

Das Recht der sozialen Hilfe und des Wohngeldes

Barbara Darimont/Dongmei Liu¹

„Armut ist kein Sozialismus“.² Dieses berühmte Sprichwort von Deng Xiaoping bedeutet, dass die Volksrepublik China nach eigenem Verständnis die Armut überwinden muss, um den Sozialismus weiterentwickeln zu können. In diesem Sinne werden von der politischen Führung Anstrengungen unternommen, um die Armut zu bekämpfen.³ Unter der Planwirtschaft waren die Betriebe für die soziale Sicherung ihrer Angestellten und häufig auch von deren Angehörigen verantwortlich. Dabei umfasste die soziale Sicherung auch die Bereitstellung von Wohnraum oder zumindest die Zuteilung von kostengünstig anzumietendem Wohnraum. Diese Kostenbelastung ist in einer Marktwirtschaft für die Betriebe nicht mehr möglich, so dass nun ein betriebsunabhängiges System sozialer Sicherung etabliert werden muss. Ferner existierte unter der Planwirtschaft aufgrund der Arbeitsplatzzuweisung keine Arbeitslosigkeit. Mit der Beendigung der Vollbeschäftigungspolitik, die durch die Möglichkeit der Kündigung gemäß den „Vorläufigen Regeln für die Arbeitslosenversicherung für Beschäftigte in Staatsunternehmen“⁴ im Jahr 1986 geschaffen wurde, trat seit Ende der 1990er Jahre das Phänomen der städtischen Armut in der Volksrepublik in Erscheinung, so dass ein staatliches Sozialhilfesystem aufgebaut werden muss, um Arbeitslosen das Existenzminimum zu gewährleisten.

Auf dem Land wurden seit 1986 von der Regierung Maßnahmen zur Armutsbekämpfung durchgeführt,⁵ welche die Zahl der Armen unter der Landbevölkerung deutlich verringerte.⁶ Allerdings

wurden die ländlichen Sicherungssysteme, die früher mittels des Kollektivs aufgebaut und finanziert wurden, im Rahmen der wirtschaftlichen Dekollektivierung wieder abgeschafft. Die fehlende Absicherung im Alter und bei Krankheit hat auf dem Land zu einer neuen Armut geführt.

Um die gesellschaftliche Stabilität zu sichern, hat der Staat seit den 1990er Jahren die Systeme der sozialen Hilfe reformiert. Es existieren in diesem Bereich verschiedene neue rechtliche Verordnungen und staatliche Politnormen, aber es wurde noch kein Gesetz erlassen. Die Verabschiedung eines Gesetzes für die soziale Hilfe ist für das Jahr 2010 vorgesehen. Im Folgenden werden die gegenwärtige Lage sowie das Gesetzgebungsverfahren aufgezeigt und Kontroversen über bestehende Probleme erörtert.

I. Gegenwärtige Situation und Rechtslage der sozialen Hilfe

Unter sozialer Hilfe⁷ wird in der Volksrepublik China ein System sozialer Sicherung verstanden, bei dem die Gesellschaft und der Staat Bedürftigen, die nicht in der Lage sind, ihr Existenzminimum zu sichern, das Lebensnotwendigste gewähren.⁸ Die allgemeine soziale Hilfe umfasst Katastrophenhilfe, Unterstützung für Armutsgebiete und für Familien mit niedrigem Einkommen, welche vornehmlich die Unterhaltsgewährung für arme und alleinstehende alte Menschen, Behinderte und Waisenkinder sowie die Sicherung des Existenzminimums für bedürftige Familien beinhaltet. Die Hilfen werden in Dienst-, Sach- und Geldleistungen erbracht. Bisher erhalten ungefähr 23 Millionen Menschen in den Städten und 43 Millionen auf dem Land eine Existenzsicherung.⁹

¹ Dr. Barbara Darimont, Referentin am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht München; LIU Dongmei, Doktorandin am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht München.

² DENG Xiaoping (邓小平), *Ausgewählte Werke von DENG Xiaoping*, Dritter Band (邓小平文选第三卷), Beijing 1993, S.225.

³ Vgl. *Abteilung für Armutsbekämpfung und Entwicklung beim Staatsrat* (国务院扶贫办), *Darstellung und Entwicklung der ländlichen Armenhilfe* (中国农村扶贫开发概要) vom 28.09.2006 <www.cpad.gov.cn/data/2006/1120/article_331600.htm>, eingesehen am 15.08.2010.

⁴ *Unternehmens- und Personalgesetz* vom 20.7.1986, Amtsblatt des Staatsrats (国务院公报) 1986, S. 747 ff.

⁵ *Presseamt des Staatsrats* (国务院新闻办公室), *Weißbuch über die ländliche Armutsbekämpfung und Erschließung in China* (中国农村扶贫开发白皮书), vom 14.5.2004 <www.cpad.gov.cn/data/2006/0303/article_231.htm>, eingesehen am 15.08.2010.

⁶ *Abteilung für Armutsbekämpfung und Entwicklung beim Staatsrat* (国务院扶贫办), *Darstellung und Entwicklung der ländlichen Armenhilfe* (中国农村扶贫开发概要) vom 28.9.2006, siehe Fn. 3.

⁷ *Sozialer Hilfe* oder *Sozialer Hilfe*.

⁸ Barbara Darimont, *Sozialversicherungsrecht der V. R. China – unter besonderer Berücksichtigung der Rentenversicherung*, Baden-Baden 2004, S. 32.

⁹ „Das ‚Sozialhilfegesetz‘ steht auf dem diesjährigen Arbeitsplan der Gesetzgebung“ (《社会救助法》已列入今年立法工作计划) vom 05.08.2009 <www.fjba.org>, eingesehen am 21.9.2010.

1. Sozialhilfe in Städten

Aufgrund der Demographie und der steigenden Zahl von Arbeitslosen war Shanghai eine der ersten Städte, die im Jahr 1993 eine Mitteilung erlassen hat, um ein Sozialhilfesystem zu etablieren.¹⁰ Am 29.9.1999 wurde dann vom Staatsrat die „Verordnung zur Sicherung des Mindestlebensunterhalts der städtischen Wohnbevölkerung“¹¹ erlassen. Im Folgenden wird die „Sicherung des Mindestlebensunterhalts für die städtische Wohnbevölkerung“ mit Sozialhilfe übersetzt.

Die Berechtigten der städtischen Sicherung des Mindestlebensunterhalts sind Städter, die eine Einwohnermeldebestätigung¹² für die Stadt haben, und bei denen das Pro-Kopf-Einkommen der zusammenlebenden Familienangehörigen unter dem lokalen Standard des Existenzminimums liegt.¹³ Leistungsvoraussetzung ist ferner, dass der Bedürftige nach dem Subsidiaritätsprinzip kein Recht auf Unterhaltszahlung durch andere Verwandte hat.¹⁴ Außerdem muss der Bedürftige im Namen der Familie bei der entsprechenden Behörde oder dem Einwohnerkomitee den Antrag auf Sozialhilfe stellen, der von diesen bezüglich der Angaben zu seiner persönlichen Situation kontrolliert wird.

2. Sozialhilfe auf dem Land

Auf dem Land existieren zwei Systeme, nämlich das System des Mindestunterhalts und das Fünf-Garantien-System¹⁵, parallel nebeneinander und separat vom Sozialhilfesystem der Städter. Schon in den 1950er Jahren wurde das Fünf-Garantien-System auf dem Land errichtet, das Alten, Behinderten und Waisen, die weder unterhaltspflichtige Angehörigen noch eigene Einkünfte haben und nicht arbeitsfähig sind, Essen, Kleidung, Wohnung, medizinische Versorgung und Bestattung garantiert. Die geltende Regelung dafür ist die „Verordnung über die Arbeit des Fünf-Garantien-Systems auf dem Land“¹⁶, die am 21.1.2006 vom Staatsrat erlassen wurde.

