

Das Sozialversicherungsgesetz der VR China

Barbara Darimont¹

Am 28.10.2010 wurde auf der 17. Sitzung des 11. Nationalen Volkskongresses das „Sozialversicherungsgesetz der Volksrepublik China“² verabschiedet, nachdem es seit 1994 auf dem Gesetzgebungsplan des Nationalen Volkskongresses gestanden hat und im Jahr 2007 die Gesetzesvorlage dem Nationalen Volkskongress vorgelegt wurde. Die Entstehungsdauer dieses Gesetzes von über zehn Jahren zeigt, dass es sich um eine umstrittene Materie handelt.

Die Volksrepublik China besitzt einen der höchsten Gini-Koeffizienten der Welt.³ Dieser Koeffizient zeigt das Maß der Einkommensverteilung an. Für China bedeutet dies, dass die Einkommensschere zu den größten der Welt gehört und das Vermögen nur auf eine geringe Zahl von Personen verteilt ist, während die Masse nur niedrige Einkünfte hat. Umso entscheidender sind daher soziale Sicherungssysteme, die Einkommen umverteilen und damit zu sozialem Frieden in der chinesischen Gesellschaft beitragen können.

Soziale Unruhen in der Bevölkerung lassen der chinesischen Regierung keinen Zweifel darüber, dass die Bevölkerung mit der Einkommensdiskrepanz unzufrieden ist.⁴ Teilweise wird davon ausgegangen, dass diese Einkommensunterschiede, die hauptsächlich zwischen Stadt und Land bestehen, durch die fortschreitende Urbanisierung gemindert werden.⁵ Das allein reicht jedoch nicht. Mit der Verabschiedung des Sozialversicherungsgesetzes wird versucht, eine soziale Absicherung für alle

Bürger zu etablieren. Des Weiteren steht auf dem Gesetzgebungsplan des Nationalen Volkskongresses das „Sozialhilfegesetz“⁶, welches neben dem Sozialversicherungsgesetz das System sozialer Sicherheit in China komplettieren soll.

Für die Effektivität eines Gesetzes ist dessen Umsetzung notwendig. Ein Anspruch auf Sozialleistungen oder Zugang zu den Systemen sozialer Sicherheit besteht jedoch weder aufgrund der Verfassung, noch des verabschiedeten Sozialversicherungsgesetzes oder anderer Gesetze. Aus diesem Grund sind sozialrechtliche Ansprüche nur sehr schwer einklagbar. Daher wurde im Gesetzgebungsprozess gefordert, die Rechte der Bürger im Gesetz klar zu formulieren.⁷ Jedoch ist dieser Forderung nicht entsprochen worden.

In eine ähnliche Richtung geht die Kritik,⁸ dass der Staat nur an sehr wenigen Stellen die Verantwortung für die Sozialversicherung übernimmt. Selbst wenn der Staat sich verpflichtet, beispielsweise für die Rentenversicherung, Zuschüsse zu leisten, ist die Formulierung derart vage, dass im Fall der Rentenversicherung unklar ist, ob es die Zentralregierung oder die lokalen Regierungen sind, welche diese Pflicht zu übernehmen haben. Gegenseitige Pflichtzuweisungen, die zu einer Blockade führen, sind daher vorhersehbar. Besonders § 5 des Sozialversicherungsgesetzes zeigt, dass es sich um Willensbekundungen des Staates handelt, wenn dort steht, dass der Staat die finanziellen Mittel für die Sozialversicherungsfonds aufbringt. Eine bindende Verpflichtung ergibt sich daraus nicht. Daher bleibt die Sozialpolitik in der VR China der Willkür der Politik ausgesetzt. Allerdings besteht diese Rechtslage auch in vielen anderen Staaten.

Im Folgenden werden das Sozialversicherungsgesetz und dessen bereits ergangene Implementierungsergänzungen vorgestellt und anschließend

¹ Dr. iur.; Referentin am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik München.

² 中华人民共和国社会保险法 vom 28.10.2010, Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses (中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报) 2010, Heft 7, S. 620-629, chinesisch-deutsch in diesem Heft auf S. 302 ff.

³ CHEN Jia, Country's wealth divide past warning level, in: China Daily, 12.5.2010, <http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-05/12/content_9837073.htm> (eingesehen am 26.8.2011); vgl. CHEN Jiandong/DAI Dai/PU Ming/HOU Wenxuan/FENG Qiaobin, The trend of the Gini coefficient of China, January 2010, <<http://www.bwpi.manchester.ac.uk/resources/Working-Papers/bwpi-wp-10910.pdf>> (eingesehen am 23.8.2011).

⁴ Jeremy Page, Wave of Unrest Rocks China, in: The Wall Street Journal, 14.6.2011, <<http://online.wsj.com/article/SB10001424052702304665904576383142907232726.html>> (eingesehen am 19.8.2011).

⁵ CHEN Jiandong/DAI Dai/PU Ming/HOU Wenxuan/FENG Qiaobin, The trend of the Gini coefficient of China, January 2010, <<http://www.bwpi.manchester.ac.uk/resources/Working-Papers/bwpi-wp-10910.pdf>> (eingesehen am 23.8.2011).

⁶ 中华人民共和国社会救助法 (草案) vom 15.8.2008, <http://www.yijian.chinalaw.gov.cn/lisimsPro/law_download/fulltext/1218789095054.doc> (eingesehen am 7.3.2009).

⁷ YANG Sibin/LU Yin (杨思斌/吕茵), Untersuchung der Probleme des „Entwurfs“ des Sozialversicherungsgesetzes“ («社会保险法(草案)»存在问题研究), in: Social Security System (社会保障制度), 2009, Nr. 11, S. 17.

⁸ YANG Sibin/LU Yin (杨思斌/吕茵), (Fn. 6) S. 18.

einige Punkte, die im Gesetzgebungsprozess diskutiert wurden, dargestellt. In der Schlussbetrachtung werden die Neuerungen bewertet.

