

TAGUNGSBERICHTE

Sino-German Symposium on China's Social Assistance Legislation 18. November 2008 in Peking

*Claudius Eisenberg*¹

Im Rahmen ihrer engen Kooperation in den Bereichen „Soziale Sicherung“ und „Zivilgesellschaft“ haben das Ministerium für Zivile Angelegenheiten² der VR China und das Programm Rechtswesen, VR China, das die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur Unterstützung der Reformprozesse der VR China auf den Gebieten der Rechtssetzung und Rechtsimplementierung durchführt, am 18. November 2008 zu einem internationalen Symposium zur Gesetzgebung auf dem Gebiet der Sozialhilfe eingeladen.

I. Einführung

Angesichts des rasanten wirtschaftlichen Fortschritts und der damit verbundenen Umwälzungen und Spannungen in China, zuletzt verstärkt durch die sich immer deutlicher abzeichnenden Auswirkungen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise, ist die (Weiter-)Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme eine der dringlichsten Aufgaben in China. Für den Bereich der existenziellen Grundsicherung (Sozialhilfe) haben der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongresses³ sowie der Staatsrat⁴ beschlossen, entsprechende Gesetzgebung zu initiieren und das Ministerium für Zivile Angelegenheiten mit der Erarbeitung eines Gesetzentwurfs beauftragt.

Sozialhilfe wird in China derzeit aufgrund einer Vielzahl weit verstreuter, vor allem von verschiedenen zentralen und lokalen Verwaltungsebenen erlassenen Regelungen unterschiedlicher Rechtsqualität geleistet. Es existieren beispielsweise verstreut lokale Regelungen für Teile der städtischen und Teile der ländlichen Bevölkerung. Bislang fehlt jedoch eine formal-gesetzliche Grundlage zu Sozialhilfe. Das Ministerium für Zivile Angelegenheiten

ist damit beauftragt, eine solche als nationales Rahmengesetz zu entwerfen. Ein erster Gesetzentwurf wurde inzwischen vorgelegt und veröffentlicht.⁵ Dieser Gesetzentwurf war Gegenstand eines Symposiums am 18. November 2008. Das Symposium wurde präsiert von *CHAI Mei*, stellvertretende Generaldirektorin der Internationalen Abteilung des Ministeriums für Zivile Angelegenheiten und durch den Verfasser, GTZ. In den Eröffnungsreden wiesen *WANG Zhikun*, stellvertretender Generaldirektor der Abteilung für Sozialhilfe des Ministeriums für Zivile Angelegenheiten und *Dr. Michael Sunnus*, Sozialreferent der Deutschen Botschaft in Peking insbesondere auf die Bedeutung einer sozialen Grundsicherung für die Entwicklung einer Marktwirtschaft hin. Im Anschluss an die Eröffnungsreden nahmen drei chinesische Experten detailliert Stellung zum ersten Gesetzentwurf für ein nationales Sozialhilfegesetz. Nachmittags stellten deutsche und französische Experten das System der Sozialhilfe in Deutschland und Frankreich vor und äußerten sich eingehend zum vorliegenden Gesetzentwurf. Das Symposium wurde mit einem gemeinsamen Dinner geschlossen.

II. Tagungsbeiträge

Mit einer Einführung in die aktuelle Situation der Sozialhilfegesetzgebung („A Briefing on the Legislation of China's Social Assistance Law“) durch *WU Ming*, Direktor der Abteilung für Politik, Gesetzgebung und Recht des Ministeriums für Zivile Angelegenheiten begann der fachliche Teil des Symposiums. Nach Verweis auf die verfassungsrechtliche Verankerung der sozialen Unterstützung in Art. 45 der chinesischen Verfassung⁶, ging der Referent auf bestehende gesetzliche und untergesetzliche (insb. des Staatsrates) Regelungen einzelner Aspekte der Sozialhilfe ein und stellte heraus, dass diese die Grundlage für die anstehende einheitliche Sozialhilfegesetzgebung gelegt haben. Der Gesetzgebungsprozess wurde nach Aufnahme in den Gesetzgebungsplan des 10. Nationalen Volkskongresses (und mittlerweile auch in den Gesetzgebungsplan des 11. Nationalen Volkskongresses) im Jahre 2004 eingeleitet und mündete im Dezember 2007 in eine Vorlage an den Staatsrat. Der Entwurf beabsichtige, Sozialhilfe, die bislang eher als Einzelfallregelung ausgestaltet war, zu institutionalisieren, um ein einheitliches, städti-

¹ Prof. Dr., Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) mbH, Programm Rechtswesen, Peking.

