TAGUNGSBERICHTE

Symposium zur Bestimmung eines Existenzminimums für Chinas Stadtbevölkerung

*Claudia Dinger und Kirstin Schwedt, LL.M.*¹

Nach Angaben des Ministeriums für Zivile Angelegenheiten der VR China (Ministry of Civil Affairs, im Folgenden MCA) leben trotz des anhaltenden Wirtschaftswachstums seit Beginn der Öffnungspolitik im Jahr 1978 noch immer 22,3 Mio. Einwohner chinesischer Städte unter dem derzeitigen Sozialhilfeniveau. Der Gini-Koeffizient² hat die Marke 0,4 überschritten, und das zunehmende Wohlstandsgefälle gefährdet die soziale Stabilität. Seit 1990 versucht die chinesische Regierung, diesem Problem durch den Aufbau eines umfassenden Sozialsystems Herr zu werden. Der Anteil der öffentlichen Ausgaben für die Wohlfahrtspflege wuchs zwischen den Jahren 1998 und 2003 jährlich um 34,9%. Verglichen mit einem Gesamtwachstum der öffentlichen Ausgaben von 16,3% wird deutlich, dass die chinesische Regierung im Bereich der Armutsbekämpfung konkreten Handlungsbedarf sieht. Der Schwerpunkt wurde dabei auf die Sicherung des Existenzminimums der Stadtbevölkerung gelegt. Zwischen 1997 und 2004 hat sich die Anzahl dieser Anspruchsinhaber von ca. 1,8 Mio. auf 22 Mio. verzehnfacht.³

Aufgrund der geplanten Überarbeitung der Verordnung des Staatsrates zur Sicherung des Existenzminimums für die städtische Bevölkerung⁴ (VO) veranstaltete das MCA in Kooperation mit dem Rechtskooperationsbüro der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) am 27. und 28. Juni 2006 in Peking ein Symposium zur Bestimmung des Existenzminimums in Chinas Städten. Teilnehmer waren neben Vizeminister *LI Ligu* zahlreiche chinesische und europäische Experten.

¹ Legal Advisor beim Rechtskooperationsbüro der GTZ in Peking/ Rechtsreferendarin beim Rechtskooperationsbüro der GTZ in Peking; www.gtz-legal-reform.org.cn.

² Der Gini-Koeffizient ist ein globales statistisches Maß, mit dem die Ungleichheit der Einkommen bestimmt werden kann. Der Wert kann eine beliebige Größe zwischen 0 und 1 annehmen. Je näher der Gini-Koeffizient an 1 ist, desto größer ist die Ungleichheit.

³ OECD (Hrsg.), *China in the Global Economy, Challenges for China's Public Spending*, S. 58 f.

⁴ Verordnung zur Sicherung des Existenzminimums für die städtische Bevölkerung, erlassen am 28.09.1999, in Kraft seit 01.10.1999 (www.mca.gov.cn/artical/content/200441494758/2004723104724.html).

I. Gegenwärtige Rechtslage

Nach der derzeitigen Rechtslage haben Einwohner mit städtischem „Hukou“⁵ einen Anspruch auf Sozialhilfe, wenn das durchschnittliche Einkommen ihrer Familie unterhalb eines von den lokalen Regierungen festgelegten Minimalstandards liegt, vgl. Art. 2, 4 VO. Die ländliche Bevölkerung fällt nicht in den Anwendungsbereich der VO. Sie ist nur sehr vereinzelt in wirtschaftlich fortgeschrittenen Landkreisen von regionalen Vorschriften erfasst.⁶

Die maßgebliche Verordnung des Staatsrates, die abstrakte Vorgaben zur Bestimmung des Minimalstandards für die Stadtbevölkerung enthält, wird gegenwärtig überarbeitet. Auch steht der Entwurf eines Sozialhilfegesetzes auf der Gesetzgebungsagenda des Nationalen Volkskongresses (NVK), dessen Erlass im Jahr 2007 geplant ist.

I. Eröffnung

LI Ligu, Vizeminister des MCA, wies auf die Bedeutung der sozialen Sicherungssysteme für die soziale Stabilität und für die im 5-Jahresplan (2006-2010) des 11. NVK proklamierte Maxime der „Harmonischen Gesellschaft“ hin. Auch *Claus Eilrich*, Sozialreferent der Deutschen Botschaft in Peking, betonte den Handlungsbedarf im Bereich der sozialen Sicherheit. Lediglich 106 Mio. Arbeiter seien durch einen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe geschützt, nur 100 Mio. Arbeiter seien krankenversichert und lediglich 130 Mio. seien durch das Rentensystem erfasst.