Im Jahr 2007 wurde in der „Mitteilung des Staatsrats über die Errichtung der Sicherung des

Mindestlebensunterhalts der ländlichen Wohnbevölkerung“¹⁷ die Sozialhilfe auf dem Land geregelt. Darin wird festgelegt, dass Familien berechtigt sind, die ländliche Sicherung des Mindestlebensunterhalts zu erhalten, deren Pro-Kopf-Einkommen der Familien unter dem lokalen Standard des Existenzminimums liegt.¹⁸ Bedürftige Familien können einen Antrag auf diese Sicherung an die lokale Regierung stellen.¹⁹ Ob das Fünf-Garantien-System künftig in diese Sicherung einbezogen wird oder ob beide Systeme weiterhin nebeneinander existieren, ist zurzeit unklar.

3. Organisation der sozialen Hilfe

Träger der Sozialhilfe sind die lokalen Volksregierungen der verschiedenen Ebenen. Sie bestimmen den lokalen Maßstab für die Existenzsicherung und die Höhe der Sozialhilfe. Viele Stadt- und Kreisregierungen erlassen nur schleppend die entsprechenden Verordnungen und Standards.²⁰

4. Sonstige soziale Hilfen

Außer der Sicherung des Existenzminimums existieren in China noch kurzfristige und einmalige soziale Hilfe, wie z. B. Naturkatastrophenhilfe, medizinische Hilfe sowie Hilfe für Obdachlose in den Städten. China wird häufig von Naturkatastrophen heimgesucht. Schon früh hatte sich daher eine Naturkatastrophenhilfe als soziale Sicherung etabliert, indem beispielsweise aus öffentlich eingerichteten Kornkammern Getreide an die Bevölkerung im Fall einer Hungersnot ausgeteilt wurde.²¹ Allerdings hat der Staat keine rechtliche Regelung dafür erlassen.

Die medizinische Hilfe wurde erst im Jahr 2002 eingeführt, da das lückenhafte System der Gesundheitsabsicherung seit den 1990er Jahren zum Phänomen der Armut wegen Krankheit geführt hat. Gegenwärtig existieren keine rechtlichen Regelungen für die medizinische Hilfe, sondern nur Beschlüsse und Bekanntmachungen des Staatsrats und der betroffenen Ministerien.

Für Obdachlose hat der Staatsrat im Jahre 1982 eine Verwaltungsvorschrift erlassen, nämlich die „Maßnahmen zur Unterbringung und Rückfüh-

¹⁰ TANG Jun (唐钧), Bericht über die Sicherung des Mindestlebensunterhalts für die städtische Wohnbevölkerung (城市居民最低生活保障报告), in: Social Insurance Research (社会保险研究), Heft 11 aus 2005, S. 6.

¹¹ 城市居民最低生活保障条例, Sammlung der politischen Richtlinien und rechtlichen Bestimmungen für Arbeit und soziale Sicherheit 1999 (劳动和社会保障政策法规汇编 1999), 2000, Beijing, S. 36 ff.

¹² 户口.

¹³ § 2 Abs. 1 der Verordnung zur Sicherung des Mindestlebensunterhalts der städtischen Wohnbevölkerung.

¹⁴ § 8 Abs. 1 der Verordnung zur Sicherung des Mindestlebensunterhalts der städtischen Wohnbevölkerung.

¹⁵ 五保制度.

¹⁶ 城市居民最低生活保障条例, siehe Fn. 11.

¹⁷ 国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知 vom 11.7.2007, Amtsblatt des Staatsrats (国务院公报) 2007, Heft 24, S. 14.

¹⁸ Mitteilung über die Errichtung der Sicherung des Mindestlebensunterhalts der ländlichen Wohnbevölkerung, (Fn. 17).

¹⁹ Mitteilung über die Errichtung der Sicherung des Mindestlebensunterhalts der ländlichen Wohnbevölkerung; (Fn. 17).

²⁰ ZHANG Xiulan/ZHU Xunke (张秀兰/朱勋克), Vorschläge über die Verbesserung des Gesetzes der sozialen Hilfe (Entwurf) (对《中华人民共和国社会救助法(征求意见稿)》的修改意见), System of Social Security (社会保障制度) 2010, Nr. 1, S. 41.

²¹ SHI Tanjing (史探径), Über das Recht der sozialen Sicherheit (社会保障法研究), Beijing, 2000, S. 85 f.

nung von Obdachlosen in den Städten“²², die aber als Maßnahme der öffentlichen Sicherheit gesehen wurde, da die öffentlichen Sicherheitsbehörden auf dieser Rechtsgrundlage die körperliche Freiheit der Bedürftigen beschränken durften. Erst im Jahre 2003 wurde diese Vorschrift durch „Maßnahmen zur Hilfe von Obdachlosen in den Städten“²³ ersetzt. Nach dieser Maßnahme können sich Wohnsitzlose an eine sogenannte Hilfsstation wenden und erhalten dort Nahrung und einen Schlafplatz. Ferner wird ihnen geholfen, mögliche Verwandte zu ermitteln, zu denen sie dann geschickt werden können.

II. Verabschiedung eines Sozialhilfegesetzes

Das Sozialhilferecht ist gegenwärtig vereinzelt in verschiedenen Gesetzen erwähnt, wie z. B. im Gesetz zum Schutz behinderter Menschen²⁴ oder im Gesetz zum Schutz der Rechte und Interessen alter Menschen²⁵. Bereits 1994 war ein Sozialhilfegesetz auf dem Gesetzgebungsplan des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses vorgesehen.²⁶ Jedoch hat das Ministerium für Zivile Angelegenheiten, das für die Sozialhilfe und die Existenzsicherung sowohl der Städter als auch der Landbevölkerung zuständig ist, erst im Jahr 2004 mit den Arbeiten für das Gesetz begonnen.²⁷ Die Verabschiedung eines Sozialhilfegesetzes wurde in dem Gesetzgebungsplan des 10. und mittlerweile 11. Nationalen Volkskongresses aufgenommen. Im Dezember 2007 wurde eine Vorlage an den Staatsrat eingereicht.²⁸ Ein erster Entwurf des Sozialhilfegesetzes wurde am 15.8.2008 im Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses diskutiert.²⁹ Der Entwurf vom 15.8.2008, der veröffentlicht wurde, um die Meinung der Bürger, Experten und der verschiedenen Ministerien einzuholen, unterteilt sich in die Abschnitte: Allgemeiner Teil,

Sozialhilfe, besondere Hilfen, Hilfen bei Naturkatastrophen, Soforthilfen, Rechtsfolgen und Zusatzartikel. Ein revidierter Entwurf stammt vom 3.4.2009.³⁰ Er wurde um die Abschnitte: Fürsorge für arme Menschen, die alleinstehend und/oder behindert sind; Hilfen für Bildung; medizinische Hilfe; Wohnungshilfen und Kontrolle erweitert.

1. Definition der sozialen Hilfe

In § 3 beider Entwürfe wird soziale Hilfe definiert. Danach besteht soziale Hilfe aus materieller Hilfe und Dienstleistungen, die vom Staat und der Gesellschaft für Bürger erbracht werden, die bedürftig sind. In den darauffolgenden Vorschriften werden die Grundsätze des Sozialhilferechts festgelegt: Entwicklung der sozialen Hilfe entsprechend der Wirtschaftsentwicklung, Koordinierung mit den anderen Systemen der sozialen Sicherheit, Sicherung eines Existenzminimums, Hilfe zur Selbsthilfe sowie Transparenz, Gerechtigkeit, Gleichheit und zeitnahe Hilfe.

2. Anspruch auf Sozialhilfe

Wenn die Voraussetzungen gegeben sind, haben gemäß § 5 des Entwurfes von 2008 Bürger der Volksrepublik China ein Recht darauf, Sozialhilfe zu beantragen und diese zu erhalten. Die Frage, ob ein Anspruch auf Sozialhilfe explizit in das Gesetz aufzunehmen ist, wird im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens kontrovers diskutiert.³¹ Im Entwurf vom 3.4.2009 fehlt die Erwähnung des Rechts, Sozialhilfe beantragen zu dürfen. Prinzipiell wird das Recht auf soziale Hilfe zwar als Bürgerrecht anerkannt,³² aber der Satz wurde gestrichen, da es dem Gesetzgeber finanziell nicht möglich scheint, der Landbevölkerung ein Existenzminimum flächendeckend zu gewährleisten. Diese Ansicht wird jedoch von einigen Wissenschaftlern³³ in Frage gestellt. Armutsbekämpfung wird in der Literatur als Menschenrecht gesehen und das Recht auf Sozialhilfe als verfassungsrechtlich garantiert.³⁴ In diesem Sinne wird von Wissenschaftlern gefordert, die Rechte und Pflichten der Antragsteller von Sozialhilfe konkret zu regeln.³⁵

²² 城市流浪乞讨人员收容遣送办法 am 12.5.1982 vom Staatsrat erlassen, Volkszeitung (人民日报) vom 19.6.2003 <www.people.com.cn/GB/shizheng/1026/1923232.html> eingesehen am 30.8.2010.

