

Deutsch-Chinesische Konferenz „Grundfragen und Organisation der Sozialversicherung im Rechtsvergleich zwischen China und Deutschland“

Benno Quade*

Vom 28. Juni bis zum 2. Juli 2004 veranstaltete das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht mit Unterstützung der Fritz Thyssen Stiftung die Deutsch-Chinesische Konferenz „Grundfragen und Organisation der Sozialversicherung im Rechtsvergleich zwischen China und Deutschland“. Diese Konferenz markiert zugleich den Beginn des wissenschaftlichen Austausches über das Sozialrecht in China und Deutschland unter Federführung des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht in München und der Akademie für Arbeit und Personal der Volksuniversität Beijing. Etwa 40 Teilnehmer, darunter chinesische und deutsche Rechtswissenschaftler, Soziologen, Wirtschaftswissenschaftler, Politologen sowie Praktiker aus Verwaltung, Gesetzgebung, Selbstverwaltung, Verbänden und der Rechtsprechung versammelten sich auf Schloss Ringberg am Tegernsee.

Die VR China hat mit ihrem Beitritt zur WTO am 11. Dezember 2001 den Anschluss an den Prozess der wirtschaftlichen Globalisierung gefunden. Dass dieser jetzt mittelbar auch als Motor beim Aufbau des Sozialen Sicherungssystems wirkt, nachdem jüngst das Reformtempo im Bereich der Sozialen Sicherheit an die wirtschaftliche Entwicklung in China gekoppelt wurde,¹ erscheint wahrscheinlich; dafür spricht schon die Dynamik des Wirtschaftswachstums in China.²

* Doktorand am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München.

¹ Nach einer zum Teil heftigen wissenschaftlichen Debatte, die von einer regen und hochemotionalen Internetdiskussion begleitet war, wurden in der Arbeitssitzung des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses („NVK“) vom 22. bis 27. Dezember 2003 (6. Plenum des 10. NVK) zahlreiche Verfassungsänderungen diskutiert und befürwortet, die auch auf der jährlichen Sitzung des NVK im März 2004 in Beijing verabschiedet worden sind. Damit wurde in Artikel 14 festgeschrieben, dass der Staat im Einklang mit der ökonomischen Entwicklung des Landes die Institutionen der sozialen Absicherung weiterentwickeln solle; vgl. hierzu ausführlich nur Heike Holbig, Auf dem Weg zur konstitutionellen Einparteiensherrschaft? Die Verfassungsänderungen vom März 2004, in: China aktuell, März 2004, S. 259 ff.

² Die chinesische Volkswirtschaft ist 2003 um 9,1 Prozent gewachsen, der Planwert für 2004 liegt bei 7% (http://www.auswaertigesamt.de/www/de/infoservice/download/pdf/wirtschaftsberichte/3_2_wb2.pdf).

Was das Sozialrecht angeht, haben China und Deutschland, so mag es bei einem flüchtigen Blick auf ihre sozialen Sicherungssysteme scheinen, nicht viel gemein: Auf der einen Seite die Volksrepublik China, die bis dato lediglich über ein rudimentäres System der sozialen Sicherheit verfügt, auf der anderen Seite die Bundesrepublik Deutschland, die ein ausdifferenziertes Sozialversicherungssystem mit relativ hohem Leistungsniveau und mehr als einhundert Jahre System- und Reformfahrung aufzubieten hat. Den wenigen rechtlichen Regelungen im Bereich der sozialen Sicherheit in China steht das deutsche Sozialgesetzbuch mit seinen mehreren tausend Paragraphen gegenüber.

Doch trotz oder gerade wegen der sehr unterschiedlichen Ausgangslage verspricht ein Sozialrechtsvergleich für beide Seiten Gewinn: Zum einen leistet der Sozialrechtsvergleich Hilfe für ein besseres Erfassen und Verstehen des Rechts.³ Zum anderen provoziert die Diskussion über einen möglichen „Import“ sozialrechtlicher Regelungen, der immer dann in Betracht kommt, wenn gravierende Unterschiede im technischen und theoretischen Entwicklungsstand der zu vergleichenden Sozialrechtsordnungen bestehen⁴ – wie hier zwischen der deutschen und chinesischen – die Frage nach der Wirksamkeit der zu rezipierenden Regelung bei der Lösung eines sozialen Problems und damit ihre genaue Analyse, von der sowohl „Lösungsnehmer“ als auch „Lösungsgeber“ profitieren können.