1. Rechtslage

Das verabschiedete Sozialversicherungsgesetz ist das erste Gesetz im Bereich der sozialen Sicherheit. Bisher wurden nur Regelungen auf Ebene der Ministerien oder des Staatsrates erlassen. Aus diesen Bestimmungen und Verordnungen ergibt sich ein Rahmen für die Renten-, Kranken-, Arbeitslosen-, Unfall- und Mutterschaftsversicherung, der durch lokale Regeln konkretisiert wurde.⁹ Da die bisherige Gesetzgebungsebene relativ niedrig ist, wurden die Reformmaßnahmen kaum oder nur marginal umgesetzt. Dieser Missstand soll mit dem Inkrafttreten des Sozialversicherungsgesetzes verbessert werden. Darüber hinaus wurden Durchführungsbestimmungen zum Sozialversicherungsgesetz vom Ministerium für Humanressourcen und Soziale Sicherheit verabschiedet.¹⁰

Neben den Regelungen auf nationaler und lokaler Ebene existieren zahlreiche Reformprojekte, die häufig auf Landkreisebene initiiert wurden und die durch lokale Bestimmungen geregelt sind. Beispielsweise wurde mit Projekten für den Bereich der Krankenversicherung experimentiert, die vollständig konträr sind, da es sich bei dem einen Projekt um eine rein private Versicherung handelt, während das andere einer öffentlichen Gesundheitsversorgung entspricht.¹¹ Ferner existieren unterschiedliche Beitragssätze und Leistungen, so dass die Rechtslage in jeder Stadt eine andere ist. Das Sozialversicherungsgesetz soll als Rahmenvorgabe das bisher zersplitterte chinesische Sozialrecht vereinheitlichen.

Eine weitere Schwierigkeit besteht in unterschiedlichen Regelungen für Arbeitnehmer in den Städten und auf dem Land. Die sozialrechtlichen Reformen begannen in den 1990er Jahren in den Städten. Auf dem Land wurden verschiedene Pilotprojekte initiiert, die jedoch sehr unterschiedlich sind. Eine national einheitliche Vorgabe bestand nur als Rahmenbedingung, so dass viele dieser Projekte nach einiger Zeit nicht mehr verfolgt wurden. Erst im Jahr 2003 hat sich die Regierung besonders der Krankenversicherung auf dem Land gewidmet, da viele Menschen dort aufgrund des Fehlens einer

staatlich finanzierten Gesundheitsversorgung diese selber zahlen mussten und dadurch verarmten. Die chinesische Regierung versucht, diesem Missstand mit hohen finanziellen Ausgaben entgegenzuwirken. Allerdings wurden diese finanziellen Verpflichtungen des Staats im Sozialversicherungsgesetz nicht gesetzlich verankert. Problematisch ist ferner der Dualismus zwischen Stadt und Land, der zu Abgrenzungs- und Koordinierungsfragen führt, die wiederum eine unsichere Rechtslage produzieren.

Die Verabschiedung des Sozialversicherungsgesetzes hat Diskussionen darüber entfacht, wie viel Rechtsmaterie in einem nationalen Gesetz zu regeln ist. Einige messen dem Sozialversicherungsgesetz wenig Bedeutung zu, da sie der Ansicht sind, dass das Gesetz nur die bereits geltende Rechtslage manifestiert.¹² Andere sind jedoch der Meinung, dass die Verabschiedung des Gesetzes in Bezug auf die differierenden lokalen Bestimmungen zu einer nationalen Vereinheitlichung führen wird und die Verbindlichkeit der sozialversicherungsrechtlichen Regelungen intensiviert wird, da es sich um ein nationales Gesetz handelt.¹³ In diesem Zusammenhang wird kritisiert, dass es zu viele Ermächtigungen in dem Gesetz gibt, die den nationalen Charakter des Gesetzes aufweichen würden. Bereits jetzt steht fest, dass weitere ergänzende Gesetze erlassen werden müssen.¹⁴

2. Ermächtigungsgrundlagen

Die Gesetzgebung durch nationale und lokale Organe führt zur Unübersichtlichkeit von sozialrechtlichen Regelungen und damit zu einer intransparenten Rechtslage, da in jeder Provinz und jedem Bezirk andere sozialrechtliche Regelungen gelten. Daher verwundert es nicht, dass die Ermächtigungen an den Staatsrat, der dann wiederum die lokalen Regierungen ermächtigt, kritisiert werden.¹⁵ Im Sozialversicherungsgesetz finden sich relativ viele Ermächtigungen an den Staatsrat: Gemäß § 10 Abs. 3 des Sozialversicherungsgesetzes wird die Beamtenversicherung vom Staatsrat geregelt, gemäß § 16

⁹ Siehe: Barbara Darimont, Sozialversicherungsrechts der VR China – Unter besonderer Berücksichtigung der Rentenversicherung und ihrer Reformfragen, 2004; Barbara Darimont, Diskussion zum Entwurf des Sozialversicherungsgesetzes der VR China, in: ZChinR 2009, S. 364-374.

¹⁰ 实施<中华人民共和国社会保险法>若干规定 vom 29.6.2011, <http://www.gov.cn/flfg/2011-06/30/content_1896608.htm> (eingesehen am 2.8.2011).

¹¹ Vgl. LIU Dongmei, Reformen des Sozialleistungsrechts in der Volksrepublik China, Baden, Baden, 2011, S. 120 f., S. 193 ff.

¹² LAN Fang, Die Verabschiedung des Sozialversicherungsgesetzes hat 16 Jahre benötigt und die Schlüsselthemen vermieden (社会保险法历时16年出台 回避关键仅细节微调), <<http://www.chinalabor.cc/guandian/laozipinglun/213.html>> (eingesehen am 4.8.2011).

¹³ Interview mit HU Xiaoyi, dem stellvertretenden Minister des Ministeriums für Humanressourcen und Soziale Sicherheit: Das Sozialversicherungsgesetz umfassend und genau verstehen (人力资源社会保障部副部长胡晓义谈: 全面准确领会《社会保险法》积极推动《社会保险法》顺利贯彻实施), <<http://www.gov.cn/zxft/ft209/wz.htm>> (eingesehen am 4.8.2011).

¹⁴ ZHENG Shangyuan/HU Chunhai (郑尚元/扈春海), Analyse des Weges der chinesischen Sozialversicherungsgesetzgebung (中国社会保险立法进路之分析), Modern Law Science (现代法学), 2011, Nr. 5, S. 72 f.

¹⁵ ZHENG Shangyuan/HU Chunhai (郑尚元/扈春海), (Fn. 14), S. 65 ff.; YANG Sibin/LU Yin (杨思斌/吕茵), (Fn. 6), S. 19.

Abs. 2 des Sozialversicherungsgesetzes wird die Übertragung der Rentenversicherungsverhältnisse vom Staatsrat festgelegt und gemäß § 19 des Sozialversicherungsgesetzes werden die konkreten Berechnungsmethoden für die Rente ebenfalls vom Staatsrat bestimmt. An dieser Aufzählung zeigt sich, dass auch sehr wichtige Bereiche durch die Exekutive geregelt werden.