²³ 城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法 vom 20.06.2003, Sammlung der politischen Richtlinien und rechtlichen Bestimmungen für Arbeit und soziale Sicherheit 2003 (劳动和社会保障政策法规汇编 2003), 2004, Beijing, S. 31 ff.

²⁴ § 48 des 中国人民共和国残疾人保障法 in der revidierten Fassung vom 02.04.2008, Volkszeitung (人民日报) vom 25.4.2008.

²⁵ § 23 des 中国人民共和国老年人权益保障法 vom 29.8.1996, Amtsblatt des Ständigen Komitees des Nationalen Volkskongresses (全国人大常委会公报), Nr. 7, S. 731 ff.

²⁶ ZHANG Xiulan/ZHU Xunke, (Fn. 20), S. 41.

²⁷ ZHU Xunke (朱勳克), Einige Fragen über das Gesetz der sozialen Hilfe („社会救助法“亟需决定的若干问题), <www.cnlsslaw.com/list.asp?unid=5573>, eingesehen am 22.4.2010.

²⁸ Claudius Eisenberg, Tagungsbericht in: ZChinR 2009, S. 103.

²⁹ Entwurf des Gesetzes der sozialen Hilfe von 2008 (社会救助法草案 2008), Veröffentlichung der Änderungsansichten zum Sozialhilfegesetz vom Rechtsbüro des Staatsrats (国务院法制办就社会救助法公开征求意见) <http://news.xinhuanet.com/local/2008-08/16/content_9371443.htm>, eingesehen am 13.9.2010; englische Übersetzung von Claudius Eisenberg in: ZChinR 2009, S. 100 ff.

³⁰ Entwurf des Gesetzes der sozialen Hilfe von 2009 (社会救助法草案 2009), Mitteilung über die Änderungsansichten des „Sozialhilfegesetzes der VR China (Entwurf) (关于对《中华人民共和国社会救助法(草案)》征求意见的通知) <www.ahjst.gov.cn/ahjst/infodetail/?InfoID=cbbcb703-4ae2-4bbb-9f92-c6fdf145cdc8&CategoryNum=003001>, eingesehen am 21.9.2010.

³¹ YANG Sibin (杨思斌), Das Gesetz der sozialen Hilfe: eine Entscheidung für die Festlegung des Hilfesystems (社会救助法: 制度定型的理性选择), <www.zgshbz.com.cn/Article1010.html>, eingesehen am 22.4.2010; ZHANG Xiulan/ZHU Xunke, (Fn. 20), S. 46.

³² So: YANG Sibin, (Fn. 31); ZHU Xunke, (Fn. 27).

³³ YANG Sibin, (Fn. 31).

³⁴ ZHANG Xiulan/ZHU Xunke, (Fn. 20), S. 42.

³⁵ ZHANG Xiulan/ZHU Xunke, (Fn. 20), S. 46.

Darunter wird auch das Recht des Antragsstellers auf Beratung durch die zuständige Behörde verstanden und das Recht des Empfangsberechtigten auf Auszahlung, damit diese einklagbar ist.³⁶ In der Praxis ist die Unwissenheit der potentiell bedürftigen Armen ein gravierendes Problem, so dass viele überhaupt keine Sozialhilfe beantragen.³⁷

Die Fürsorge für arme und alleinstehende Alte, Behinderte und Waisenkinder, die nicht arbeitsfähig sind, keine Einkünfte und keine gesetzlichen Unterhaltspflichtigen haben, wurde erst in dem Entwurf von 2009 in einem eigenen Kapitel geregelt.³⁸ Für die ländliche Sozialhilfe wird weiterhin zwischen Fünf-Garantien-System und Sicherung des Mindestlebensunterhalts für bedürftige Familien unterschieden. In den Städten jedoch existiert sowohl für die bedürftigen Familien als auch für die armen und alleinstehenden Alten, Behinderten und Waisenkinder nur das System der Sicherung des Mindestlebensunterhalts. Daher bestehen zwischen Stadt und Land weiterhin gravierende Unterschiede, obwohl der Gesetzgeber versucht, die Sozialhilfe auf dem Land und in den Städten einheitlich zu regeln.

3. Berechnung und Höhe der Sozialhilfe

Die konkreten Durchführungsmaßnahmen zum Erhalt der Sozialhilfe und die Leistungshöhe sind von den jeweiligen lokalen Regierungen festzulegen. Wie in vielen anderen Rechtsbereichen gibt der Entwurf nur einen Rahmen vor und die lokalen Regierungen und Volkskongresse werden ermächtigt, nach dem Erlass des Gesetzes konkrete Regelungen auszuarbeiten. Diese Vorgehensweise erscheint einerseits sinnvoll, da beispielsweise das Sozialhilfeniveau in großen Städten, wie Beijing, höher sein muss als in Gebieten, wie der relativ armen Provinz Guizhou.³⁹ Andererseits erhalten die lokalen Regierungen durch die Ermächtigungen ein hohes Maß an politischer Macht. Daher wird vorgeschlagen, dass das Niveau der Sozialhilfe im Gesetz konkretisiert und beispielsweise eine Höchstgrenze für den Sozialhilfesatz festgelegt wird. Dieser sollte unter dem lokal festgelegten Mindestlohn liegen.⁴⁰ In eine ähnliche Richtung geht die Forderung, die Sozialhilfe entsprechend den internationalen Standards anzuheben. Danach

ist jemand nach internationalem Standard arm, wenn er Einkünfte unter 50% des Durchschnittseinkommens des jeweilige Landes oder der Region hat. In China lägen nach einer Untersuchung von YAO *Jinping* die Sozialhilfesätze aber gerade mal bei 10 bis 20% des Durchschnittseinkommens der Region.⁴¹ Denkbar wäre daher, eine Vorgabe für die lokalen Regierungen in das Gesetz aufzunehmen, in welcher prozentual die Sozialhilfesätze im Vergleich zum Durchschnittseinkommen der jeweiligen Lokalregierung festgelegt sind.

In diesem Zusammenhang wird auch die Frage diskutiert,⁴² was überhaupt bei der Bedürftigkeitsprüfung als Einkommen einer Familie gezählt wird, da die Provinzen hierüber verschiedene Regelungen erlassen haben. Hierzu heißt es in dem Entwurf von 2008, dass Sozialhilfe an Familien gezahlt wird, bei denen das durchschnittliche Einkommen der zusammenlebenden Familienmitglieder unter dem lokalen Standard für das Existenzminimum liegt.⁴³ Es stellt sich aber die Frage, wie die Berechnungen des Familieneinkommens zu erfolgen haben, wenn die Familienmitglieder beispielsweise getrennt leben, da es im Gesetzesentwurf heißt, dass das Familieneinkommen von den gemeinsam lebenden Familienmitgliedern zusammenzurechnen ist.⁴⁴ Umstritten⁴⁵ ist, was unter gemeinsam lebenden Familienmitgliedern zu verstehen ist, da gemäß § 20 des Ehegesetzes⁴⁶ nur gesetzlich verpflichtete Angehörige Unterhalt zahlen und damit auch nur deren Einkommen beim Familieneinkommen mitzurechnen ist. Wenn beispielsweise anderen Personen, die nicht Verwandte oder Angehörige sind, mit im Haushalt leben, ist strittig,⁴⁷ ob deren Einkommen mit in die Berechnung des Familieneinkommens fließt. Ferner stellt sich die Frage, wer bei getrennt lebenden Eheleuten einen Antrag auf Sozialhilfe stellen darf und wo er gestellt werden darf, da die Sozialhilfesätze gegenwärtig in den einzelnen Provinzen sehr unterschiedlich sind.⁴⁸ Ferner ist ungeklärt, inwieweit Einkommen und Vermögen zu unterscheiden sind, und ob Vermögen beim Familieneinkommen mitzuberechnen ist. Daher werden konkrete Regelungen in dem Gesetz über

³⁶ ZHANG Xiulan/ZHU Xunke, (Fn. 20), S. 46.