² 中华人民共和国民政部.

³ 全国人民代表大会.

⁴ 国务院.

⁵ Chinesisch-englische Fassung in diesem Heft, S. 100.

⁶ <http://www.lawinfochina.com/law/display.asp?db=1&id=3437&keyword=constitution>

sche und ländliche Bevölkerung umfassendes System der Sozialhilfe zu schaffen. Inhaltlich umfasse der Entwurf neben Regelungen zu Verfahrensablauf bei Geltendmachung von Sozialhilfesprüchen, zu Voraussetzungen der Berechtigung und Leistungsarten der Sozialhilfe auch Überbrückungshilfe für Notsituationen (z.B. nach Unfällen) sowie für Wohnsitzlose und Bettler sowie Regelungen für Naturkatastrophen, zu Finanzmittelbewirtschaftung und zur Erhöhung der Spendenbereitschaft. Die Feststellung der Berechtigung zum Erhalt von Sozialhilfe erfolge entsprechend der jeweiligen Lebensverhältnisse vor Ort, wobei im Rahmen der Prüfung die Familie als Einheit betrachtet werde. Die Unterstützungsleistungen würden dabei so ausgestaltet, dass Arbeitsfähige zügig qualifiziert werden, ihren Lebensunterhalt wieder selbst zu erwirtschaften. Abschließend sprach der Referent Regelungsbereiche an, die noch der näheren Durchleuchtung bedürfen. Insbesondere wurden hier die Strukturunterschiede von städtischen und ländlichen Gebieten genannt, die noch lange existieren werden und exakter herausgearbeitet werden müssen, um der unterschiedlichen Bedürftigkeit gerecht zu werden. Ebenfalls einer eingehenden Betrachtung bedürften die weltweit vorhandenen unterschiedlichen Ansätze zur Festlegung der Höhe der Hilfeleistung und eine Abstimmung der Sozialhilfeleistungen mit Leistungen der Sozialversicherungen und den jeweiligen unteren Einkommensgrenzen. Schließlich müsse noch ein Verfahren zur Feststellung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse entwickelt werden, das geeignet ist, Missbrauch beim Bezug von Leistungen zu unterbinden.

Im zweiten Vortrag „The Functions and Role of the Social Assistance Law in China, and some Suggestions for its Legislation“ erläuterte *Prof. ZHANG Xiluan*, Direktorin des Instituts für Soziale Entwicklung und Politikstudien der Peking Normal Universität⁷ im ersten Teil Rolle und Funktion eines Sozialhilfegesetzes. Das Sozialhilfesystem Chinas sei zuletzt deutlich verbessert und ausgeweitet worden, weise im Hinblick insbesondere auf die Zersplitterung und weite Streuung der Regelungen, das Fehlen von Verfahrensregelungen und die mangelnde Umsetzung auf Provinz- und lokaler Ebene aber noch Defizite auf. Ein Sozialhilfegesetz sei das grundlegende Gesetz als unmittelbare Basis für die Erbringung von Sozialhilfeleistungen, der rechtliche Rahmen und Pfeiler eines Sozialhilfesystems und die Verkörperung von Fairness und Gerechtigkeit im Sozialhilfesystem. Es müsse deshalb Kernregelungen als langfristige und stabile