Das Ministerium für Humanressourcen und Soziale Sicherheit sowie der Nationale Volkskongress vertreten die Ansicht,¹⁶ dass diese Ermächtigungsregeln notwendig seien, da sich die Materie des Sozialrechts rasant entwickle und auf diese Weise das Gesetz nicht ständig revidiert werden müsse. Ferner bestehe so ein Spielraum für regionale Reformprojekte und es entstünden keine Kollisionen mit lokalen Bestimmungen. Andererseits wird von Wissenschaftlern¹⁷ die Meinung geäußert, dass die Vielzahl von Ermächtigungen, die Praktikabilität und Durchsetzung behindere, da kaum jemand die jeweiligen Ermächtigungen etc. kennen könne. Dadurch werde die Autorität des Gesetzes in Frage gestellt. Schließlich sei der Nationale Volkskongress bzw. sein Ständiger Ausschuss die Legislative und nicht der Staatsrat. Außerdem würde der Erlass rechtlicher Regelungen häufig verzögert, so dass die Rechte und Interessen der Versicherten verletzt würden. Ferner bestünden teilweise nur Ermächtigungsnormen und keine landesweit einheitlich geltenden Vorschriften, so dass in diesen Bereichen Rechtsunsicherheit herrsche.¹⁸

3. Erweiterung des Versichertenkreises

Ein wichtiges politisches Ziel des Sozialversicherungsgesetzes ist die Erweiterung des Deckungsgrades und damit die Einbeziehung aller Einwohner Chinas in die Sozialversicherung. Dazu zählt die neu in § 97 eingeführte Versicherungspflicht für Ausländer.

Dem Gesetz ist zu entnehmen, dass es dem Gesetzgeber ein Anliegen war, sowohl die städtische als auch die ländliche Sozialversicherung zu regeln. Für die Gesundheitsversorgung auf dem Land wurde ein Konzept entworfen und ein Beschluss¹⁹ veröffentlicht. Dieser wird zurzeit umgesetzt. Ferner steht die Rentenversicherung auf dem Land erst noch in ihren Anfängen. Aus diesen

Gründen wird es kaum möglich gewesen sein, die Sozialversicherung auf dem Land detaillierter gesetzlich zu gestalten.

Sowohl die neue ländliche kooperative Gesundheitsversorgung als auch die ländliche Rentenversicherung sind für die Bauern nicht obligatorisch. Aus diesem Grund verwundert es, dass gemäß offiziellen Statistiken bereits 94 % der ländlichen Bevölkerung bis zum Ende des Jahres 2009 durch die ländliche Gesundheitsversorgung versichert sein sollen,²⁰ da im Jahr 1996 die ländliche kooperative Gesundheitsversicherung nur 10 % der ländlichen Bevölkerung abdeckte.²¹ Diese rasant gestiegenen Prozentzahlen lassen sich nur dadurch erklären, dass der Staat finanzielle Anreize geschaffen hat und eine enorme politische Propaganda praktiziert.

Die Sozialversicherung für die sogenannten Wanderarbeitnehmer – das sind diejenigen, die vom Land in die Stadt ziehen, um zu arbeiten, aber keine Einwohnermelderegistrierung für die Stadt besitzen – wurde in § 95 des Sozialversicherungsgesetzes geregelt. Sie haben an der städtischen Sozialversicherung teilzunehmen. Diese Rechtslage ist nicht neu, da auch schon § 3 Abs. 1 des Arbeitsgesetzes aus dem Jahr 1994²² und § 10 in Verbindung mit § 17 des Arbeitsvertragsgesetzes von 2007²³ vorsehen, dass jeder Arbeitgeber seine Arbeitnehmer zu versichern hat, unabhängig davon, ob sie eine Einwohnermelderegistrierung für das Land oder für die Stadt haben. An dieser Stelle zeigt sich auch die bisherige Schizophrenie des chinesischen Rechts, da die Migranten zwar in der städtischen Sozialversicherung versichert werden sollen, aber aufgrund ihrer ländlichen Einwohnermelderegistrierung die Voraussetzungen für ein Arbeitsverhältnis in der Stadt häufig nicht erfüllen, so dass die Rechtslage in einem Graubereich bleibt, der von den verschiedenen Seiten genutzt wird. In vielen Städten wurden Sonderregelungen geschaffen und Pilotprojekte initiiert, um die Wanderarbeitnehmer in die städtische Sozialversicherung zu integrieren.²⁴

¹⁶ Interview mit HU Xiaoyi, dem stellvertretenden Minister des Ministeriums für Humanressourcen und Soziale Sicherheit: Das Sozialversicherungsgesetz umfassend und genau verstehen (Fn. 13); Die Ermächtigungen im Sozialversicherungsgesetz beeinflussen die Durchführung des Gesetzes nicht (社保法授权多不影响法律实施) vom 29.10.2011, <<http://www.lihunzgj.com/News/ShowArticle.asp?ArticleID=1168>> (eingesehen am 12.8.2011).

¹⁷ ZHENG Shangyuan/HU Chunhai (郑尚元 / 扈春海), (Fn. 14), S. 65 ff.; YANG Sibin/LU Yin (杨思斌 / 吕茵), (Fn. 6), S. 19.

¹⁸ ZHENG Shangyuan/HU Chunhai (郑尚元 / 扈春海), (Fn. 14), S. 68.

¹⁹ Beschluss des Zentralkomitees der KP Chinas und des Staatsrats über die Festigung der Gesundheitsarbeit auf dem Land (中共中央、国务院关于进一步加强农村卫生工作的决定) vom 19.10.2002, <<http://www.china.com.cn/chinese/PI-c/225082.htm>> (eingesehen am 16.8.2011).

²⁰ National Bureau of Statistics of China, <www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20100225_402622945.htm> (eingesehen am 11.4.2011).

²¹ LIU Dongmei, (Fn. 11), S. 115 ff.

²² 中华人民共和国劳动法 vom 5.7.1994, Amtsblatt des Staatsrates (国务院公报) 1994, S. 678 ff.

²³ 中华人民共和国合同法 vom 29.6.2007, Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses (中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报) 2007, Heft 5, S- 410-419.

Zum ersten Mal wurden Ausländer ausdrücklich in die chinesische Sozialversicherung einbezogen. Gemäß § 97 des Sozialversicherungsgesetzes haben Ausländer, die in China beschäftigt sind, an der Sozialversicherung teilzunehmen. Dies hat teilweise zur Entrüstung bei ausländischen Unternehmern geführt, da sie bisher keine Abgaben für die ausländischen Arbeitnehmer gezahlt haben.²⁵ Diese Regelung gilt nicht für Ausländer, deren Heimatstaat ein Sozialversicherungsabkommen mit China abgeschlossen hat. Gegenwärtig sind das nur die Bundesrepublik Deutschland und die Republik Korea.²⁶ Aufgrund dieser Voraussetzungen sind viele ausländische Staaten daran interessiert, klare Bestimmungen über den Beitritt und die Bedingungen für die staatliche Sozialversicherung von Ausländern zu erhalten.²⁷ Deshalb hat das Ministerium für Humanressourcen und soziale Sicherheit am 6.9.2011 eine „Vorläufige Methode für die Teilnahme an der Sozialversicherung von Ausländern, die in China arbeiten“²⁸ veröffentlicht. In dieser Methode wird betont, dass Arbeitgeber, die ausländische Arbeitnehmer einstellen, diese in der chinesischen staatlichen Sozialversicherung versichern müssen und zwar in allen fünf Sozialversicherungszweigen. Dies gilt auch für ausländische Arbeitgeber, die Arbeitnehmer nach China entsenden. Ferner werden in dieser vorläufigen Methode Formalien geregelt, wie z. B. die notwendigen Papiere, wie Geburtsurkunde etc., die für die Teilnahme an der Sozialversicherung benötigt werden. Abgesehen von bilateralen Abkommen sind bisher keine Möglichkeiten vorgesehen, dass ausländische Arbeitnehmer nicht an der staatlichen Sozialversicherung teilnehmen.