II. Der Begriff „Grundbedürfnisse“

Prof. LIU Jitong, Peking Universität, sprach sich dafür aus, bei der Bestimmung des Existenzminimums neben dem reinen Nahrungsmittelbedarf sämtliche Grundbedürfnisse des Menschen einzu beziehen. Er schlug vor, eine dynamische Liste mit notwendigen Konsumgütern zu erstellen und zu veröffentlichen, die auch die Notwendigkeit einer Teilnahme am sozialen Leben berücksichtige. So solle den Betroffenen ein Ausweg aus ihrer Situation ermöglicht werden.

⁵ „Hukou“ bezeichnet eine grundsätzlich an die Herkunft gebundene Registrierung als Einwohner.

⁶ Im Jahr 2004 profitierten weniger als 5 Mio. Einwohner ländlicher Gebiete von diesen regionalen Sozialhilfesystemen, vgl. OECD (Hrsg.), *China in the Global Economy, Challenges for China's Public Spending*, S. 59.

Die Notwendigkeit der Teilnahme am sozialen Leben betonte auch *Volker Schmitt*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Dies gelte insbesondere für Kinder als sog. „menschliches Kapital“ der Gesellschaft.

Nach Auskunft von *CHANG Jiandong*, Amt für Zivile Angelegenheiten Nanjing, wurde das Existenzminimum im Stadtbezirk Nanjing im Jahr 2003 auf monatlich 220 RMB festgesetzt und entsprechend dem Bruttoinlandsprodukt bis 2006 auf 260 RMB erhöht.

XIA Jianzhong, Renmin University of China (Peking), warnte davor, bei der Bestimmung des Existenzminimums die jeweilige durchschnittliche Lebensweise zugrunde zu legen. Ginge man wie zahlreiche Staaten auch der EU davon aus, zur Befriedigung der Grundbedürfnisse sei die Hälfte des durchschnittlichen Einkommens notwendig, würden aufgrund des großen sozialen Gefälles in der VR China zu viele Menschen dahinter zurückbleiben und damit zu Anspruchsinhabern werden.

III. Methoden zur Bestimmung des Existenzminimums

Für einen Paradigmenwechsel hin zur Ermöglichung einer nachhaltigen Lebensweise plädierte *TANG Jun*, Chinesische Akademie für Sozialwissenschaften (Peking). Das bisherige System helfe den Betroffenen nicht, langfristig auf eigenen Füßen zu stehen und bringe immense Kosten sowie einen hohen Personalaufwand mit sich. Eine Anpassung des Systems müsse allerdings behutsam erfolgen. Zum einen steige mit jeder Erhöhung des Existenzminimums auch die Zahl der Berechtigten, zum anderen müsse der Arbeitsanreiz erhalten bleiben. Außerdem kritisierte er die mangelnde Partizipation der Betroffenen am Entscheidungsprozess.

Dr. Willem Adema, OECD, und *CHEN Yunchang*, Amt für Zivile Angelegenheiten Guangzhou, riefen in Erinnerung, dass bei der Festsetzung des Existenzminimums das Zusammenspiel sämtlicher Formen staatlicher Unterstützung berücksichtigt werden müsse. Das Symposium konzentrierte sich thematisch jedoch auf die Sozialhilfe im engeren Sinne.

IV. Das Verhältnis zwischen Existenzminimum und Mindestlohn

Nach Auskunft des MCA ist das Verhältnis zwischen dem Existenzminimum, dem Mindesteinkommen und der Arbeitslosenhilfe unklar und wird von den lokalen Regierungen unterschiedlich gehandhabt. Dabei werde dem Spannungsverhältnis zwischen einer Sicherung der Existenz und dem

Erhalt des Arbeitsanreizes nicht immer hinreichend Rechnung getragen.

Die Abgrenzung und das Verhältnis der genannten Systeme zueinander veranschaulichte *SU Hainan*, Lohninstitut des Ministeriums für Arbeit und Sozialversicherung. Gegenwärtig seien die drei Systeme noch nicht hinreichend aufeinander abgestimmt. Eine Verknüpfung der Grenzwerte sei unabdingbar, um den Arbeitsanreiz zu erhalten. Das Existenzminimum müsse dabei niedriger sein als der Mindestlohn. Konkret schlug er eine Festlegung des Existenzminimums auf höchstens 2/3 des Mindestlohnes vor.

Die Sorge des fehlenden Arbeitsanreizes relativierte *Volker Schmitt*. In Deutschland führe das mit der Arbeitslosigkeit verbundene Stigma dazu, dass auch Arbeiten angenommen würden, deren Entlohnung unter dem Sozialhilfesatz liege.