³⁷ LIU Xitang (刘喜堂), Probleme der gegenwärtigen Sicherung des Mindestlebensunterhalts für die städtische Wohnbevölkerung und Vorschläge (当前我国城市低保存在的突出问题及政策建议), Social Security System (社会保障制度) 2009, Nr. 12, S. 48.

³⁸ Kapitel 2 des Entwurfs von 2009: Fürsorge für arme und alleine Alte, Behinderte und Waisenkinder.

³⁹ CHEN Liangjin (陈良瑾), Soziale Hilfe und soziale Wohlfahrt (社会救助与社会福利), Beijing 2009, S. 139.

⁴⁰ ZHANG Xiulan/ZHU Xunke, (Fn. 20), S. 44.

⁴¹ YAO *Jianping* (姚建平), Städtische Armutsgrenze und Armutspolitik (我国城市贫困线与政策目标定位的思考), Social Security System (社会保障制度) 2010, Nr. 1, S. 29.

⁴² LIU Xitang (Fn. 37), S. 45, S. 50.

⁴³ § 11 des Entwurfs von 2008.

⁴⁴ LIU Xitang, (Fn. 37), S. 45, S. 50.

⁴⁵ LIN Lihong/KONG Fanhua (林莉红 / 孔繁华), Das Recht der sozialen Hilfe (社会救助法研究), Beijing, 2008, S. 237 ff.

⁴⁶ 中华人民共和国婚姻法 in der revidierten Fassung vom 28.04.2001, Volkszeitung (人民日报) vom 1.5.2001.

⁴⁷ LIN Lihong/KONG Fanhua (Fn. 45), S. 237 ff.

⁴⁸ LIN Lihong/KONG Fanhua (Fn. 45), S. 237.

das zu berechnende Einkommen und Vermögen bei Sozialhilfeempfänger befürwortet.⁴⁹

Die Rechtslage bleibt insgesamt vage und von Wissenschaftlern⁵⁰ werden weitere Konkretisierungen gefordert. Beispielsweise sollte im Gesetz festgelegt werden, welches die Voraussetzungen für eine Arbeitsunfähigkeit im Sinne des Sozialhilfegesetzes sind. Gilt eine Schwangere beispielsweise als arbeitsunfähig bzw. ab welchem Schwangerschaftsmonat ist sie arbeitsunfähig? Kann jemand, wenn er krank und vorübergehend arbeitsunfähig ist, Sozialhilfe beantragen?⁵¹ Darüber hinaus werden weitere Regelungen zu Ansprüchen von arbeitslosen Personen, die sozialhilfebedürftig sind, gefordert. Insbesondere wird vorgeschlagen, diesen Personen Weiterbildungen über die Sozialhilfe zu finanzieren.⁵²

4. Besondere Hilfen

Unter besonderen Hilfen werden (nach dem Entwurf von 2008) Unterstützungen für Bildung, Krankenbehandlung und Wohnungsgeld verstanden. Sie werden an Familien gezahlt, deren Einkommen das Zweifache des lokalen Existenzminimums nicht überschreitet (§ 16 des Entwurfs). Diese besondere Hilfe ist bei den lokalen Behörden auf unterer Regierungsebene zu beantragen. Sie umfasst Zuschüsse und Minderung von Schulgeld für Mittel-, Fachhoch- und Hochschulen.

Der Hilfe zur Schulbildung, der Hilfe bei Krankheit und dem Wohngeld, die in dem nächsten Abschnitt des Aufsatzes erläutert werden, wurde in dem Gesetzesentwurf von 2009 jeweils ein eigener Abschnitt gewidmet. Gemäß dem Abschnitt über die Hilfe zur Bildung wird das Recht der Schüler und Studenten aus armen Familien vom Staat durch soziale Hilfe gewährleistet. Die Schulmaterialien sollen allmählich kostenfrei vergeben werden und die Schulgebühren für Familien mit Einkommen unter dem Existenzminimum sollen durch soziale Hilfe gewährleistet werden. Ferner können Darlehen oder Stipendien an Schüler und Studenten von Gymnasien, Fachhochschulen und Universitäten vergeben werden, die Schulgebühren können reduziert sowie bezuschusst werden. Diese Regelungen wurden notwendig, da Schulbildung im kommunistischen China zunächst kostenlos war; aber die Wirtschaftsreformen haben dazu geführt, dass viele Schulen keine öffentlichen Gelder mehr erhielten und privatisiert wurden. Mittlerweile verlangen fast alle

Schulen ein Schulgeld, so dass heutzutage viele Kinder auf dem Land aufgrund von Armut die Grundschule nicht mehr besuchen.⁵³ Der Gesetzesentwurf versucht, mit den angeführten Maßnahmen diesen Missständen entgegenzuwirken.

Gemäß § 22 des Gesetzentwurfes aus dem Jahr 2008 und §§ 40 ff. des Entwurfs aus dem Jahr 2009 haben die lokalen Regierungen im Fall einer Katastrophe die notwendigen Hilfen, wie Essen, Kleidung, Unterkünfte, Krankenversorgung zu leisten. Sie haben dafür sowohl das Personal, wie auch die Materialien bereit zu stellen. Im § 22 bzw. § 46 des Entwurfs aus dem Jahr 2008 bzw. 2009 ist ferner festgelegt, dass die lokalen Regierungen Hilfen nach der Katastrophe im darauffolgenden Winter bis zum Frühjahr des darauffolgenden Jahres zu leisten haben. Bemängelt wird, dass bislang keine rechtliche Regelung für die Katastrophenhilfe existiert, so dass die Verantwortungsteilung zwischen den einzelnen Behörden und besonders zwischen der Zentralregierung und den lokalen Regierungen nicht klar und transparent ist.⁵⁴

5. Finanzierung

Im Grundsatz sind die lokalen Regierungen für die Finanzierung der sozialen Hilfe verantwortlich. In § 9 des Entwurfes von 2008 und § 8 des Entwurfes von 2009 ist festgelegt, dass die Zentralregierung den lokalen Regierungen Zuschüsse zur Finanzierung der Sozialhilfe zu zahlen hat. Dies stellt ein Zugeständnis der Zentralregierung an die lokalen Regierungen dar. Die Regelung der Finanzierung von Ausgaben für Sozialversicherung und Sozialhilfe ist schon seit einiger Zeit ein Streitpunkt zwischen den Provinzregierungen und der Zentralregierung, der meistens durch Verhandlungen gelöst wird.⁵⁵ Es würde der Rechtssicherheit dienen, wenn die Zuschüsse in Form von festen Beträgen oder Prozentsätzen genannt würden.

6. Medizinische Hilfe

Die Grundkrankenversicherung, die seit 1998 etabliert wird, umfasste anfänglich nur Beschäftigte in einem Arbeitsverhältnis.⁵⁶ Vor allem der auf die Beschäftigten begrenzte Personenkreis erfordert den Aufbau weiterer Krankenversicherungszweige, so dass für die nichtbeschäftigte Bevölke-

⁴⁹ LIU Xitang, (Fn. 37), S. 50.

⁵⁰ ZHANG Xiulan/ZHU Xunke, (Fn. 20), S. 44.

⁵¹ ZHANG Xiulan/ZHU Xunke, (Fn. 20), S. 45.

⁵² ZHANG Xiulan/ZHU Xunke, (Fn. 20), S. 46.

⁵³ CHEN Liangjin, (Fn. 39), S. 276.

⁵⁴ ZHONG Renyao (钟仁耀), Soziale Hilfe und soziale Wohlfahrt (社会救助与社会福利), Shanghai, 2009, 2. Aufl., S. 182; CHEN Liangjin, (Fn. 39), S. 179.

