

Das Sozialversicherungsgesetz der Volksrepublik China: Eine Einführung

Frank Münzel

Am 28.10.2010 wurde auf der 17. Sitzung des Ständigen Ausschusses des 11. Nationalen Volkskongresses das Sozialversicherungsgesetz der Volksrepublik China verabschiedet.¹ An diesem Gesetz ist seit fast 20 Jahren gearbeitet worden. Daß man sich endlich wenigstens auf die hier niedergelegten Grundprinzipien geeinigt hat, ist ein fast ebenso großes Wunder, wie daß es in diesen 20 Jahren tatsächlich gelungen ist, ein einigermaßen funktionierendes und jetzt einen erheblichen Teil der chinesischen arbeitenden Bevölkerung erfassendes Sozialversicherungssystem aufzubauen, das nun in diesem Gesetz erstmals zusammenfassend geregelt wird.² Das Gesetz bringt aber kaum völlig Neues, es geht vom bestehenden System aus.

1. Statistische Angaben

Die dafür jetzt (April 2011) zugänglichen neuesten Statistiken des zuständigen Ministeriums für menschliche Ressourcen und soziale Sicherung³, geben Zahlen für 2005 bis 2009 und zeichnen für Ende 2009 folgendes Bild für die drei wichtigsten Zweige der Sozialversicherung:

a. Altersrentenversicherung⁴

Von 311 Mio. städtischen Beschäftigten⁵ sind 236 Mio. rentenversichert⁶. Wieviel davon „Bauernarbeiter“ sind, sagt diese Statistik nicht. Nach QIANG Lianbin⁷ waren Oktober 2008 nur 10,1% der „Bauernarbeiter“ rentenversichert. Die Rentenversicherungsfonds verbuchten 2009 Einnahmen

von 1.149 Mrd. Yuan und Ausgaben von 889 Mrd. Yuan. Die 1.149 Mrd. Einnahmen enthalten 953.4 Mrd. Beiträge und 164.6 Mrd. staatliche Zuschüsse, zusammen 1.118 Mrd.; die restlichen 31 Mrd. dürften Zinserträge sein. Damals wurde das System individueller Konten (§§ 11 f. des Sozialversicherungsgesetzes) versuchsweise erst in 13 von 31 Provinzen angewandt; dort waren Individualkonten von 157 Mrd. Yuan akkumuliert worden. Insgesamt waren Ende 2009 Rentenversicherungsfonds von 1.253 Mrd. Yuan akkumuliert worden. An Zusatzrentenversicherungen⁸ beteiligten sich 12 Mio. Beschäftigte in rund 33.500 Unternehmen; Ende 2009 waren damit weitere 253 Mrd. Yuan akkumuliert worden.

In der dörflichen Rentenversicherung (§ 20 Sozialversicherungsgesetz) waren Ende 2009 87 Mio. Dorfbewohner (wohl ein gutes Zehntel der Dorfbewölkerung) versichert, 31 Millionen mehr als im Vorjahr. 16 Millionen erhielten Leistungen aus dieser Versicherung, 10 Mio. mehr als im Vorjahr. Ende 2009 hatten die Fonds dieser Versicherung 68 Mrd. Yuan akkumuliert.

b. Krankenversicherung

Krankenversichert waren in den Städten 402 Mio., (+83 Mio gegenüber 2008), und zwar:

- 219 Mio. in der Grund-Krankenversicherung (§ 23 Sozialversicherungsgesetz), davon 164 Mio. städtische Beschäftigte und 55 Mio. Ruheständler,
- 182 Mio. in der Krankenversicherung für städtische Wohnbevölkerung (§ 25 Sozialversicherungsgesetz).

Die städtischen Krankenversicherungen hatten Einnahmen von 367 Mrd. und Ausgaben von 280 Mrd. Yuan, zusammengefaßte Fonds von 288 Mrd. und Individualkonten von 139 Mrd. Yuan. Ferner waren 43 Mio. „Bauernarbeiter“ krankenversichert – gemeint ist wohl: in einer dörflichen kollektiven Krankenversicherung (§ 24 Sozialversicherungsgesetz).

¹ Chinesisch-deutsch in diesem Heft auf S. 302 ff.

² Einen knappen, aber präzisen Überblick über diese Entwicklung und ihre Probleme gibt Günter Schucher, Auf der Suche nach Sicherheit, in: Wirtschaft und Gesellschaft im Zeichen der Krise, KOORD-Schriftenreihe 4, Peking 2009, S. 8.

³ <w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/2010-05/21/content_382330.htm>.

⁴ Vgl. Frank Münzel (Hrsg.), Chinas Recht, 16.7.97, dort auch Anm. 1 m.w.Nachw.

⁵ Davon 145 Mio. ländlicher, ständig in den Städten ansässiger „Bauernarbeiter“; die Gesamtzahl der „Bauernarbeiter“ beträgt 230 Mio. Menschen.