Grundlage zur Verfügung stellen, z.B. Grundprinzipien, Verfahrensregelungen, Monitoringsystem, und flexible Regelungen, die den sich verändernden Umweltbedingungen Rechnung tragen, z.B. Einkommensgrenzen und konkrete Formen der Leistungserbringung. Zudem müsse ein Sozialhilfegesetz das in internationalen Menschenrechten und chinesischen Gesetzen verkörperte Recht auf Sicherung der Grundbedürfnisse schützen. Dies sei ein angeborenes unveräußerliches Recht, dessen Schutz der Regierung obliegt. Ein Sozialhilfegesetz müsse daher auch die Machtbefugnisse und die Verantwortlichkeit der Regierung bzw. der verschiedenen Behörden eindeutig festlegen. Schließlich betonte die Referentin, dass klare Verfahrensregelungen unabdingbare Voraussetzung für eine recht- und gleichmäßige Anwendung eines Sozialhilfegesetzes sind. Nach Erläuterung von Rolle und Funktion eines Sozialhilfegesetzes unterbreitete die Referentin detaillierte Vorschläge zur Verbesserung und Ergänzung des Gesetzentwurfs. Insbesondere intendierte sie exakte Definitionen verschiedener im Gesetz verwendeter Begriffe, wie zuständige Behörde und Familie, detaillierte Regelungen zur Feststellung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Familie sowie eine Fixierung der Rechte der Antragsteller und zum Sozialhilfeempfang Berechtigten. Darüber hinaus regte sie an, konkrete Regelungen für die einzelnen Bereiche der Sozialhilfe, wie beispielsweise Unterkunft und medizinische Versorgung in nachfolgenden Verordnungen zu spezifizieren und die zuständigen Behörden und lokalen Regierungen zum Erlass entsprechender Vorschriften zu ermutigen.

Den Vormittag beschließend ging *Prof. GUAN Xinping*, Dekan der Abteilung für Sozialarbeit und Sozialpolitik der Nankai Universität⁸ in seinem Vortrag „The Establishment and Development of China's Minimum Living Security System“ noch einmal auf die historischen und sozioökonomischen Hintergründe des Sozialhilfesystems in China ein. Anschließend beleuchtete er das bestehende System der Sozialhilfe getrennt nach den Regelungen für städtische und für ländliche Bereiche. Die Entwicklung eines Sozialhilfesystems für die städtischen Bereiche sei in den vergangenen zehn Jahren deutlich vorangekommen. Probleme und Bedarf für weitere Reformen sah er im Mangel eines standardisierten, wissenschaftlich unterlegten Verfahrens zur Bestimmung der Bedarfsbeträge⁹ sowie der Begünstigten einschließlich eines ent-

⁷ 北京师范大学.

⁸ 南开大学.

⁹ Vgl. hierzu auch *Claudia Dinger/Kirstin Schwedt*, Symposium zur Bestimmung eines Existenzminimums für Chinas Stadtbevölkerung (Tagungsbericht), in: ZChinR 2006, S. 339 ff.; eine Übersetzung der entsprechenden Verordnung ist unter <http://lehrstuhl.jura.uni-goettingen.de/chinarecht/990929.htm> zu finden.

sprechenden Überprüfungsmechanismus und in der fehlenden Institutionalisierung der Finanzmitteleinsatzung der Sozialhilfe. Darüber hinaus müsse das Verhältnis von Sozialhilfe zu Beschäftigung, insbesondere ein entsprechendes Qualifizierungs- und Anreizsystem entwickelt werden. Außerdem müsse die Sozialverwaltung einschließlich ihrer Kostenstruktur optimiert werden. Hier sei beispielsweise an eine höhere Professionalisierung und die Einführung elektronischer Verfahren zu denken. Im ländlichen Raum sei die Entwicklung eines Sozialhilfesystems langsamer verlaufen. Hier stehe zunächst die Entwicklung eines grundlegenden Systems der sozialen Sicherung im Vordergrund.

Der Nachmittag startete mit einer Einführung in das deutsche System der Sozialhilfe („Social Assistance - The German Approach“) durch *Dr. Fred Schneider* und *Stefan Schwiertz* vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales. In ihrem Vortrag beleuchteten die Referenten das deutsche System der Sozialhilfe, wie es sich nach den Reformen im Jahr 2005 darstellt sowie dessen Grundprinzipien, um anschließend eingehend den berechtigten Personenkreis und dessen Identifizierung, die verschiedenen Leistungsformen, die Ermittlung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse, die Bemessung der sog. Regelsätze und die hieran Beteiligten zu erläutern.

In der anschließenden Diskussion stand die Erörterung der Themen Bedarfsgemeinschaft, Ermittlung des Regelsatzes, Kostentragung und Finanzausgleich sowie einige statistische Daten im Vordergrund.

