitäten, Forschungsinstitute, Medien und andere regierungsnahen Institutionen) und *qiye danwei* (Produktionseinheiten bzw. Betriebe). Die Grenze zwischen *guojia jiguan* und *shiyue danwei* ist nicht immer deutlich. Heute tendiert China dahin, die so genannten „gemeinnützigen Arbeitseinheiten“ zu motivieren, sich zu einem marktorientierten selbstfinanzierbaren Unternehmen zu wandeln, oder sie zumindest nur teilzufinanzieren. Offiziell wurde im Februar 2003 ein Reformplan für die *shiyue danwei* verkündet, in dem vorgesehen ist, 30 Millionen Angestellte innerhalb von 5 Jahren zu entlassen. Siehe *Shichangbao* (*Zeitung des Marktes*), 2.2.2003.

<sup>17</sup>Einer anderen Berechnung zufolge sind derzeit 90% der aktiven Erwerbstätigen von dem Grundrentensystem erfasst (Whiteford 2001: 33).

<sup>18</sup>Gemeint sind die Menschen, die im Agrarsektor tätig sind, oder jene, die zwar in anderen Sektoren erwerbstätig sind, jedoch keinen städtischen Status (*hukou*) besitzen.

<sup>19</sup>Offiziellen Angaben zufolge waren im Jahre 1999 82,25 Millionen der ländlichen Einwohner von dieser Grundrentenversicherung erfasst und 500.000 Menschen auf dem Land bezogen eine solche Rente (Whiteford 2001: 8).

<sup>20</sup>*Pay-as-you-go* bedeutet, dass die jetzige Generation der Erwerbstätigen die Rentenkasse der vorherigen Generation durch ihre Beiträge finanziert. Es gibt bei dieser Form von Rente praktisch weder Kapitalrücklagen noch Investitionen. Dieses Modell ist dann sinnvoll, wenn eine gleichmäßige demographische Entwicklung vorhanden ist (also ein relativ großer Teil junger Menschen und eine entsprechend große Gruppe von älteren Menschen). Außerdem sind ein funktionsfähiges Steuersystem und die größere Finanzkapazität des Staates Voraussetzung für die Realisierung dieses Modells. Es wurde z.B. für lange Zeit in Deutschland praktiziert, ist aber aus allgemein bekannten Gründen seit einigen Jahren in große Schwierigkeiten geraten.

Nach Schätzung von Fachleuten hatte der Anteil der älteren Menschen über 60 im Jahr 2000 in manchen Städten bereits 10% der Gesamtbevölkerung erreicht. Bis zum Jahr 2020 wird die Zahl auf 15,8% steigen, 2040 wird diese Gruppe knapp 25% betragen (siehe Tabelle 3a/b/c). Im Vergleich zu anderen asiatischen Ländern hat China inzwischen schon einen recht hohen Rentenstand (siehe Tabelle 4). Das heißt, man leistet sich in China auf einem relativ niedrigen Wirtschaftsniveau ein relativ teures Rentensystem. Deswegen wird es insbesondere für die Provinzen mit vielen wenig rentablen Staatsbetrieben eine schwierige Aufgabe sein, das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben in der Rentenversicherung zu halten.

**Tabelle 4: Ausgaben für die Rentenversicherung im internationalen Vergleich**

Land	Ausgaben für Renten in % des BIP	Anteil der Rentner an der Gesamtbevölkerung (%)
China (1995)	1,5	1,9
China (1999)	2,4	2,4
Indien	1,3	0,8
Philippinen	1,0	6,2
Vietnam	1,6	2,4
Korea	1,4	2,4

Quelle: Peter Whiteford 2001: 20.

Zusätzlich zum demographischen Faktor gibt es finanzielle Probleme. Die schwache Zahlungskraft der Arbeitnehmer und nicht zuletzt auch der Lokalregierung führt dazu, dass die Verschuldung in der Rentenversicherung immer größer wird. Es ist inzwischen kein Geheimnis mehr, dass die Rentenkonten der Arbeitnehmer mancherorts bereits anderweitig von der Verwaltungsbehörde verwendet worden sind. Im September 2001 betrug die Verschuldung der Privatkonten 200 Milliarden RMB. Im Zeitraum von Januar bis Mai 2002 standen 1,45 Milliarden an Rentenzahlungen aus (Ru Xing 2002: 12). Genauso wie bei der „Sozialhilfe“ versucht die Zentralregierung, im autoritären Stil die Lokalregierungen dazu zu zwingen, mehr Initiative zu ergreifen, um die Probleme in den Griff zu bekommen. Mancherorts schien diese Methode sogar für kurze Zeit zu funktionieren. Allerdings hatten die Maßnahmen immer nur „Feuerwehr“-Charakter, was für den Aufbau einer funktionsfähigen Rentenversicherung nicht ausreicht.

Abschließend sei erwähnt, dass es eine deutliche Ungleichheit in der Handhabung der betrieblichen Abgabe für die Versicherung gibt. Offenbar übernehmen die Staatsbetriebe wegen ihrer historisch bedingten alten Last einen wesentlich größeren Anteil der Versicherung als Privatbetriebe. In der noch jungen Industriestadt Shenzhen z.B. macht der Anteil der betrieblichen Abgabe für die Rentenversicherung 6% des Gesamtlohns aus, in Beijing jedoch 19%, in anderen „alten“ Industriestädten wie etwa Shenyang sogar über 24% (Zheng G. 2003). Diese Asymmetrie stellt eine grobe Wettbewerbsverzerrung zwischen den Regionen und Betrieben dar.

\* Dr. Zhang Junhua ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Freien Universität Berlin. Dieser Beitrag beruht auf einem Vortrag, den der Verfasser auf der Historiker-Tagung im September 2002 in Halle gehalten hat.