⁶ In der Grundrentenversicherung, nach Kapitel 2 des Sozialversicherungsgesetz; 2005 waren es 175 Mio., 2008 219 Mio.

⁷ QIANG Lianbin, Die Notwendigkeit eines umfassenden Systems der sozialen Absicherung für ländliche Arbeitsmigranten, in: Wirtschaft und Gesellschaft im Zeichen der Krise, a.a.O. (Fn. 2), S. 57, 59.

⁸ Vgl. Fn. 7 zu § 5 Sozialversicherungsgesetz.

c. Arbeitslosigkeitsversicherung

Arbeitslosenversichert waren 127 Mio. Menschen, davon 16 Mio. „Bauernarbeiter“. Arbeitslosengeld aus dieser Versicherung erhielten Ende 2009 2,35 Mio. Menschen, 260.000 weniger als im Vorjahr. Die Einnahmen der Versicherung betragen 58 Mrd., die Ausgaben 37 Mrd., die Ende 2009 akkumulierten Fonds 152 Mrd. Yuan.

2. Probleme der Sozialversicherung in China

Die Zahlen zeigen deutlich zwei große Probleme der Sozialversicherung in China. Erstens kommen hier wie sonst die „Bauernarbeiter“ viel zu kurz. Sie tragen zwar die Hauptarbeitslast in der chinesischen Wirtschaft, 90% der Bauarbeiter, 80% der Bergwerksarbeiter, 60% der Beschäftigten der Textilindustrie und die Hälfte der Beschäftigten im städtischen Dienstleistungsgewerbe kommen vom Land⁹, sie werden aber gegenüber den Städten erheblich benachteiligt, auch in der Sozialversicherung, deren solidere Teile weitgehend nur für Leute mit städtischem Wohnsitz gedacht sind, und in der auch von den in der Stadt gemeldeten Bauernarbeitern nur ein unverhältnismäßig und oft gesetzwidrig kleiner Teil versichert ist. Deshalb ist jetzt § 95 Sozialversicherungsgesetz von großer Bedeutung, nach dem „dörfliche Wohnbevölkerung“, die zur Arbeit in die Stadt kommt, nach den Vorschriften dieses Gesetzes sozialversichert wird. Für die Arbeitslosigkeitsversicherung kommt hinzu, daß Bauern, die in der Landwirtschaft nicht mehr ihr Auskommen finden, nicht als arbeitslos gelten und deshalb auch nicht von dieser Versicherung profitieren können.

Ein weiteres Problem sind die niedrigen Leistungen der Krankenversicherung, die für schwere Erkrankungen nicht genügen. Arzneimittel z.B. sind in China nicht billiger als bei uns; wenn man zum Kurs von 1:10 in Euro umrechnet, ergibt sich: für 80 Mio. Deutsche sind 2009 32 Mrd. Euro Arzneimittelkosten entstanden¹⁰, die chinesische städtische Krankenversicherung hat im gleichen Jahr für fünfmal soviel Menschen insgesamt, nicht nur für Arzneimittel, rund 28 Mrd. Euro ausgegeben; und das betrifft nur die städtische Bevölkerung.

3. Fehlen von Detailregeln

Ein weiteres Problem zeigt sich, wenn man im Gesetz Detailregeln sucht. Sie fehlen, man muß dafür auf ältere Vorschriften oft noch aus den 1990er Jahren zurückgreifen; nicht selten gibt es gar keine zentralen, sondern nur lokale Vorschriften.

Für die Rentenversicherung z.B. führt eine Liste des Ministeriums¹¹ 15 wichtigere geltende Normen auf:

- Ansichten zur guten Durchführung der Übertragung der ursprünglichen Betriebsrenten¹²;
- Beschluß des Staatsrats zur Altersrentenversicherung¹³;
- Mitteilung des Staatsratsbüros zum Ruhegeld der „vom Arbeitsplatz herabgestiegenen Beschäftigten“ staatseigener Betriebe¹⁴;
- Mitteilung des Staatsrats zur rechtzeitigen vollen Auszahlung der Altersrenten von Ruheständlern der Unternehmen und zur Sicherung des Basislebensunterhalts der „vom Arbeitsplatz herabgestiegenen Beschäftigten“ staatseigener Betriebe¹⁵;
- Mitteilung zu Fragen der Richtlinien für Grundaltersrenten städtischer Beschäftigter¹⁶;
- Mitteilung zur Normierung der Verwaltung der Individualkonten in der Grund-Altersrentenversicherung der Beschäftigten von Unternehmen¹⁷;
- Mitteilung zur Regelung der Sozialversicherungsbeziehungen beim Arbeitsplatzwechsel von Beschäftigten zwischen Behörden, Institutionen und Unternehmen¹⁸;
- Mitteilung des Staatsratsbüros dazu, daß lokal nicht das Niveau der Grund-Altersrenten der Unternehmen eigenmächtig angehoben werden darf¹⁹;
- Mitteilung zur Frage der auf Provinzebene zusammengefaßten Erhebung der Grund-

¹¹ <w1.mohrss.gov.cn/gb/ywzn/ylbx.htm>.