Ziel der Konferenz war es, die Grundlagen der bestehenden Systeme der Sozialen Sicherheit in China und Deutschland zu erfassen, die gegenwärtigen Reformprozesse in beiden Ländern eingehend zu beleuchten und die Entwicklungstendenzen der Sozialen Sicherheit zu hinterfragen.

Die Konferenz sollte ferner die Möglichkeit bieten, eine Kodifizierung des Sozialrechts in China, die die chinesischen Teilnehmer für „mehr als wünschenswert“ hielten, zu diskutieren. Für diese, so wurde schon im Vorfeld der Konferenz deutlich, kann und will China von den deutschen Erfahrungen im Bereich des Sozialrechts lernen; nicht zuletzt weil das Modell der sozialen

³ Vgl. Hans Zacher, Vorfagen zu den Methoden der Sozialrechtsvergleichung, in: *ders.*, Abhandlungen zum Sozialrecht, herausgegeben von Bernd von Maydel/Eberhard Eichenhofer, Heidelberg 1993, S. 329, der das Aufsuchen vergleichbarer Probleme und Problemlösungen als „Differentialdiagnose“ bezeichnet, durch welche die Eigenart der jeweiligen Lösung schärfer und reicher hervortreten kann.

⁴ Vergleiche: Hans Zacher (Fn. 3), S. 331.

Marktwirtschaft als Balance zwischen Gerechtigkeit und Markteffizienz auf große Sympathie in China stößt.

Der erste Themenkomplex der Konferenz „Grundlagen und Reformprozess“ beschäftigte sich mit der aktuellen Reformdiskussion im Sozialversicherungswesen der Bundesrepublik Deutschland (zur Problemlage der Rentenversicherung und ihrer Reform, Georg Recht; zur Reform der Krankenversicherung, Franz Knieps), dem Entwicklungsstand sowie den Problemen des Systems der Sozialen Sicherheit in China (GAO Yongxian) und mit dem verfassungsrechtlichen Rahmen für die Soziale Sicherheit in beiden Ländern (Prof. Dr. Ingwer Ebsen: „Grundgesetz und Soziale Sicherheit“; Prof. Dr. SHI Meixia: „Chinesische Verfassung und Soziale Sicherheit“).

Innerhalb des zweiten Themenkomplexes „Methodik und Begriffe“ wurde die Rezeption von Sozialversicherungsmodellen zunächst in die soziologische Theorie des „Social Policy Learnings“ und der „Wissensdiffusion in einer Globalen Welt“ (Prof. Dr. Lutz Leisering) eingebettet, bevor die „Probleme bei der Übernahme von Modellen aus Sicht eines Entwicklungslandes“ (Prof. Dr. YANG Yiyong) und die „Übertragbarkeit von sozialpolitischen Erfahrungen der Industrieländer auf Entwicklungsländer“ (Prof. Dr. Hans Jürgen Rösner) erörtert wurden. Ferner konnten die Diskussionen, über Rechtsvergleichung und Rechtsrezeption in der sozialen Sicherheit in Deutschland (Dr. Barbara Darimont) und China (Prof. Dr. LIN Jia) sowie über den Begriff des Sozialrechts in Deutschland (Prof. Dr. Bernd Baron von Maydell) und China (Prof. WANG Quanxing) fruchtbar gemacht werden.

Im dritten Themenkomplex „Institutionell-organisatorische Grundfragen“ ging es um die Organisation der Sozialversicherung in China (Prof. LIN Yi) und ihre Probleme (DAI Guanyi) sowie die Soziale Selbstverwaltung in Deutschland (Dr. Helmut Platzer), ihre Rezipierbarkeit (Prof. ZHENG Gongcheng) und die Notwendigkeit ihrer Reformierung (Prof. Dr. Ulrich Becker). Ferner wurden die Perspektiven privatrechtlich organisierter Träger im System der Sozialen Sicherheit in China (Dr. DING Ningning) und Deutschland (Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer) dargestellt. Abschließend wurde die Sozialrechtliche Streitbeilegung in Deutschland (Prof. Dr. Ernst Krasney) und China (Prof. Dr. CHENG Yanyuan) thematisiert.

Aus den lebhaften Diskussionen kann hier leider nur selektiv berichtet werden. Heraus ragten die Debatten über die Änderung der chinesischen Verfassung vom 14. März 2004 (1), über das deutsche Modell der Sozialen Selbstverwaltung (2) und über die künftige Behandlung der individuellen Konten in der chinesischen Rentenversicherung (3).