Ausgenommen von der Teilnahmepflicht an der staatlichen Rentenversicherung sind die Beamten. Die Beamtenversorgung ist separat im „Beamtenengesetz der VR China“²⁹ vom 27.4.2005 und in ministerialen Vorschriften geregelt. Allerdings sind

die Pensionen der Beamten im Vergleich zu den Renten der ehemals in öffentlichen Einrichtungen Beschäftigten deutlich besser, so dass die Separierung der Beamten von dem allgemeinen Rentenversicherungssystem kritisiert wird.³⁰ Die Kritik ist nicht zuletzt deshalb scharf, da unter der Planwirtschaft die Einkommensdifferenzen nicht so immens waren. Die Beamten haben ihren Status quo halten können, während die Angestellten in öffentlichen Einrichtungen jetzt eine schlechtere soziale Absicherung als früher besitzen – also ihren Status verlieren. Allerdings scheint der Gesetzgeber nicht gewillt zu sein, hier eine Änderung oder Reform zu initiieren.

4. Inhaltliche Änderungen in den einzelnen Sozialversicherungszweigen

Die grundsätzlichen Rahmenbedingungen wurden bereits in ministerialen Bestimmungen festgelegt, so dass dem Sozialversicherungsgesetz keine grundsätzlichen Veränderungen zu entnehmen sind. Allerdings wurden in einigen Paragraphen auch Neuerungen aufgenommen, die bisher noch nicht Rechtslage waren. Fragen, die problematisch waren, wurden im Gesetz meistens vermieden und demzufolge nicht geklärt. Zu diesen Themen dürften in Zukunft weitere ministeriale Verordnungen ergehen, aber keine gesetzlichen Regelungen vorgenommen werden.

In der Mutterschaftsversicherung wurde nur eine kleine Änderung vorgenommen: In § 54 des Sozialversicherungsgesetzes wurde nun ausdrücklich geregelt, dass Schwangere, die arbeitslos sind und deren Ehegatte an der Mutterschaftsversicherung teilnimmt, Leistungen aus der Mutterschaftsversicherung erhalten.

Beim Beitragseinzug wurden die Strafmaßnahmen verschärft, da in der Volksrepublik China viele sozialrechtliche Streitigkeiten darüber entstehen, ob der Arbeitgeber den Arbeitnehmer versichert und die entsprechenden Beiträge leistet. Nun wurden erstmals gesetzlich Bußgelder festgelegt, falls der Arbeitgeber seiner sozialrechtlichen Meldepflicht nicht Genüge getan hat.³¹ Außerdem sind Verwaltungsmaßnahmen, wie Bürgschaft, Pfändung, Beschlagnahme und Zwangsversteigerung gesetzlich festgelegt worden, falls der Arbeitgeber seine Beiträge nicht entrichtet.³² An diesen Änderungen lässt sich erkennen, dass sich aufgrund der bereits

²⁴ Barbara Darimont, A Comparison of Healthcare Models for Migrant Workers in Chinese Cities, in: Bettina Gransow/ZHOU Daming (Hrsg.), Migrants and Health in Urban China, Berliner China-Hefte 2010, Nr. 38, S. 28 ff.

²⁵ Stanley Lubman, Chinese Social Insurance: Will Foreigners Be Able to Opt Out?, in: The Wall Street Journal vom 10.8.2011, <<http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2011/08/10/chinese-social-insurance-will-foreigners-be-able-to-opt-out/tab>> (eingesehen am 12.8.2011).

²⁶ LI Jing/PENG Yining, Social security set to cover foreign workers, <http://www.chinadaily.com.cn/china/2011-06/29/content_12797988.htm> (eingesehen am 8.8.2011).

²⁷ Stanley Lubman, (Fn. 25).

²⁸ 在中国境内就业的外国人参加社会保险暂行办法 vom 6.9.2011, <<http://www.mohrss.gov.cn/page.do?pa=402880202405002801240882b84702d7&guid=53d6746e1a154e9d848020051c118795&og=4028802023e4c2330123e9a140f60ad7>> (eingesehen am 12.9.2011).

²⁹ 中华人民共和国公务员法, Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses (中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报) 2005, Heft 4, S. 309-319; dt. Übersetzung Frank Münzel in: CR 27.4.2005/1; bezüglich der Sozialleistungen vgl. Art. 76 ff. dieses Gesetzes.

³⁰ Untersuchung der zwei Sitzungen: Soziale Sicherheit steht an erster Stelle – 90% der Internet-Surfer vertreten die Auffassung, dass das zweigleisige System der Alterssicherung aufgehoben werden solle (两会调查: 社会保障暂居九成网民希望废除养老双轨制), <<http://politics.people.com.cn/GB/13890963.html>> (eingesehen am 17.8.2011).

³¹ § 84 des Sozialversicherungsgesetzes.

³² § 64 des Sozialversicherungsgesetzes.

gewonnenen Erfahrungen das chinesische Sozialrecht weiterentwickelt.

a) Rentenversicherung

Die Rentenversicherung zählt sicherlich zu den Bereichen, in denen bereits sehr viele Rechtsverordnungen erlassen und revidiert wurden. Die Altersversorgung ist besonders wichtig, da die Ein-Kind-Politik zu einer überalterten Bevölkerung führt, die versorgt werden muss. Zu einer effektiven Rentenversicherung, die nicht mit Zinsgewinnen arbeitet, gehören möglichst viele Beitragszahler. Für den Gesetzgeber bedeutet dies, den versicherten Personenkreis zu erweitern. In diesem Sinne wurde auf die neuen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, die sich durch eine hohe Flexibilität der Beschäftigten und ihrer Arbeitsverhältnisse auszeichnet, Rücksicht genommen. Erstmals wird Teilzeitbeschäftigten die Möglichkeit geboten, an der Rentenversicherung teilzunehmen. Für die Teilzeitbeschäftigten ist die Teilnahme freiwillig.