⁵⁵ Vgl. YANG Fangfang (杨方方), Von der Abkehr zur Wiederkehr - die staatliche Verantwortung für die Sozialversicherung im chinesischen Transformationsprozess (从缺位到归位 - 中国转型期社会保险中的政府责任), Beijing, 2006 S. 174 ff.

⁵⁶ Vgl. Barbara Darimont, Diskussion zum Entwurf des Sozialversicherungsgesetzes der VR China, in: ZChinR 2009, S. 367.

rung eine neue soziale Krankenversicherung im Entstehen begriffen ist. Ferner werden sowohl für die ländliche als auch für die städtische Bevölkerung medizinische Hilfssysteme errichtet, welche die Beiträge zur Sozialversicherung für Bedürftige übernehmen oder anfallende medizinische Kosten tragen.⁵⁷ Bei Krankheit haben zunächst die städtische Krankenversicherung, die ländliche kooperative Versicherung oder die Krankenversicherung für Einwohner in Städten einzutreten. Erst wenn deren Leistungen nicht ausreichen, wird für die Krankenkosten ein Zuschuss gezahlt.

Das medizinische Hilfssystem für die städtische Bevölkerung wurde im Jahr 2005 als Pilotprojekt initiiert. Zunächst sollte zwei bis drei Jahre mit diesem System experimentiert werden und nach weiteren zwei bis drei Jahren sollte es flächendeckend in ganz China etabliert werden.⁵⁸ Bislang ist dies mit unterschiedlichem Erfolg geschehen. Der Entwurf des Sozialhilfegesetzes vom 3.4.2009 befasst sich im 5. Kapitel mit dem System der medizinischen Beihilfen. Allerdings gehen die Regelungen in dem Entwurf nicht über die gegenwärtig relevanten Mitteilungen und Ansichten der Ministerien hinaus.⁵⁹ Aus diesem Grund werden auch in diesem Bereich weitere Konkretisierungen im Sozialhilfegesetz erwartet.⁶⁰ Das größte Problem besteht in der Festlegung der Zuständigkeit. Für das medizinische Hilfssystem sind das Ministerium für Zivile Angelegenheiten und die entsprechenden Behörden zuständig, aber in der Praxis hält sich das Ministerium für Humanressourcen und soziale Sicherheit für verantwortlich, so dass für Hilfesuchende unklar ist, wer zuständig ist.⁶¹

Finanziert wird die medizinische Hilfe durch die lokalen Regierungen, die diesen Posten in ihrem Haushalt aufzunehmen haben. Wenn die lokale Regierung in finanziellen Schwierigkeiten ist, besteht die Möglichkeit, dass die Zentralregierung Zuschüsse gewährt. Die finanzielle Situation der Fonds für die medizinische Hilfe ist jedoch in der Praxis sehr dürftig. Dies hat verschiedene Ursa-

chen: Gerade arme Menschen haben häufig schwere Krankheiten, weil sie beispielsweise kein Wissen über Hygiene und Gesundheit haben, zweitens steigen die Preise für Medikamente und Behandlungen und drittens werden die Gelder von den höheren Behörden nur schleppend oder gar nicht an die rangniedrigeren Behörden weitergeleitet.⁶²

Die Kontrolle über den zu errichtenden Fonds haben verschiedene Ministerien, wie z. B. Ministerium für Zivile Angelegenheiten, Finanzministerium. Empfänger der medizinischen Hilfe sind Personen, die Sozialhilfe erhalten und nicht an der städtischen Krankenversicherung teilnehmen, oder die trotz Teilnahme an der städtischen Krankenversicherung durch Krankenkosten übermäßig belastet werden sowie Personen, die in einer besonders schwierigen Lebenslage aufgrund einer Krankheit sind. Die konkreten Regelungen haben die jeweiligen Behörden der lokalen Regierungen zu treffen. Die Höhe der Unterstützung ist durch die lokalen Regierungen in Zusammenarbeit mit den entsprechenden Behörden, wie z. B. Behörde für zivile Angelegenheiten, für Finanzen oder Humanressourcen und soziale Sicherheit festzulegen. Die Bedürftigen haben einen Antrag auf medizinische Hilfe mit den entsprechenden Unterlagen bei dem jeweiligen Einwohner- oder Straßenkomitee einzureichen. Der Antrag wird dann an die jeweilige Behörde für zivile Angelegenheiten weitergereicht und von dieser genehmigt oder abgelehnt. Die Auszahlung kann dann über das Komitee oder die Behörde für zivile Angelegenheiten erfolgen.

Bei den medizinischen Hilfssystemen zeigt sich, dass viele lokale Regierungen die nationale Politik nicht ausführen. Ein Grund dafür mag sein, dass diese Politik nur sehr vage formuliert ist und den lokalen Regierungen große Spielräume lässt. Aufgrund der Mitteilung des Staatsrates im Jahr 2005 wurden zwar Projekte initiiert, aber es existiert keine einheitliche Politik. Viele lokale Regierungen lösen die Misere der armen Bevölkerung auf andere Weise, indem sie sie beispielsweise zu karitativen Einrichtungen schicken.⁶³ Es fehlt jedoch an einer übergreifenden Organisation oder Politik für die medizinischen Belange der armen Bevölkerung.

7. Soforthilfe

Das fünfte Kapitel des Entwurfs aus dem Jahr 2009 widmet sich der Soforthilfe. Gemeint sind vorläufige Hilfen an Familien, die aufgrund eines Verkehrsunfalls oder ähnlicher unvorhersehbarer Ereignisse in Schwierigkeiten geraten sind und die

⁵⁷ Ansichten zur Durchführung der ländlichen medizinischen Hilfe (民政部/卫生部/财政部, 关于实施农村医疗救助的意见), 民发 [2004] Nr. 158 vom 18.11.2003, <news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-11/27/content_1201826.htm>, eingesehen am 30.8.2010 und Arbeitsansichten zum Pilotplan für Etablierung der städtischen, medizinische Hilfe (关于建立城市医疗救助制度试点工作意见) vom 26.2.2005, Sammlung der politischen Richtlinien und rechtlichen Bestimmungen für Arbeit und soziale Sicherheit 2005 (劳动和社会保障政策法规汇编 2005), 2006, Beijing, S. 711 ff.

⁵⁸ CHEN Liangjin, (Fn. 39), S. 152.

⁵⁹ Ansichten zur Durchführung der ländlichen medizinischen Hilfe (民政部/卫生部/财政部, 关于实施农村医疗救助的意见), 民发 [2004] Nr. 158 vom 18.11.2003, siehe Fn. 56, Arbeitsansichten zum Pilotplan für Etablierung der städtischen, medizinische Hilfe (关于建立城市医疗救助制度试点工作意见) vom 26.02.2005, siehe Fn. 57.

⁶⁰ ZHANG Xiulan/ZHU Xunke (Fn. 20), S.115 ff.

⁶¹ ZHONG Renyao, (Fn. 54), S. 98.

⁶² ZHONG Renyao, (Fn. 54), S. 98.

⁶³ CHEN Liangjin, (Fn. 39), S. 155.

Hilfe an Obdachlosen in den Städten; diese wird allerdings nicht in diesem Entwurf konkretisiert, sondern es wird auf die „Maßnahme zur Hilfe von Obdachlosen in den Städten“⁶⁴ hingewiesen. In den Fällen der Soforthilfe an Familien haben die lokalen Regierungen finanzielle und materielle Hilfen sowie Dienstleistungen zu erbringen. Die konkrete Ausgestaltung dieser Soforthilfe soll den Regierungen auf Provinzebene obliegen. Damit bleibt das Problem, dass die Provinzregierungen entscheiden können, wie viel Geld sie für diesen Bereich ausgeben möchten.