¹² 关于做好原有企业年金移交工作的意见 (劳社部发〔2007〕12号), 24.4.2007 (ergänzt die vom Ministerium hier nicht aufgeführte „Betriebsrentenmethode“; deutsch mit Quellenangabe in: Frank Münzel (Hrsg.). Chinas Recht 6.1.04/1.

¹³ 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 Guofa 1997/26, 16.7.1997; deutsch mit Quellenangabe in: Frank Münzel (Hrsg.). Chinas Recht 16.7.97/1.

¹⁴ 国务院办公厅关于继续做好确保国有企业下岗职工基本生活和企业离退休人员养老金发放工作的通知 Guobanfa 2000/9, 3.2.2000, abgedruckt in: Amtsblatt des Staatsrates [国务院公报] 2000, Nr. 8, S. 26 f.

¹⁵ 国务院关于切实做好企业离退休人员基本养老金按时足额发放和国有企业下岗职工基本生活保障工作的通知 Guofa 2000/8, 28.5.2000; abgedruckt in: Amtsblatt des Staatsrates [国务院公报] 2000, Nr. 20, S. 13 ff, und dazu Mitteilung zur Durchführung von Guofa 2000/8 关于贯彻国务院8号文件有关问题的通知, 18.7.2000, abgedruckt in: Arbeitssicherheit in China [中国劳动保障] 2000, Nr. 7, S. 43 ff.

¹⁶ 关于完善城镇企业职工基本养老保险政策有关问题的通知, 22.12.2001, im Internet einsehbar etwa unter <www.molss.gov.cn/gb/ywzn/2006-02/16/content_106870.htm>.

¹⁷ 关于规范企业职工基本养老保险个人账户管理有关问题的通知, 18.10.2001, im Internet einsehbar etwa unter <www.people.com.cn/GB/shizheng/252/7486/7498/20020228/676013.html>.

¹⁸ 关于职工在机关事业单位与企业之间流动时社会保险关系处理意见的通知, 28.9.2001, abgedruckt in: Fellow Workers [工友] 2002, Nr. 2, S. 9.

¹⁹ 国务院办公厅关于各地不得自行提高企业基本养老金待遇水平的通知, 5.7.2001, abgedruckt in: Amtsblatt des Staatsrates [国务院公报] 2001, Nr. 25, S. 30.

⁹ QIANG Lianbin, a.a.O. (Fn. 7).

¹⁰ <www.juergen-pruefer.de/index.php/informationen/arzneimittelkosten.htm>.

Altersrenten der Beschäftigten von Unternehmen und des Übergangs von der für Branchen zusammengefaßten Verwaltung auf die für Territorien zusammengefaßte Verwaltung²⁰;

- Mitteilung zur Unterbindung und Korrektur gegen staatliche Vorschriften verstoßender vorzeitiger Pensionierung von Unternehmensbeschäftigten²¹;
- Mitteilung zur Altersrentenversicherung bei wissenschaftlichen Organen von 10 Büros der Staatskommission für Wirtschaft und Handel nach der Strukturreform [dieser 242 Organe, nämlich ihrer Umwandlung in Unternehmen]²²;
- Mitteilung von Ansichten zur Durchführung der Strukturreform wissenschaftlicher Organe²³;
- Mitteilung zur beschleunigten Vergesellschaftung der Altersrenten [d.h. zu ihrem Übergang von den „Einheiten“ - Behörden, Institutionen, Unternehmen - auf die Sozialversicherung]²⁴;
- Fragen des Verfahrens für den Eintritt in den Ruhestand, wenn man an einem Ort rentenversichert worden ist, der nicht der Ort der Haushaltsregistrierung ist²⁵;

ferner vier allgemeine Sozialversicherungsnormen, die auch die Rentenversicherung erfassen:

- Vorläufige Methode zur Meldung von Sozialversicherungsbeitragszahlungen²⁶;
- Methode zur Überwachung und Prüfung von Sozialversicherungsbeitragszahlungen²⁷;
- Regeln zur Erhebung der Sozialversicherungsbeiträge²⁸;
- Vorläufige Methode zur Sozialversicherungsregistrierung²⁹.

Normen zur dörflichen Rentenversicherung fehlen hier. Eine Liste zur „dörflichen Sozialversicherung“ auf der gleichen Netzseite führt ganze zwei Normen auf, beide zur Rentenversicherung³⁰:

- Mitteilung des Staatsratsbüros ...zu einem weiteren Schritt bei der dörflichen Altersrentenversicherung³¹;
- Versuchsweiser Basisplan für eine dörfliche Altersrentenversicherung auf Kreisebene^{32,33}.