(1) Finanzierungsverfahren

Die Kombination von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren, die auch Teilkapitaldeckungsverfahren genannt wird, wurde gesetzlich festgelegt. Bei diesem Finanzierungsverfahren wird ein Teil der Einnahmen für die gegenwärtigen Rentner ausgegeben, während der andere Teil festverzinslich angelegt wird, um für den Versicherten im Alter zur Verfügung zu stehen. Dabei geht der Beitrag des Arbeitnehmers auf ein individuelles Konto ein, die Gelder werden im Kapitaldeckungsverfahren akkumuliert. Damit kommen die Beiträge des Arbeitnehmers inklusive Zinsen nur ihm zugute. Der Arbeitgeberanteil wird in einem Solidarfonds im Umlageverfahren organisiert und finanziert die gegenwärtigen Grundrenten. Das Problem, welches sich dahinter verbirgt, besteht in der Finanzierung der Renten, die an jene Personen ausgezahlt werden, die noch vor der Reform im Jahr 1997³³ pensioniert wurden. Nach den staatlichen Bestimmungen liegt ihr Rentenniveau bei ungefähr 60-75 % des ehemaligen Monatslohnes. Diese Empfänger von sogenannten Bestandsrenten haben während ihres Berufslebens keine Beiträge eingezahlt und kein Kapital angelegt, da zu dieser Zeit der jeweilige Staatsbetrieb für die soziale Sicherung seiner Arbeitnehmer aufgekommen ist. Die finanziellen Mittel dieser Renten werden nun aus dem allgemeinen Rentenversicherungsfonds gezahlt. D. h. von den gegenwärtigen Beitragszahlern. Demzufolge

sind viele der individuellen Konten nun „leere Konten“. Damit wird die Kapitalanlage der gegenwärtigen Beitragszahler aufgebraucht. Das gegenwärtige Defizit des Rentenversicherungsfonds beläuft sich auf ungefähr 1.400 Mrd. RMB.³⁴ Aus diesem Grund übernimmt der Staat in § 13 des Sozialversicherungsgesetzes jetzt explizit die finanzielle Verantwortung für die Auszahlung dieser Bestandsrenten. Das heißt, die Zentralregierung und die lokalen Regierungen tragen die Beitragslast für die Grundrentenversicherung für ehemalige Arbeitnehmer von Staatsbetrieben und öffentlichen Einheiten für die Zeiten, die vor dem Eintritt in die Grundrentenversicherung liegen, und die als Beitragszeiten angesehen werden. Über die finanziellen Belastungen, die diese Regelung impliziert, wurden bisher keine Angaben veröffentlicht.

(2) Anwartschaftszeiten

Ein weiteres Thema, welches im Reformprozess immer wieder diskutiert wurde, sind die Anwartschaftszeiten. Jemand, der keine 15 Jahre Beiträge in die Rentenversicherung eingezahlt hatte, bekam seinen Anteil aus dem individuellen Konto ausgezahlt, erhielt aber keine Solidarrente, die 20 % des durchschnittlichen Monatslohnes des Vorjahres aus der jeweiligen Region beträgt. Damit war der Arbeitgeberanteil, der für den Versicherten gezahlt worden war, für ihn verloren. Auch der Arbeitgeber erhielt dieses Geld nicht zurück. Dieser Missstand wird dadurch behoben, dass in § 16 Abs. 2 des Sozialversicherungsgesetzes geregelt ist, dass der Versicherte sich selber nachversichern kann, indem er die restlichen Beiträge für die vollen 15 Jahre nachentrichtet. Er erhält dann die monatliche Grundrente vom Staat.

Gemäß Art. 3 „Einiger Bestimmungen zur Ausführung des ‚Sozialversicherungsgesetzes‘“³⁵ vom 29.6.2011 des Ministeriums für Humanressourcen und soziale Sicherheit können Personen, die das Rentenalter erreicht haben, aber die Anwartschaftszeit von 15 Jahren nicht erfüllen, anstatt die Beiträge nachzuzahlen, beantragen, ihre Einwohnermelderegistrierung auf das Land zu verlegen, um dort die entsprechenden Rentenleistungen der neuen ländlichen Rentenversicherung zu erhalten. Diese Versicherung wurde mit den „Leitansichten des Staatsrats über die Errichtung der Pilotprojekte für die neue ländliche, soziale Rentenversicherung“³⁶ vom 1.9.2009 eingeführt. Die Teilnahme ist

³³ Beschluss des Staatsrates zur Errichtung eines einheitlichen Grundrentenversicherungssystems für Beschäftigte in Betrieben (国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定) vom 16.7.1997, Amtsblatt des Staatsrats (国务院公报) 1997, S. 1268 ff.

³⁴ Experten der Sozialversicherung beziffern die Summe der leeren Konten in der Rentenversicherung auf 1.400 Mrd. RMB (社保专家称减老保险空帐达 1.4 万亿), <http://www.360doc.com/content/09/0521/16/88979_3593868.shtml> (eingesehen am 9.8.2011).

³⁵ 实施〈中华人民共和国社会保险法〉若干规定 vom 29.6.2011, <http://www.gov.cn/flfg/2011-06/30/content_1896608.htm> (eingesehen am 2.8.2011).

für die ländliche Bevölkerung freiwillig, allerdings wird vom Staat eine hohe Deckungsrate angestrebt. Das Finanzierungsverfahren ähnelt dem der städtischen Rentenversicherung für Arbeitnehmer, d. h. der Versicherte zahlt seine Beiträge auf ein individuelles Konto und der Staat – anstatt eines Arbeitgebers – zahlt Zuschüsse in einen Solidarfonds aus dem eine Basisrente finanziert wird, deren Höhe zur Zeit 55 RMB pro Monat beträgt.³⁷

Anstatt die restlichen Beiträge nach zu entrichten, kann der Arbeitnehmer beantragen, in die soziale Rentenversicherung für Bürger in Städten und Gemeinden aufgenommen zu werden und im Rentenalter deren Leistungen erhalten. Diese soziale Rentenversicherung für Bürger wurde am 7.6.2011 durch die „Leitansichten des Staatsrats über die Errichtung des Pilotprojekts der sozialen Rentenversicherung für Bürger in Städten und Gemeinden“³⁸ initiiert. Mit diesen Leitansichten kommt der Staatsrat dem Gesetzgeber nach, der in § 22 Abs. 1 des Sozialversicherungsgesetzes die Einführung der sozialen Rentenversicherung für städtische Bewohner anordnet. Ähnlich wie bei der Errichtung der Grundkrankenversicherung für städtische Bewohner³⁹ handelt es sich bei dieser Versicherung um eine Auffangversicherung für diejenigen, die nicht in der regulären staatlichen Sozialversicherung für Arbeitnehmer versichert sind.⁴⁰ Die Teilnahme ist freiwillig. Die Beiträge werden von dem Versicherten aufgebracht und der Staat leistet Zuschüsse. Die einzelnen lokalen Regierungen legen die konkreten Bestimmungen fest und haben einen entsprechenden Spielraum. Ebenso wie bei der Rentenversicherung für städtische Arbeitnehmer werden individuelle Konten mit einer Zahlung aus einem Solidarfonds kombiniert. Die spätere Rente setzt sich aus Zahlungen beider Komponenten zusammen. Das individuelle Konto kann vererbt werden, während die staatlichen Zuschüsse beim Tod des Versicherten an den allgemeinen Rentenversicherungsfonds für städtische Bewohner fließen. Da dieses System erst in seinen Anfängen steckt, bleibt abzuwarten, wie es sich entwickeln wird.