Bezüglich der Soforthilfe ist in § 49 des Entwurfes aus dem Jahr 2009 festgelegt, dass Familien die Soforthilfe normalerweise nur ein Mal und maximal zweimal im Jahr erhalten. Anträge über die Soforthilfe sollen innerhalb von zwei Tagen bearbeitet werden (§ 50). Bei einer Ablehnung ist diese zu begründen. Hier wird deutlich, dass dem Gesetzgeber bewusst ist, dass die lokalen Regierungen und Behörden andernfalls einen hohen Ermessensspielraum darüber hätten, was sofort oder schnellstmöglich heißen soll. Auch an vielen anderen Stellen wäre eine Konkretisierung der Pflichten der lokalen Regierungen und Behörden wünschenswert, da andernfalls Tür und Tor für Willkür geöffnet werden. In der Literatur wird vorgeschlagen, einen Paragraphen einzufügen, indem festgelegt ist, dass das Ministerium für Zivile Angelegenheiten für die Sozialhilfe auf nationaler Ebene verantwortlich ist und welche anderen Ministerien für welche Bereiche darüber hinaus zuständig sind.⁶⁵ Dies scheint umso notwendiger, da die lokalen Regierungen die soziale Hilfe finanzieren müssen. Bedenklich ist daher, dass viele Konkretisierungen den jeweiligen lokalen Regierungen überlassen werden. Es bleibt abzuwarten, wie diese Regelungen aussehen und wie sie umgesetzt werden. Schließlich soll durch die gesetzliche Regelung die Macht und damit mögliche Willkür der Behörden eingeschränkt werden.⁶⁶ In diesem Sinne wird eine klarere Aufgabenverteilung zwischen Zentralregierung und lokalen Regierungen gefordert.⁶⁷

III. Sozialer Wohnungsbau und Wohngeld

Unter der Planwirtschaft stellte die Arbeitseinheit den Beschäftigten mit der staatlichen Zuweisung des Arbeitsplatzes Wohnraum zur Verfügung. Mit der Etablierung eines freien Wohnungsmarktes müssen nun Instrumente geschaffen werden, um armen Menschen die Möglichkeit zu geben, billigen Wohnraum zu mieten. Im Juni 1998

hat der Staatsrat die „Mitteilung über die weitere Vertiefung der Reform des städtischen Wohnungssystems und Beschleunigung des Wohnungsbaus“⁶⁸ veröffentlicht. Danach soll das Wohnungssystem weiter reformiert werden, indem Wohnungen nicht mehr zugeteilt, sondern auf einem freien Wohnungsmarkt entweder gemietet oder gekauft werden. Aufgrund dieser Reform wird ein neues System des sozialen Wohnungsbaus und des Wohngeldes errichtet, um armen Menschen günstigen Wohnraum vermieten zu können.

Wohnungshilfe wurde als eine der besonderen Hilfen im § 20 des Entwurfs von 2008 und im Kapitel 6 des Entwurfs von 2009 (§§ 33-39) geregelt. Die Maßnahmen der Wohnungshilfe umfassen nach den Regelungen der beiden Entwürfe kostengünstig zu vermietende Wohnungen, Zuschüsse für Wohnungsmieten und Verkauf günstiger Wohnungen an arme Familien in den Städten.⁶⁹ Nach § 34 des Entwurfs von 2009 werden die Voraussetzungen zum Erhalt dieser Hilfe, wie Bedürftigkeitskriterien der armen Familien und die Größe der kostengünstigen Wohnung, von der Regierung auf Provinzebene oder der Regierung einer regierungsunmittelbaren Stadt festgelegt.

1. Kostengünstig zu mietender Wohnraum

a. Rechtsgrundlagen

Im Jahr 1999 wurde mit der „Verwaltungsmaßnahme für die Vermietung von kostengünstigem Wohnraum in Städten und Gemeinden“⁷⁰ durch das Ministerium für Aufbau⁷¹ die Politik für kostengünstig zu mietenden Wohnraum festgelegt. Im Jahr 2003 wurde dann vom Staatsrat die „Mitteilung über die Förderung einer kontinuierlichen und gesunde Entwicklung des Immobilienmarktes“⁷² verabschiedet, in der als zukünftiges Ziel ein freier Immobilienmarkt verkündet wurde. Daraufhin wurde vom Ministerium für Aufbau, für Finanzen und weiteren Ministerien die „Verwaltungsmaßnahme für billigen Wohnraum für Familien mit einem Existenzminimumseinkommen in Städten und Gemeinden“⁷³ im Jahr 2003

⁶⁸ 关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知, <www.law110.com/law/guowuyuan/2025.htm>, eingesehen am 6.8.2010.

⁶⁹ § 20 des Entwurfs 2008, § 35 des Entwurfs 2009.

⁷⁰ 城镇廉租房管理办法 vom 19.4.1999, <www.jincao.com/fa/law19.23.htm>, eingesehen am 7.8.2010.

⁷¹ Mittlerweile wurde dieses Ministerium umbenannt in Ministerium für Wohnraum und städtische sowie ländliche Bauentwicklung (中华人民共和国住房和城乡建设部), <<http://www.mohurd.gov.cn/>>, eingesehen am 6.8.2010.

⁷² 关于促进房地产市场持续健康发展的通知 vom 12.8.2003, Amtsblatt des Staatsrats (国务院公报) 2003, Heft 27, S. 9 ff.

⁷³ 城镇最低收入家庭廉租房管理办法 vom 31.12.2003, <www.china.com.cn/chinese/PI-c/484552.htm>, eingesehen am 7.8.2010.

⁶⁴ 城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法, siehe Fn. 23.

⁶⁵ ZHANG Xiulan/ZHU Xunke, (Fn. 20), S. 44.

⁶⁶ YANG Sibin, (Fn. 31).

⁶⁷ ZHU Xunke, (Fn. 27).

verabschiedet, welche die Regelung aus dem Jahr 1999 ersetzt. In dieser Verwaltungsmaßnahme sind die Höhe, die Form und die Empfänger der Beihilfen klar festgelegt. Im August 2007 hat der Staatsrat „Einige Ansichten über die Lösung des Wohnraumsproblems für Familien mit geringem Einkommen in Städten und Gemeinden“⁷⁴ erlassen. Darin wurde nochmals der Umfang für kostengünstigen Wohnraum festgelegt und die Städte wurden aufgefordert, entsprechende Regelungen zu treffen. Ferner haben die Städte nach diesen Ansichten entweder Wohngeld zu zahlen oder Wohnraum zu stellen. Darüber hinaus haben sie Fonds zu gründen, um kostengünstigen Wohnraum zu schaffen. Im Anschluss an diesen Beschluss des Staatsrats wurde die „Maßnahme zur Sicherung von kostengünstigem Wohnraum“⁷⁵ am 27.11.2007 (im Folgenden kurz Maßnahme von 2007) von verschiedenen Ministerien unter Federführung des Ministeriums für Aufbau erlassen, welche die „Verwaltungsmaßnahme für billigen Wohnraum für Familien mit einem Existenzminimumseinkommen in Städten und Gemeinden“⁷⁶ aus dem Jahr 2003 ersetzt. Gemäß § 4 dieser Maßnahme werden die jeweiligen Volksregierungen der Städte und Kreise ermächtigt, die konkreten Regelungen festzulegen.

b. Begünstigter Personenkreis

Empfänger der Hilfe für kostengünstigen Wohnraum sind jene bedürftigen Familien, die ein niedriges Einkommen haben und nach den lokal festgelegten Standards in einer prekären Wohnungssituation sind. Die Hilfe erfolgt gemäß § 5 der Maßnahme von 2007 hauptsächlich in Form von Zuschüssen zur Wohnungsmiete oder durch die Stellung von kostengünstigem Wohnraum durch die jeweilige Regierung sowie in seltenen Fällen durch Mietkostenermäßigung bei Wohnungen im staatlichen Eigentum. Die finanziellen Ressourcen für das Wohngeld bzw. die Zuschüsse stammen aus staatlichen Mitteln.⁷⁷ Jedoch sind die Regierungen häufig nicht in der Lage oder gewillt, Finanzen für das Wohnungsgeld oder den sozialen Wohnungsbau bereitzustellen, so dass an dieser Stelle des Gesetzes noch weiterer Klärungsbedarf besteht.⁷⁸

⁷⁴ 国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见 vom 13.08.2007, Amtsblatt des Staatsrats (国务院公报) 2007, Heft 26, S. 7 ff.

⁷⁵ 廉租住房保障办法 vom 27.11.2007, <www.gov.cn/flfg/2007-11/27/content_816644.htm>, eingesehen am 12.08.2010.

⁷⁶ 城镇最低收入家庭廉租住房管理办法 vom 31.12.2003, <www.china.com.cn/chinese/PI-c/484552.htm>, eingesehen am 07.08.2010.