Stellung zum vorliegenden Gesetzentwurf aus Sicht der deutschen Rechtsordnung nahm im Folgenden *Prof. Dr. Susanne Peters-Lange*, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg in ihrem Vortrag „The Revision of the Draft Law of China’s Law on Social Assistance - detailed opinion“. Sie stellte ihrem Vortrag das maßgebliche Prinzip der Sozialhilfe – Hilfe zur Selbsthilfe – voran, um darauf folgend den Gesetzentwurf im Einzelnen zu kommentieren. Ausgehend von den in Kapitel I des Gesetzentwurfs niedergelegten Grundprinzipien, die auch nach deutschem Rechtsverständnis Schlüsselprinzipien für ein funktionierendes Sozialsystem auf der Basis staatlicher Verantwortung und Verantwortung jedes Einzelnen darstellen, ging die Referentin auf Regelungen im Gesetzentwurf ein, die gemeinnützige Organisationen und Privatpersonen auffordert, Sozialhilfe durch Spenden und Hilfeleistungen zu unterstützen. In der Bereitstellung von Unterstützungsleistungen Bedürftiger spielten in Deutschland gemeinnützige Organisationen außerhalb von reinen Zahlungsleistungen eine bedeutende

der Rolle als staatliche Behörden. Zwei ebenfalls geregelte Bereiche – Hilfe bei Naturkatastrophen und Unfällen sowie Hilfen für Wohnsitzlose und Bettler – erfahren im Gesetzentwurf eine besondere Behandlung. Diese Bereiche unterliegen im deutschen Recht im Hinblick auf Sozialhilfe keinen gesonderten Regelungen, die gerade im letzteren Falle unter Umständen zu einer Stigmatisierung führen können. Einige Leistungen, die nach deutschem Verständnis zu Standardleistungen der Sozialhilfe zählen, wie Ausgaben für Schulbildung, medizinische Versorgung und Unterkunftskosten sind im chinesischen Recht als besondere Leistungen geregelt, in deren Genuss nur diejenigen Haushalte kommen, die weniger als 50% des Standardeinkommens haben. Da durch Sozialhilfe nur der absolute Mindestbedarf dieser Haushalte gedeckt ist, bleibe offen, wie Haushalte, die zwar mehr als 50% des Standardeinkommens haben, dieses selbst aber nicht erreichen, die Kosten für diese besonderen Ausgaben decken sollen. Arbeitsfähige müssten dagegen durch Regelungen im Gesetzentwurf noch verstärkt angehalten werden, aktiv Beschäftigungssuche zu betreiben und diese auch nachzuweisen. Extensiv bezeichnete die Referentin die im Entwurf für Missbrauch vorgesehenen Sanktionen. Diese müssten durch eine Pflicht der Sozialbehörden, Antragsteller zu informieren und zu beraten, flankiert werden. Positiv hob die Referentin die Berechnung des Standardsatzes der Sozialhilfe hervor, der Mindestbedürfnisse abdecken, aber nicht prozentual von Einkommensgrößen abhängen soll, damit Anreize zur Beschäftigung aufrecht hält und sich nach einer statistischen Methode errechnet. Insgesamt erachtete die Referentin den Entwurf als ausgewogen und betonte insbesondere die Bedeutung der Implementierung der genannten Grundprinzipien.

In der anschließenden Diskussion stand zunächst der Standardsozialhilfesatz im Vordergrund. Hier wurde nochmals detailliert die deutsche Regelung nachgefragt und erörtert. Ebenfalls eingehend erörtert wurden die unterschiedlichen Sanktionsmechanismen bei missbräuchlichem Bezug von Sozialhilfe. Festgestellt wurde, dass offenbar alle Rechtsordnungen mit diesem Problem zu kämpfen haben. Diesem Thema wird im weiteren Gesetzgebungsprozess voraussichtlich noch einige Bedeutung zukommen. Klargestellt wurde schließlich noch der Hintergrund der speziellen Regelungen für Wohnsitzlose und Bettler. Dieser Personenkreis falle bislang aufgrund unterschiedlicher Regelungen im städtischen und ländlichen Bereich sowie verschiedener Regionen durch alle Raster. Die Aufnahme dieses Personenkreises in den Gesetzentwurf bedeute daher eine erhebliche Verbesserung der Situation der Betroffenen.