Zu (1): Die Reform der chinesischen Verfassung vom 14. März 2004 betreffend herrschte Einigkeit bei den chinesischen Teilnehmern darüber, dass der neugefasste Artikel 14 eine Kodifikation im Bereich des chinesischen Sozialrechts befördern wird. Denn in China bedarf jedes Gesetz einer verfassungsrechtlichen Grundlage.⁵ Eine solche steht jetzt mit dem reformierten Artikel 14 der Chinesischen Verfassung zur Verfügung. Ferner stimmt es optimistisch, dass die Soziale Sicherheit jüngst als Vorhaben in den Gesetzgebungsplan aufgenommen wurde.⁶

Zu (2): Ausgehend von der Frage, ob privatrechtlich organisierte Träger eine Alternative zur staatlichen Organisation der individuellen Konten in der chinesischen Rentenversicherung darstellen können, kam es zu einer regen Diskussion über die Handhabung und Verwaltung der individuellen Konten in China. Dabei wurde betont, dass die Individualkonten ihren Zweck aktuell nicht erfüllen können, weil es sich bei den bestehenden Individualkonten lediglich um „virtuelle Konten“ handelt. Diese müssen nach Überzeugung der chinesischen Diskutanten zunächst realisiert und dann renditeorientiert verwaltet werden. Doch auch angesichts der noch bestehenden strukturellen Probleme zeigten sich die chinesischen Teilnehmer davon überzeugt, dass die kapitalgedeckten Individualkonten konsequent fortgeführt werden sollen. Nur so kann das angestrebte Altersversorgungsniveau auch tatsächlich erreicht werden.

Zu (3): Das deutsche Modell der sozialen Selbstverwaltung fand bei den chinesischen Teilnehmern sehr positiven Anklang. Die Einbindung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern bietet nach Ansicht der chinesischen Teilnehmer die Möglichkeit, wesentlichen Problemen im chinesischen System der Sozialen Sicherheit, wie dem

⁵ Vgl. Barbara Darimont, Rechtsetzung und Kontrolle der Gesetzesdurchführung in der VR China, in: Verfassung und Recht in Übersee, 2003, Heft 4, S. 511 ff.

⁶ Vergleiche den Gesetzgebungsplan des Ständigen Ausschusses des NVK (http://service.china.org.cn/link/wcm/Show_Text?info_id=89233&p_qry=legislation%20and%20plan).

bestehenden Akzeptanzdefizit und den immensen Beitragshinterziehungen, wirkungsvoll zu begegnen.

In ihren Vorträgen gelang es den Referenten, gleichermaßen scharfe wie mannigfaltige Bilder der Sozialen Sicherungssysteme in China und Deutschland zu zeichnen. Dabei wurden die jeweiligen kulturellen und gesellschaftlichen Besonderheiten herausgestellt und auch die sehr unterschiedlichen Problemstellungen und Reformbedingungen beachtet, welchen die Systeme gegenwärtig ausgesetzt sind: Dass beispielsweise der Beitragseinzug im chinesischen Sozialversicherungswesen heute eines der maßgeblichen Probleme darstellt, in Deutschland aber selbstverständlich als funktionierend vorausgesetzt werden kann, lässt die sehr unterschiedlichen Entwicklungs- und Akzeptanzniveaus mehr als erahnen. Die Kenntnis der grundlegenden kulturellen und gesellschaftlichen Bedingungen ist – das hat diese Konferenz einmal mehr bestätigt – unabdingbar, wenn über die Rechtsvergleichung Lösungen für vergleichbare soziale Probleme optimiert werden sollen.

Wie unterschiedlich zudem die Begriffe „Solidarität“ und „(Soziale) Gerechtigkeit“ in China und Deutschland vorgeprägt sind, klang bei dieser Konferenz bereits an. Diese elementaren Differenzen im Speziellen aufzuspüren und für die Sozialrechtsvergleichung nutzbar zu machen, wird die Aufgabe der Folgekonferenz im Jahre 2005 in China sein. Auch wird noch zu sehen sein, ob und in wie weit es zu sozialrechtlichen Rezeptionen kommen wird. Die Grundlagen für einen fruchtbaren wissenschaftlichen Austausch aber sind allemal gelegt.