⁷⁷ § 9 ff. der Maßnahme von 2007, siehe Fn. 75.

⁷⁸ ZHONG Renyao, (Fn. 54), S. 137.

c. Wohnungen

Die Wohnungen für bedürftige Familien sollen vornehmlich Wohnungen sein, die im öffentlichen Eigentum stehen oder vom Staat gepachtet werden.⁷⁹ Subsidiär sind Wohnungen auf dem freien Wohnungsmarkt zu beziehen. Als allgemeine Regel gilt gemäß § 14 der Maßnahme von 2007, dass der Wohnraum für eine Familie grundsätzlich 50 Quadratmeter nicht überschreiten soll. Familien, die kostengünstigen Wohnraum benötigen, müssen diesen bei der jeweiligen Volksregierung oder den Behörden für Aufbau schriftlich beantragen (§ 17 Abs. 1). Zu den vorzulegenden Bescheinigungen zählen gemäß § 16 der Maßnahme von 2007 eine Bescheinigung über das Einkommen der Familie, eine Bescheinigung der Wohnungssituation der Familie, Personalausweise und Einwohnermeldebestätigungen der Familieangehörigen und weitere Bescheinigungen, die von der jeweiligen Regierung festgelegt werden. Ebenfalls obliegt es den zuständigen lokalen Behörden für Aufbau und soziale Angelegenheiten zu prüfen, ob die beantragende Familie die Voraussetzungen erfüllt. Die Behörde hat die Entscheidung gemäß § 19 der Maßnahme von 2007 zu veröffentlichen.

Aufgrund ihrer Einwohnermeldung auf dem Land⁸⁰ sind die Wanderarbeitnehmer vom Wohngeld in den Städten ausgeschlossen. Allerdings können sie aufgrund ihrer Einwohnermeldung auf dem Land kostenlose Grundstücke für den Hausbau in ihrer Heimat erwerben. Problematisch bleibt jedoch, dass sie in den Städten häufig in prekären Wohnungssituationen leben.⁸¹ Dieses Dilemma ließe sich durch ein Wahlrecht des Wohnsitzes und damit verbunden eines Wahlrechts bezüglich eines kostenlosen Grundstücks zum Hausbau oder Wohngeld in der Stadt beseitigen. Allerdings ist fraglich, ob sie mit dem Verlust eines Grundstücks und der Möglichkeit Wohngeld in der Stadt zu beantragen, besser stehen. „Einige Ansichten über die Lösung des Wohnraumsproblems für Familien mit geringem Einkommen in Städten und Gemeinden“⁸² widmen sich unter Punkt 4 dieser Misere und fordern den Arbeitgeber von Wanderarbeitnehmern auf, diesen sicheren und hygienischen Standards entsprechenden Wohnraum zu stellen oder sie in Wohnheimen unterzubringen.

Für die Kontrolle der Fonds und die Durchführung der Maßnahme sind die entsprechenden Behörden für Aufbau des Staatsrats und der jewei-

⁷⁹ § 12 der Maßnahme von 2007, siehe Fn. 75.

⁸⁰ 户口.

⁸¹ ZHONG Renyao, (Fn. 54), S. 136.

⁸² 国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见 vom 13.08.2007, siehe Fn. 75.

ligen Behörden auf verschiedenen Regierungsebenen verantwortlich. Sie haben gemäß § 22 und § 23 der Maßnahme von 2007 Kontrollen durchzuführen und die Ergebnisse zu veröffentlichen. Jährlich ist die konkrete Einkommenssituation der Empfänger von Wohnungshilfen durch die Einwohnerkomitees zu überprüfen und Änderungen zu ermitteln. Diese sind den zuständigen Behörden zu melden. Wenn sich dabei herausstellt, dass die Voraussetzungen von einem Empfänger nicht mehr erfüllt werden, sind die Zahlungen gemäß § 24 der Maßnahme von 2007 einzustellen. Wenn jemand widerrechtlich handelt, in dem er beispielsweise bewusst falsche Angaben macht, oder den gestellten Wohnraum einem anderen überlässt, kann der günstige Wohnraum oder das Wohngeld zurückgefordert werden.⁸³

Die Umsetzung ist in den einzelnen Provinzen und regierungsunabhängigen Städten bisher unterschiedlich verlaufen. Städte, wie Shanghai und Beijing, haben ein System zur Sicherung von kostengünstigem Wohnraum für Familien, die ein geringes Einkommen erhalten, geschaffen. Während Provinzen, wie beispielsweise Yunnan, Guizhou oder Gansu, noch weit von einem flächendeckenden System des kostengünstigen Wohnraums entfernt sind.⁸⁴ Ist das System umgesetzt worden, ist der Unterstützungsumfang gering und der Deckungsgrad nur marginal. Es handelt sich daher in vielen Städten um ein experimentelles System, das nicht überall den Bürgern in Notlagen kostengünstigen Wohnraum sichert.⁸⁵ Bemängelt wird, dass auftretende Probleme nicht an die entsprechenden Instanzen gemeldet werden, so dass sie den zuständigen Stellen nicht bekannt sind und nicht gelöst werden können.⁸⁶ Ferner wird vorgeschlagen, dass die Betroffenen über mögliche Schwierigkeiten befragt werden, um auf diese Weise eine Evaluierung der entsprechenden staatlichen Stellen durchzuführen.⁸⁷

2. Subventionierter Wohnungskauf

Der subventionierte Wohnungskauf wird in den Gesetzesentwürfen nicht geregelt. Da dieser Beitrag jedoch die Wohnungssituation von bedürftigen Familien behandelt, wird an dieser Stelle kurz

darauf eingegangen. Für Familien, die ein geringes Einkommen haben und eine kostengünstige Wohnung kaufen möchten, wurde am 19.11.2007 die „Verwaltungsmaßnahme für sparsam ausgestattete Wohnungen“⁸⁸ von sieben verschiedenen Ministerien erlassen. Sie ersetzt gemäß § 49 dieser Verwaltungsmaßnahme eine Mitteilung aus dem Jahr 2004.⁸⁹ Nach dieser Maßnahme können Familien mit einem geringen Einkommen sparsam ausgestattete Wohnungen kostengünstig bzw. vergünstigt von der Regierung kaufen. Sie können für den Kauf der Wohnung gemäß § 9 der Verwaltungsmaßnahme einen Kredit bei einer Bank beantragen. Die Zinsen hierfür werden staatlich festgelegt. Außerdem erhalten die Erwerber Steuervergünstigungen gemäß § 11 der Verwaltungsmaßnahme.

Die zu kaufende Wohnung darf für eine Familie gemäß § 15 der Verwaltungsmaßnahme 60 Quadratmeter nicht übersteigen. Die Wohnungen sind kostengünstig zu errichten und auszustatten. Es darf sich also nicht um Luxuswohnungen handeln. Der Profit des Bauunternehmens darf gemäß § 20 der Verwaltungsmaßnahme 3 % nicht überschreiten und die jeweilige Stadt- oder Kreisregierung darf mit dem Bau der Wohnungen keine Gewinne erzielen.

Der Antragssteller benötigt gemäß § 25 der Verwaltungsmaßnahme eine Einwohnermeldung der jeweiligen Stadt, eine Einkommenserklärung, aus der sich ergibt, dass er ein niedriges Einkommen hat, er darf keine Wohnung besitzen und muss die Voraussetzungen für Personen erfüllen, die sich in einer Wohnungsnotlage befinden, die von den lokalen Regierungen festgelegt wird. Familien, bei denen die Voraussetzungen vorliegen, dürfen eine Wohnung zu einem günstigen Preis kaufen. Sie dürfen innerhalb von fünf Jahren die Wohnung nicht weiter veräußern. Gemäß § 30 der Verwaltungsmaßnahme hat die Regierung beim Verkauf der sparsam ausgestatteten Wohnung, die mit Vergünstigungen des Staates erworben wurde, ein Vorkaufsrecht.

Lokale Regierungen haben seit den Reformen von 1998 durch den Verkauf und die Verpachtung von Land an private Unternehmen und Personen ihre Budgets aufbessern können. Dieser Markt wurde zu einer enormen Einnahmenquelle für die lokalen Regierungen. In der Folge wurden kaum Wohnungen für den subventionierten Wohnungs-

⁸³ § 26 der Maßnahme von 2007, siehe Fn. 75.