(3) Koordinierung zwischen den Provinzen

Ein weiteres Problem ist, dass die einzelnen Sozialversicherungsorgane in den Provinzen nicht miteinander kooperieren und demzufolge keine Koordination zwischen den Provinzen stattfindet. Dieses Dilemma wirkt sich bei der Rentenversicherung besonders fatal aus, da jemand, der in verschiedenen Provinzen Beiträge in die Rentenversicherung eingezahlt hat, im Rentenalter Ansprüche an Sozialversicherungsorgane in verschiedenen Provinzen hat und möglicherweise die Anwartschaft von 15 Jahren in keiner Provinz erfüllt. Aus diesem Grund wurde in § 19 des Sozialversicherungsgesetzes festgelegt, dass die Beitragszeiten in den verschiedenen Provinzen und Regionen kumulativ zu berechnen sind. Die entsprechenden Regelungen sind vom Staatsrat zu erlassen. Bereits am 28.12.2009 wurde vom Staatsrat die „Vorläufige Maßnahme über die Übertragung und Fortsetzung des Grundrentenversicherungsverhältnisses von Arbeitnehmer in städtischen Betrieben“⁴¹ verabschiedet. Nach dieser Methode können Arbeitnehmer bei einem Arbeitsplatzwechsel ihr Guthaben aus dem Solidarfonds bis auf 12 % des Guthabens auf das neu zuständige Sozialversicherungsorgan übertragen, um auf diese Weise in den Genuss der Rente aus dem dortigen Solidarfonds zu kommen.⁴²

Die hohe Differenziertheit der verschiedenen Rentenversicherungssysteme der einzelnen Provinzen, aber auch die Unterschiede zwischen städtischer und ländlicher Versicherung führen zu einer enormen Unsicherheit in der Bevölkerung und zu mangelnder Transparenz. In ferner Zukunft ist geplant,⁴³ alle Sozialversicherungssysteme zu vereinheitlichen, um auf diese Weise eine bessere Koordinierung zu gewährleisten. In diese Richtung weist auch § 22 Abs. 2 des Sozialversicherungsgesetzes, der Provinzen erlaubt, die städtische und die ländliche Rentenversicherung zusammen durchzuführen, d. h. zu vereinheitlichen.

³⁶ 国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见, <http://www.gov.cn/zwggk/2009-09/04/content_1409216.htm> (eingesehen am 11.8.2011).

³⁷ Vgl. LIU Dongmei, (Fn. 11), S. 150 ff.

³⁸ 国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见 vom 7.6.2011, <http://www.gov.cn/zwggk/2011-06/13/content_1882801.htm> (eingesehen am 11.8.2011).

³⁹ „Leitlinie des Staatsrats über die Errichtung des Pilotprojekts der Grundkrankenversicherung für Einwohner in Städten und Gemeinden“ (国务院关于开展居民基本医疗保险试点的指导意见) vom 10.7.2011, <<http://law.51labour.com/lawshow-75952.html>> (eingesehen am 11.8.2011).

⁴⁰ Vgl. ausführlicher: LIU Dongmei, (Fn. 11), S. 147 f.

⁴¹ 城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法, <http://www.gov.cn/zwggk/2009-12/29/content_1499072.htm> (eingesehen am 4.8.2011).

⁴² art. 4 Abs. 2 der „Vorläufigen Methode über die Fortführung und Übertragung von Grundrentenversicherungsverhältnissen von Arbeitnehmern in Betrieben in Städten und Kreisen“ (城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法) von 28.12.2009, <http://www.gov.cn/zwggk/2009-12/29/content_1499072.htm> (eingesehen am 9.8.2011).

⁴³ ZHANG Yitian (张怡恬), Sorgfältige Beschreibung der Strategie und Blaupause der sozialen Sicherheit unseres Landes (精心描绘我国社会保障战略蓝图) <<http://theory.people.com.cn/GB/13990911.html>> (eingesehen am 19.8.2011).

b) Grundkrankenversicherung

Eine wesentliche Neuerung ist die Einführung des Sachleistungsprinzips in die Grundkrankenversicherung, da das Sozialversicherungsgesetz ein direktes Abrechnungsverfahren zwischen dem Sozialversicherungsorgan und den Dienstleistern festlegt. Bisher mussten Versicherte im Versicherungsfall in Vorkasse gehen. Dies ist für viele – insbesondere Wanderarbeitnehmer – jedoch nicht möglich, da sie nicht die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung haben. Ferner sind sie teilweise unsicher, ob sie die Leistungen tatsächlich erstattet bekommen. Zwar existieren Listen über die zu erstattenden Medikamente und die zu erstattende Behandlung, trotzdem bleibt ein Spielraum über die Art der Behandlung und die Qualität der Medikamente, der von Laien kaum zu ermessen ist. Deshalb wurde das System der Kostenerstattung von der Öffentlichkeit vehement kritisiert.⁴⁴ Darüber hinaus besteht das Problem, dass der gesamte Arzneimittelmarkt, der vornehmlich von den Krankenhäusern betrieben wird, überteuert ist, da sowohl die Ärzte als auch die Krankenhäuser auf diese Weise ihr Gehalt bzw. ihr Budget aufbessern.⁴⁵ Der Leidtragende ist der Patient.

Nachdem einige Pilotprojekte in verschiedenen Provinzen als positiv bewertet wurden, ist nun das direkte Abrechnungsverfahren im Sozialversicherungsgesetz verankert worden. Die Krankenkosten, die der Grundkrankenversicherungsfonds zu tragen hat, werden direkt zwischen dem Sozialversicherungsorgan und der jeweiligen medizinischen Einrichtung oder Apotheke abgerechnet. Dieses direkte Abrechnungsverfahren soll ferner zwischen den Provinzen möglich werden.⁴⁶

Außerdem wurde in § 30 Abs. 2 des Sozialversicherungsgesetzes ein Regressrecht eingeführt: Wenn ein Dritter für die Zahlung der Behandlungskosten verantwortlich ist und auch wenn dieser Dritte nicht zu ermitteln ist, sind die Behandlungskosten vom Krankenversicherungsfonds im Voraus zu zahlen. Die zuständige Behörde hat dann Anspruch auf Regress gegenüber dem Dritten.