V. Mechanismen zur Anpassung des Existenzminimums an aktuelle Entwicklungen

Den einmal festgelegten Standards fehlt es laut MCA insgesamt an Flexibilität, um rechtzeitig auf äußere Einflüsse wie Naturkatastrophen und damit einhergehende Änderungen im Preisniveau reagieren zu können. Ebenso fehlt ein automatischer Anpassungsmechanismus an die Wirtschaftsentwicklung und die Entwicklung des allgemeinen Lebensstandards.

In Vertretung für *ZHANG Xiulan* stellte *LIU Fengqin*, Beijing Normal University, die Ergebnisse einer empirischen Studie von Juli 2005 zu den Auswirkungen verschiedener Anpassungsmechanismen vor. Untersucht wurden eine automatische Anpassung entsprechend der Teuerungsrate von Lebensmitteln, entsprechend der Teuerungsrate von Lebensmitteln und Wohnnebenkosten und schließlich eine Anpassung entsprechend der Steigerung des Durchschnittseinkommens. Für die sich hieraus ergebenden Steigerungsraten wurde jeweils ihre Auswirkung auf die Anzahl der Sozialhilfeempfänger und die benötigten Mittel berechnet. Im Ergebnis schlug Frau *LIU* den Mittelweg einer Anpassung entsprechend der Teuerungsrate von Lebensmitteln und Wohnnebenkosten vor. Dies entspreche mit einer Steigerungsrate von 2,7186% nahezu der tatsächlichen Steigerung des mittleren Sozialhilfesatzes in Chinas Städten von monatlich 152 RMB im Jahr 2004 auf 156 RMB im Jahr 2005.

In diesem Zusammenhang wiesen *Prof. Dr. Hans-Joachim Reinhard*, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, und *Dr. Willem Adema* darauf hin, dass vor jeder Berechnung oder Anpassung der konkreten Anspruchs-

höhe zunächst die Frage geklärt sein müsse, ob dies auch finanzierbar sei und wer die Gelder aufbringen solle.

VI. Das Verfahren zur Formulierung eines Existenzminimums

Problematisch sind aus Sicht des MCA die uneinheitlichen Mechanismen zur Bestimmung des Existenzminimums. Nach Angaben des MCA verwenden die verantwortlichen Ministerien unterschiedliche Methoden und Bezugsgrößen, wie die Warenkorbmethode,⁷ den Engel-Index⁸ oder die von der Weltbank festgelegte internationale Armutsgrenze.⁹ Einheitliche Richtlinien fehlen.

ZHAO Xianfu, Abteilung für zivile Angelegenheiten der Provinz Hubei, sprach sich dafür aus, das Existenzminimum einheitlich auf der Grundlage des Mindestlohns zu berechnen und alle zwei Jahre anzupassen, gleichzeitig aber auch eine gewisse Flexibilität im Hinblick auf regionale Unterschiede zuzulassen. Eine solche Koppelung an den Mindestlohn kritisierte YIN Zhigang, Beijing Administrative College, unter Hinweis auf das zu niedrige Mindesteinkommen in China. Man solle vielmehr letzteres erhöhen, damit im Ergebnis weniger Bürger auf zusätzliche staatliche Unterstützung angewiesen seien.

VII. Fazit

Im Ergebnis waren sich alle Experten darüber einig, dass die Festlegung des Existenzminimums letztlich eine politische Entscheidung sei. Die drei europäischen Experten äußerten insofern die Hoffnung, dass das Sozialhilfesystem Chinas langfristig auch auf die ländliche Bevölkerung ausgedehnt werde. Es gehe nicht darum, ein fremdes System zu übernehmen, sondern an die Eigenheiten Chinas anzuknüpfen. Insbesondere müsse bei der Umsetzung auf vorhandene Strukturen aufgebaut werden. Keine der zahlreichen wissenschaftlichen Methoden könne als einzig richtig oder als falsch bezeichnet werden. Das deutsche System sei wie auch andere ausländische Systeme nur aus seiner historischen Entstehung zu begreifen und daher zum Teil zu kompliziert, um als Vorbild zu dienen. Prägnant formulierte dies Dr. Willem Adema: „Try to keep it simple!“

⁷ Nach der Warenkorbmethode dienen die aktuellen Kosten einer von Experten vorgenommene Zusammenstellung von Gütern (fiktiver Warenkorb) als Grundlage für die Bestimmung des Existenzminimums.

⁸ Der Engel-Index bestimmt den Anteil der Ausgaben für Lebensmittel an den gesamten Konsumausgaben eines Haushalts.

⁹ Die von der Weltbank im Jahr 1990 definierte Grenze für absolute Armut beträgt 1 USD Kaufkraft pro Tag.