⁸⁴ Bericht über die Errichtung und Durchführung des Systems des kostengünstigen zu mietenden Wohnraums in den Städten (关于城镇廉租房制度建设和实施情况的通报) vom 3.4.2006, <www.gov.cn/gzdt/2006-04/03/content_243639.htm>, eingesehen am 7.8.2010, und der aktuellste Bericht: Bericht des Bauministerium über das System des kostengünstigen zu mietenden Wohnraums (建设部通报全国城镇廉租房制度建设和实施情况), <<http://www.chinacon.com.cn/news/con662.html>>, eingesehen am 1.9.2010.

⁸⁵ CHEN Liangjin, (Fn. 39), S. 151.

⁸⁶ CHEN Liangjin, (Fn. 39), S. 151.

⁸⁷ CHEN Liangjin, (Fn. 39), S. 151.

⁸⁸ 经济适用住房管理办法 vom 19.11.2007, <news.xinhuanet.com/house/2007-12/01/content_7178709.htm>, eingesehen am 13.8.2010.

⁸⁹ Mitteilung über die Verwaltungsmaßnahme für sparsam ausgestattete Wohnungen (关于印发经济适用住房管理办法的通知) vom 14.5.2004, <house.sina.com.cn/2004-05-14/39769.html>, eingesehen am 13.8.2010.

markt – also kostengünstige Wohnungen – gebaut. In den Jahren 1998 bis 2008 waren 95 % der gebauten Wohnungen für den privaten Markt, während nur 5 % dieser Wohnungen für bedürftige Familien waren.⁹⁰ Das hat die Wohnungssituation für einkommensschwache Familien verschärft, so dass sich die Zentralregierung gezwungen sieht, Gegenmaßnahmen zu treffen. Im letzten Jahr hat die Zentralregierung daher versprochen, 30 % der Kosten für subventionierten Wohnungsbau für die Einkommensschwachen zu übernehmen, während die lokalen Regierungen 70 % der Kosten zu tragen hätten.⁹¹ Allerdings stiegen die Preise und damit die möglichen Gewinne auf dem Immobilienmarkt weiter, so dass dieses Versprechen keine Wirkung zeigte. Daher hat die Zentralregierung im April 2010 weitere Maßnahmen angekündigt, indem konkrete Vorgaben über die Zahl der zu errichtenden subventionierten Wohnungen festgelegt wurden. Ferner wurden die Lokalregierungen angewiesen, den privaten Immobilienmarkt stärker zu kontrollieren.⁹² Ob diese Maßnahmen Wirkung zeigen, ist fraglich, da die lokalen Regierungen nicht daran interessiert sind, dass die Immobilienpreise fallen, da dann ihre Einnahmen sinken würden.

IV. Resümee

Bei der Verabschiedung des Sozialhilfegesetzes müssen einerseits die Strukturunterschiede zwischen Stadt und Land berücksichtigt werden, andererseits muss aber eine einheitliche nationale Politik erkennbar werden, da sonst Ungerechtigkeiten und Ungleichbehandlungen hervorgerufen werden. Die Schwierigkeit besteht darin, gemeinsame Regelungen zu schaffen, die jedoch genügend Spielraum für die ärmeren Regionen lassen, da einige lokale Regierungen in den ärmeren Gebiete nicht die notwendigen finanziellen Mittel haben, um Sozialhilfe zu gewähren. Zwar werden die Hilfe zur Krankenbehandlung, der Zuschuss zur Wohnungsmiete und zur Bildung sowie die Naturkatastrophenhilfe mit der Verabschiedung des Entwurfs national gesetzlich geregelt, aber diesen Hilfen fehlen gemeinsame Grundsätze und sie müssen besser koordiniert werden. In dem Entwurf aus dem Jahr 2009 wird in § 4 Abs. 2 angegeben, dass die soziale Sicherheit der wirtschaftlichen Entwicklung entsprechen soll. Dieser Grundsatz ist jedoch fragwürdig, da ein Existenzminimum absolut ist und nicht, wie z. B. in der Rentenversicherung, der wirtschaft-

lichen Entwicklung angepasst werden kann. Ferner werden als Grundsätze Transparenz, Öffentlichkeit, Gerechtigkeit und schnelle Hilfe angegeben. Diese Grundsätze gelten für das gesamte öffentliche Recht. Für die soziale Hilfe wären speziellere Prinzipien, wie z. B. Subsidiarität oder Hilfe zur Selbsthilfe, notwendig.

Die Vereinheitlichung der ländlichen und der städtischen sozialen Sicherheit dient zwar der Gleichheit der Menschen in den Städten und auf dem Land und damit der Gerechtigkeit. Die Ausführungen in den Entwürfen gehen aber zu Lasten der Präzision, da das städtische und ländliche Hilfesystem historisch separat errichtet und geregelt wurden und der Entwurf in der gegenwärtigen Fassung für beide Systeme nur vage Formulierungen bereithält. Daher sollte für die Rechtsklarheit, die Trennung von ländlichem und städtischem System beibehalten werden.

Ferner ist in den Entwürfen die Festlegung des Umfangs und der Höhe der Hilfeleistungen noch nicht abschließend geklärt. Insbesondere fehlt ein System, zur Anhebung der Sätze bei einer Inflation. Beispielsweise wurden die Sätze für das Existenzminimum zum 50jährigen Bestehen der Volksrepublik pauschal um 30 % angehoben.⁹³ Derartige Erhöhungen müssten systematisiert werden. Darüber hinaus müssen Regelungen festgelegt werden, wie die Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu bestimmen sind, um Missbrauch zu verhindern.

Insgesamt ist der gute Wille der chinesischen Regierung zu sehen, die sozialen Probleme der ungleichen Einkommensverteilung und der wachsenden Diskrepanz zwischen Armen und Reichen zu lösen. Allerdings mangelt es bei den meisten neuen Maßnahmen an einer konsequenten Umsetzung, so dass die verabschiedeten Vorschriften vornehmlich auf dem Papier existieren. Diese Inkonsequenz mag ein Resultat widerstreitender Interessen in der politischen Führung sein. Einerseits soll die Wirtschaft weiter wachsen und entsprechende Reformen werden durchgeführt, andererseits führen die Wirtschaftsreformen zu wachsender sozialer Ungerechtigkeit und den daraus resultierenden Problemen. Ob ein Gesetz diesen Zustand ändert, bleibt fraglich.

Die lokalen Regierungen sind finanziell für das Bildungs- und Gesundheitswesen sowie die soziale Sicherheit verantwortlich. Daher werden Änderungen im sozialen Bereich von den jeweiligen lokalen Regierungen nur halbherzig durchgeführt, wenn sie diese aus dem eigenen Budget finanzieren sollen. Zwar versucht die Zentralregierung, die loka-

⁹⁰ Peggy Sito, For millions of mainlanders, climbing the ladder to home ownership is just a dream, in: SCMP vom 10.06.2010.

⁹¹ Peggy Sito, (Fn. 90).

⁹² Mitteilung des Staatsrats über die Kontrolle der Wohnungspreise in einigen Städten (国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知) vom 17.4.2010, <blog.soufun.com/6113850/9954986/articleDetail.htm>, eingesehen am 17.8.2010.

⁹³ TANG Jun (Fn. 10), S. 8.

len Regierungen durch Zuschüsse dazu zu bewegen, soziale Problemlagen aktiv anzugehen. Jedoch wäre eine klare Aufteilung der Steuereinnahmen zwischen Zentral- und Lokalregierung weitaus sinnvoller, damit die lokalen Regierungen ihren Aufgaben gerecht werden können.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass durch die Wirtschaftsreformen, die ehemaligen Sicherungssysteme obsolet wurden, die neuen jedoch noch nicht etabliert sind. Diese Entwicklung geht zu Lasten der Armen. Durch die beschriebenen Maßnahmen werden sie jedoch nur geringfügig entlastet. Der soziale Sprengstoff, der durch die wachsenden Einkommensdisparitäten hervorgerufen wird, wird auf diese Weise nicht entschärft.