⁴⁴ LIU Jitong (刘继同), Politische Hauptpunkte und Rahmenmerkmale des Systems der Bürgerkrankenversicherung mit chinesischen Besonderheiten (中国特色全民医疗保障制度框架特征与政策要点), in: Social Security System (社会保障制度), 2009, Nr. 7, S. 40; ZHENG Gongcheng (郑功成), Reform und Entwicklungsstrategie der chinesischen Krankenversicherung (中国医疗保障改革与发展战略), in: Social Security System (社会保障制度), 2011, Nr. 2, S. 39.

⁴⁵ ZHUANG Pinghui, Where the hospital care means you will be ripped off, South China Morning Post vom 18.5.2010, <<http://www.scmp.com>> (eingesehen am 18.5.2010).

⁴⁶ § 29 des Sozialversicherungsgesetzes.

c) Arbeitslosenversicherung

Nach den „Vorschriften über die Arbeitslosenversicherung“⁴⁷ vom 22.1.1999 erhalten Arbeitslose Beihilfen zur medizinischen Behandlung. Nach § 48 des Sozialversicherungsgesetzes kann sich der Arbeitslose an der Grundkrankenversicherung beteiligen. Er erhält die entsprechenden Leistungen und sein Beitrag wird aus dem Arbeitslosenfonds finanziert, so dass er während der Arbeitslosigkeit keine eigenen Beiträge zu zahlen hat.

Im Sozialversicherungsgesetz werden die einzelnen Leistungen der Sozialversicherungszweige voneinander abgegrenzt. Das heißt beispielsweise, dass beim Tod eines Arbeitslosen dessen Angehörige nur einmal Sterbegeld erhalten, wenn der Tote auch die Voraussetzungen für den Erhalt von Sterbegeld eines anderen Sozialversicherungszweiges erfüllt. In diesen Fällen können die Angehörigen gemäß § 49 Abs. 2 des Sozialversicherungsgesetzes frei zwischen den verschiedenen Leistungsträgern wählen, aber sie erhalten diese Leistung nur einmal. In der Vergangenheit scheint es zu Mehrfachem Leistungserhalt gekommen zu sein, wenn beispielsweise jemand arbeitslos war und Ansprüche aus der Unfallversicherung besaß.

d) Unfallversicherung

Die Vorschriften über die Unfallversicherung vom 27.4.2003⁴⁸ wurden am 20.12.2010 revidiert.⁴⁹ Dabei wurden einzelne Paragraphen geändert und die entsprechenden Änderungen wurden ins Sozialversicherungsgesetz übernommen.⁵⁰ Zunächst wurde der Leistungsumfang erweitert, so dass nun auch Beihilfen zu den Kosten stationärer Behandlungen im Krankenhaus, Fahrtkosten, Verpflegung und Unterkunft in ganz China und nicht nur in der jeweiligen Provinz gezahlt werden. Außerdem werden einmalige Abfindungen bei Kündigung des Arbeitsvertrages gezahlt, wenn zuvor ein Arbeitsunfall oder eine Berufskrankheit diagnostiziert wurde.⁵¹

Außerdem wurde in der Unfallversicherung das Regressrecht der Sozialversicherungsorgane gestärkt. Im Gegenzug hat der Unfallversicherungsfonds Leistungen im Voraus zu gewähren, auch wenn der Arbeitgeber keine Beiträge gezahlt hat oder diese verweigert. Wenn der Arbeitgeber

⁴⁷ 失业保险条例, Amtsblatt des Staatsrats (国务院公报) 1999, S. 69 ff.

⁴⁸ Regeln über die Unfallversicherung (工伤保险条例), Volkszeitung (人民日报) vom 6.5.2003.

⁴⁹ Beschluss des Staatsrats über die Revision der „Unfallversicherungsregeln“ (国务院关于修改《工伤保险条例》的决定) vom 8.12.2010, Amtsblatt des Staatsrats (国务院公报) 2011, Nr. 1, S. 4 ff.

⁵⁰ Vgl. Beispielsweise § 8 Abs. 2 der Unfallversicherungsregeln mit § 34 des Sozialversicherungsgesetzes.

⁵¹ § 38 des Sozialversicherungsgesetzes.

die Rückerstattung der Leistungen ablehnt, hat das Unfallversicherungsorgan gemäß § 41 des Sozialversicherungsgesetzes einen Anspruch auf Regress. Dies ist eine der wichtigen Neuerungen im Unfallversicherungsrecht. Gleiches gilt gemäß § 42 des Sozialversicherungsgesetzes, wenn ein Dritter den Arbeitsunfall verursacht hat und nicht zahlt. In diesem Fall hat das Unfallversicherungsorgan in Vorausleistung zu gehen und kann beim Dritten Regress nehmen. Dies stellt eine enorme Erleichterung für den Versicherten dar, da er nicht selber klagen muss.

e) Aufsicht über den Sozialversicherungsfonds

Die Sozialversicherungsorgane kontrollieren und verwalten die Sozialversicherungsfonds. Sie gehören zur Regierung und sind Exekutivorgane, die sich im Prinzip selber kontrollieren müssen. Nach wie vor ist die Zweckentfremdung der Gelder aus dem Sozialversicherungsfonds daher ein großes Problem. Die genannte Konstellation kann kaum zu einer effektiven Kontrolle führen. Die chinesische Regierung schlussfolgert, dass die Kontrollen verschärft werden müssen. Daher sind gemäß § 80 des Sozialversicherungsgesetzes von den einzelnen Volksregierungen Aufsichtsausschüsse zu bilden. Diese Ausschüsse setzen sich aus Vertretern der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften sowie aus Sozialversicherungsexperten zusammen. Sie haben die Einnahmen und Ausgaben, die Verwaltung sowie Investitionen und das Management der Sozialversicherungsfonds zu kontrollieren. Hierfür haben die Sozialversicherungsorgane ihnen regelmäßig Berichte vorzulegen. Es obliegt ihnen, Ratschläge und Vorschläge bezüglich der Sozialversicherung vorzulegen. Wenn Mitarbeiter von Sozialversicherungsorganen Straftaten begehen, hat der Ausschuss das Recht dieses den entsprechenden Behörden anzuzeigen. Ein wirklich eigenständiges Kontrollinstrument ist dem Ausschuss jedoch nicht zugestanden worden, so dass die Wirksamkeit seiner Kontrollen fraglich bleibt.

f) Datenaustausch und -schutz

Aufgrund der regionalen Zersplitterung der Sozialversicherung besteht kaum ein landesweiter Datenaustausch. Eine Maßnahme ist die Einführung einer landsweit einheitlichen Sozialversicherungskarte, für die gemäß § 58 Abs. 3 des Sozialversicherungsgesetzes eine Sozialversicherungsnummer vergeben wird, die der Personalausweisnummer der einzelnen Bürger entspricht. Mit der Einführung dieser einheitlichen Karten und Nummern stellen sich Fragen des Datenschutzes. In den §§ 81 und 94 des Sozialversicherungsgesetzes wird nun ausdrücklich geregelt, dass die personen-

bezogenen Daten geheim zuhalten sind und Zuwiderhandlungen sowohl strafrechtlich verfolgt werden, als auch administrative Sanktionen zu verhängen sind.