Aus französischer Sicht nahm anschließend Prof. Nicole Catala, Ministerin a.D., Universität Paris II mit dem Vortrag „The Revision of the Draft Law of China’s Law on Social Assistance – detailed opinion“ Stellung zum chinesischen Sozialhilfegesetzesentwurf. Die Referentin begann ihren Vortrag mit einem Einblick in das französische System der sozialen Sicherung einschließlich des neuen Instruments des sog. „aktiven Solidaritätseinkommens“ (RSA). Der Kommentierung voran empfahl die Referentin, die Folgen der Einführung der im Entwurf vorgesehenen Sozialhilfe im Hinblick auf finanzielle Auswirkungen und Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt in einer Studie genau zu untersuchen. Sie stellte dann fest, dass es sich bei dem Entwurf um ein Rahmengesetz handelt, dass in einigen Punkten in nachfolgenden Regelungen spezifiziert werden müsse. Sie stellte weiterhin fest, dass der chinesische Entwurf im Bereich der Sozialhilfe allein auf staatliche Träger setze, wohingegen im französischen System auch nicht-staatliche Träger mit einbezogen würden. Positiv wurde hervorgehoben, dass mit dem Gesetz ein einklagbares Recht auf existenzielle Hilfe unter den festgelegten Voraussetzungen geschaffen wurde.

Im Bereich der Finanzierung verwies die Referentin darauf, dass der Entwurf keine ausreichenden Regelungen zur Herkunft der die Sozialhilfe finanzierenden Mittel aufweist. Die finanziellen Lasten scheinen von den lokalen Einheiten getragen werden zu müssen. Ein Ausgleich bzw. eine Kostenerstattung gerade für ärmere Regionen sei aber nicht vorgesehen. Positiv vermerkte die Referentin die Schaffung eines gesetzlichen Regelwerks für Spenden im Bereich der Sozialhilfe. Aus französischer Sicht ungewöhnlich mutete ihr jedoch der im Entwurf vorgesehene Appell an die private Spendenbereitschaft und die damit möglicherweise verbundene Einbeziehung möglicher Spenden in die Finanzkalkulation an. Bei Berechtigung zum Erhalt von Sozialhilfe sowie deren Höhe wird auf die Familie Bezug genommen. Diese sollte dann auch genau definiert werden. Die Prüfung der Voraussetzungen der Berechtigung zum Erhalt von Sozialhilfe greife z.B. durch gemäß dem Gesetzesentwurf mögliche Nachbarschaftsbefragungen nach westlichem Verständnis in Persönlichkeitsrechte der Antragsteller ein. Die Höhe der Sozialhilfeleistungen selbst sollte nach Ansicht der Referentin mit den unteren Einkommensgrenzen abgestimmt werden. Hier bestünde ansonsten das Risiko, wie Erfahrungen in Frankreich gezeigt haben, dass Arbeitsanreize verloren gingen.

Die anschließende Diskussion war zunächst von Finanzierungsfragen geprägt, insbesondere auch davon, ob Höhe und Verwendung der Finanz-

mittel für Sozialhilfe der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Intensiv erörtert wurden die europäischen Erfahrungen im Umgang mit arbeitsunwilligen Sozialhilfeempfängern und entsprechenden Sanktionsmechanismen. Schließlich stand die medizinische Versorgung von Sozialhilfeempfängern, deren Gestaltung und Finanzierung in Deutschland und Frankreich, im Mittelpunkt der Diskussion.

III. Resümee

Aus Sicht aller Beteiligten war die Tagung ein großer Erfolg, wie auch den deutschen und chinesischen Schlussworten zu entnehmen war. Sehr begrüßt und geschätzt wurde über den Erfahrungs- und Informationsaustausch hinsichtlich der unterschiedlichen Sozialhilfesysteme hinaus die durch die Tagung geschaffene Gelegenheit, für die Weiterentwicklung des chinesischen Sozialhilfesystems wichtige Punkte eingehend im Austausch mit internationalen Experten zu erörtern. Im Mittelpunkt dieser Diskussionen standen insbesondere die Themen relevante Bezugseinheiten (Stichwort Bedarfsgemeinschaft) und Bemessung der entsprechenden Bedarfe, mögliche Vorbeugung gegen und Sanktionsmöglichkeiten bei Missbrauch sowie Rechtsicherheit fördernde Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe. Die von den Experten vorgetragenen Anmerkungen und Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Gesetzesentwurfs zur Sozialhilfe wurden mit großem Interesse entgegen genommen und als wichtige Impulse bezeichnet. Die Ergebnisse der Tagung werden in die weitere Überarbeitung des Gesetzesentwurfs einfließen.