Natürlich sind derart verstreute Vorschriften vielfach veraltet, lückenhaft, auch untereinander widersprüchlich. Die Mitarbeiter der chinesischen Sozialversicherung sind für eine solche Arbeitsgrundlage nicht zu beneiden. Das Gesetz tritt wohl auch deshalb erst ein Dreivierteljahr nach Erlaß in Kraft, weil man hofft, inzwischen neue Detailvorschriften dazu fertigstellen zu können. Dazu sollte sich das Ministerium freilich dringend den „Weisungen“ des Staatsrats³⁴ entsprechend mehr um die Sozialversicherung der „Bauernarbeiter“ und der Dörfer kümmern.

4. Fazit

So bewundernswert es ist, daß die Sozialversicherung inzwischen die in den Städten beheimateten städtischen Arbeiter weitgehend erfaßt hat, so erfreulich es überhaupt ist, daß es den höheren Kreisen der chinesischen Gesellschaft immer besser geht - eine „harmonische Gesellschaft“ wird man nicht mit immer schärferer Überwachung von Anwälten, Künstlern und anderen zweifelhaften Elementen erreichen können, sondern nur mit mehr Rücksicht gerade auf die, die für den neuen Wohlstand am härtesten arbeiten müssen und dabei so wenig verdienen, daß die ganz unharmonische Ungleichheit immer größer wird - die „Bauernarbeiter“ und Bauern.

²⁰ 关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知, 6.8.1998, abgedruckt in Amtsblatt des Staates [国务院公报] 1998, Nr. 21, S. 829 ff.

²¹ 关于制止和纠正违反国家规定办理企业职工提前退休有关问题的通知, 9.3.1999, abgedruckt in: Theorie und Praxis der Arbeit [劳动理论与实践] 1999, Nr. 6, S. 36 f.

²² 关于国家经贸委管理的 10 个国家局所属科研机构转制后有关养老保险问题的通知, 12.1.2000, abgedruckt in Amtsblatt des Staates [国务院公报] 2000, Nr. 19, S. 21 f.

²³ 关于深化科研机构管理体制改革的实施意见, 29.4.2000, im Internet einsehbar etwa unter <www.most.gov.cn/gjkjctiptjs/zcfg/zc/200409/t20040915_15776.htm>.

²⁴ 关于加快实行养老金社会化发放的通知, 18.4.2000, abgedruckt in: Theorie und Praxis der Arbeit [劳动理论与实践] 2000, Nr. 10, S. 44f.

²⁵ 关于对户籍不在参保地的人员办理退休手续有关问题的复函, 30.5.2002, abgedruckt in: China Labour [中国劳动] 2002, Nr. 7, S. 75.

²⁶ 社会保险费申报缴纳管理暂行办法, 19.3.1999, abgedruckt in Amtsblatt des Staates [国务院公报] 1999, Nr. 13, S. 21 f.

²⁷ 社会保险费征缴监督检查办法, 19.3.1999, abgedruckt in Amtsblatt des Staates [国务院公报] 1999, Nr. 13, S. 522 ff.

²⁸ 社会保险费征缴暂行条例, 14.1.99; deutsch mit Quellenangabe in: Frank Münzel (Hrsg.). Chinas Recht 22.1.99/1.

²⁹ 社会保险登记管理暂行办法, 19.3.99, abgedruckt in Amtsblatt des Staates [国务院公报] 1999, Nr. 13, S. 514 ff.

³⁰ <w1.mohrss.gov.cn/gb/ywzn/2006-02/15/content_106554.htm> und <...106552.htm>.

³¹ 国务院办公厅转发民政部关于进一步做好农村社会养老保险工作意见的通知 Guobanfa 1995/51, 20.6.1995, abgedruckt in Amtsblatt des Staates [国务院公报] 1995, Nr. 26, S. 1051 f.

³² 县级农村社会养老保险基本方案(试行), 3.1.1992, im Internet einsehbar etwa unter <www.gov.cn/banshi/2005-08/04/content_20283.htm>.

³³ Aber die in Fn. 13 zu § 20 Sozialversicherungsgesetz zitierte „Wegweisende Ansicht“ des Staatsrats vom 1.9.2009 zur dörflichen Rentenversicherung fehlt! Ebenso fehlen entsprechende lokale Vorschriften (auch in einer wohl als vollständig gedachten Sammlung des Ministeriums von 165 geltenden Normen zur Altersrentenversicherung, <trs.molss.gov.cn/was40/mainframe.htm>, die auch kleinste Genehmigungen mit aufgenommen hat).

³⁴ Siehe Fn. 13 zu § 20 Sozialversicherungsgesetz.