5. Rechtsschutz

Dem Rechtsschutz sind nur sehr wenige Paragraphen im Sozialversicherungsgesetz gewidmet. Streitigkeiten über sozialrechtliche Belange zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber werden gemäß dem „Gesetz zur Schlichtung und zum Schiedsverfahren von Arbeitsstreitigkeiten der VR China“⁵² vom 29.12.2007 als Arbeitsstreitigkeiten angesehen. Bis zur Verabschiedung dieses Gesetzes wurden sozialrechtliche Streitigkeiten zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber von den Gerichten teilweise nicht angenommen. Mittlerweile ist die „Dritte Rechtsauslegung des Obersten Volksgerichts zu einigen Fragen der Durchführung der Gesetze zu Arbeitsstreitigkeiten“⁵³ am 12.7.2010 erlassen worden. Darin wurde in § 1 festgelegt: Es sollen nur Klagen bezüglich Sozialrechtsstreitigkeiten zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer angenommen werden, bei denen der Arbeitgeber die Meldepflicht nicht erfüllt hat und eine nachholende Meldung bei den Sozialversicherungsorganen nicht mehr möglich ist, so dass dem Arbeitnehmer Sozialversicherungsleistungen entgehen. In diesen Fällen kann auf Entschädigung geklagt werden.

Neben der arbeitsgerichtlichen Klage ist der verwaltungsrechtliche Rechtsschutz in § 83 des Sozialversicherungsgesetzes festgelegt. Jedoch ist der Rechtsschutz in diesem einen Paragraphen nur sehr rudimentär geregelt, so dass hier noch weitere rechtliche Bestimmungen zu erwarten sind. Einen effektiven Rechtsschutz bietet das Sozialversicherungsgesetz den Bürgern daher kaum.

III. Schlussbetrachtung

Der chinesische Modernisierungsprozess hat zu einem Widerspruch zwischen Gleichheit und Effizienz geführt. Unter der Planwirtschaft war die Gewährleistung von Gleichheit und Gerechtigkeit in der Gesellschaft das Ziel. Mit der Einführung der Marktwirtschaft hat eine politische Umorientierung stattgefunden, so dass nun Effizienz und Profit die Zielvorgaben sind.⁵⁴ Viele politische und soziale Maßnahmen haben die Wirtschaftsentwicklung

⁵² 中华人民共和国劳动争议调解仲裁法, <http://www.gov.cn/flfg/2007-12/29/content_847310.htm> (eingesehen am 10.8.2011).

⁵³ 最高人民法院审理劳动争议案件适用法律若干问题的解释(三) vom 12.7.2010, <http://rmfyb.chinacourt.org/paper/html/2010-09/15/content_15603.htm> (eingesehen am 10.8.2011).

⁵⁴ Beschluss des Zentralkomitees der KP Chinas über einige Fragen zur Errichtung einer sozialistischen Marktwirtschaft (中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定) vom 14.11.1993, in: Volkszeitung (人民日报) vom 17.11.1993.

zum Ziel und lassen soziale Gleichheit außer Acht. Dies führt zu einer rasanten Polarisierung von Arm und Reich, zu einer immensen Diskrepanz zwischen Stadt und Land und zu sehr unterschiedlichen regionalen Entwicklungen.⁵⁵

Diese Tendenz zeigt sich auch in der chinesischen Sozialversicherung, die ausgesprochen zersplittert ist. Dies ist einerseits den unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungen in den Regionen geschuldet, andererseits ist es historisch bedingt. Eines der Hauptziele des Sozialversicherungsgesetzes ist es, hier eine Vereinheitlichung zu bewirken. Ob dies möglich sein wird, ist schwer zu beurteilen, da es bisher das erste und einzige Gesetz im Bereich der sozialen Sicherheit in China ist. Aufgrund der Einkommensdiskrepanzen und der damit einhergehenden sozialen Unzufriedenheit in der VR China ist das Anliegen der Vereinheitlichung sicher ein langfristiges Projekt.

Zu den Neuerungen zählt die Erweiterung des Kreises der Versicherten. Diese Maßnahme dient ebenfalls der Vereinheitlichung und Transparenz, aber auch dazu die finanzielle Basis der Sozialversicherung zu festigen. Inwiefern Ausländer in naher Zukunft tatsächlich in die Sozialversicherung einbezogen werden, bleibt zunächst fraglich. Zunächst wird es wohl in Großstädten, wie Beijing oder Shanghai, der Fall sein. Es sind noch viele Fragen zu klären, bis Ausländer de facto an der staatlichen Sozialversicherung in China teilnehmen werden.

An vielen Stellen wurde das Sozialversicherungsrecht zugunsten der Versicherten verbessert. In der Krankenversicherung wurde das Sachleistungsprinzip eingeführt und an vielen anderen Stellen ein Regressrecht der Sozialversicherungsorgane verankert, so dass die Ansprüche der Versicherten an sie übergeleitet werden, wenn sie, wie es jetzt gesetzlich festgelegt ist, in Vorkasse gehen müssen. Dies stellt eine Erleichterung für die Versicherten dar, da die Sozialversicherungsorgane über ganz andere Möglichkeiten verfügen, den Verpflichteten ausfindig zu machen und den Zahlungsanspruch gegebenenfalls vor Gericht einzuklagen. An diesen kleineren Veränderungen zeigt sich, dass sich das chinesische Sozialversicherungsrecht stetig weiter entwickelt.

Das politische Ziel der Schaffung von Gleichheit manifestiert sich in der neuen Entwicklungstheorie mit dem Namen „Harmonische Gesellschaft“ der KP Chinas. Kern dieser Theorie ist das Wohl des Menschen in den Mittelpunkt zu stellen. Hierfür ist der weitere Ausbau des Systems der sozialen Sicherung unabdingbar und die Verab-

schiedung des Sozialversicherungsgesetzes ein erster Schritt, dem weitere folgen müssen. Ob dabei westliche Systeme rezipiert werden oder eigene Ideen entwickelt werden ist unerheblich, soweit sich der Erfolg einstellt.

⁵⁵ LIU Dongmei, (Fn. 11), S. 43.