

5. Herausforderungen und Lösungsmöglichkeiten sozialer Sicherungssysteme in China

Benedict Treptow, Markus Fuhrmann, Javad Javadov

Momentan befinden sich die sozialen Sicherungssysteme in China im Umbruch. Bis zur Öffnung vor 30 Jahren sorgte das System der sozialistischen Staatsversicherung für soziale Absicherung, ein System, das auch als "eiserne Reisschüssel" bezeichnet wurde. Im Zuge des Umbaus zu einer Marktwirtschaft, verbunden mit der Schließung von Staatsbetrieben, ist dieses System zunehmend erodiert. Von daher war und ist eine fundamentale Umstellung der Sicherungssysteme erforderlich.

Zwar sind partiell Ansätze nach deutschem Muster im Sinne eines umlage- oder kapitalgedeckten Sicherungssystems entstanden.¹⁰⁴ Diese Ansätze sind allerdings nur punktuell und ihr Erfolg lässt sich noch nicht abschätzen. Daher ist davon auszugehen, dass in den nächsten Jahrzehnten kein flächendeckendes System dieser Art in China entstehen wird.

Zusätzliche Brisanz gewinnt das Thema durch den demographischen Wandel. Während in der Vergangenheit die Überbevölkerung das wichtigste demographische Problem Chinas war, entwickelt sich nun die Überalterung immer mehr zum Kernproblem. Zudem nehmen die sozialen Ungleichheiten durch die wirtschaftliche Öffnung weiter zu, wobei den Verlierern des Wandels oft gar keine oder nur unzureichende soziale Sicherung geboten werden kann.¹⁰⁵

Zwar könnten private Sicherungssysteme diese Lücke schließen helfen. Doch selbst unter der Mittelschicht besteht Skepsis gegenüber privaten Sozialversicherungen. Viele Chinesen stehen Ausgaben, von denen sie nicht wissen, wann und ob sie diese je benötigen, skeptisch gegenüber. Gleichzeitig wird der Abschluss einer Versicherung von vielen Chinesen als schlechtes Omen interpretiert. So wird etwa der Abschluss einer privaten Krankenversicherung als Erwartung einer baldigen Krankheit angesehen.¹⁰⁶ Aus diesen Gründen sind viele Chinesen zurückhaltend mit dem Abschluss privater Sozialversicherungen.

¹⁰⁴ Wei, Zhang 2005.

¹⁰⁵ Schmidt/Sieren 2007: 207ff.

¹⁰⁶ Interview mit dem chinesischen Austauschstudenten Shi Li in Duisburg, 13.12.2007.

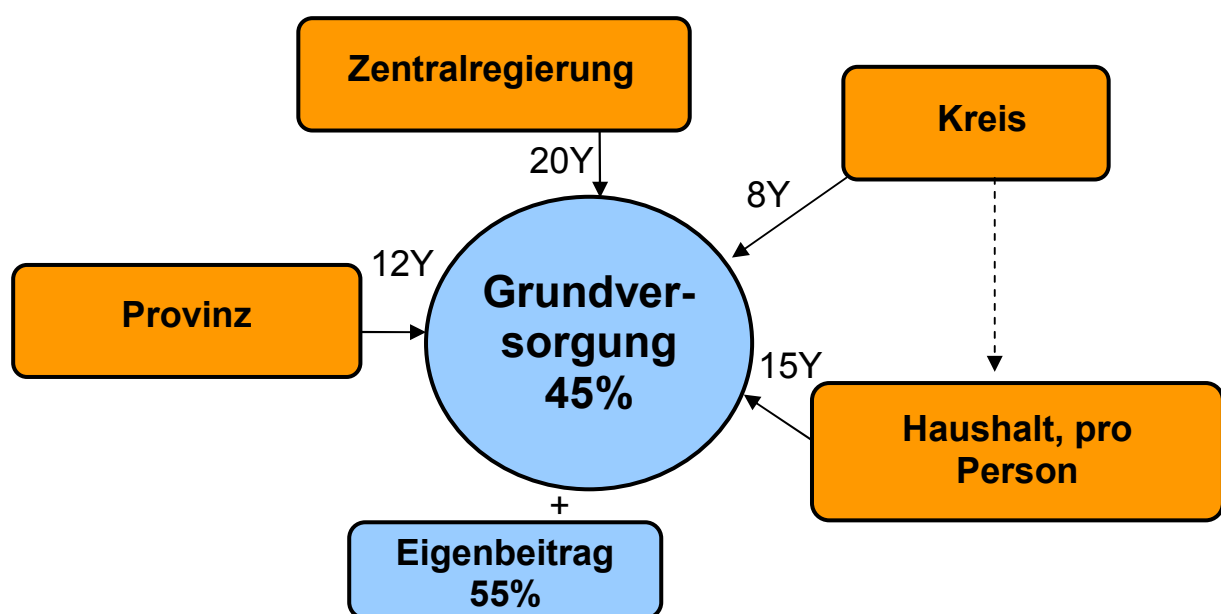
Viele Menschen sehen immer noch in eher informellen Sicherungssystemen eine verlässliche Form der Absicherung. Dazu gehört vor allem die Unterstützung durch die Familie oder – im ländlichen Raum – den Clan. Verwandtschaftliche Bindungen sind in China noch immer sehr stark ausgeprägt, vor allem im ländlichen Raum. Auch die eigene Vorsorge stellt für viele eine wichtige Absicherung dar, so dass im Falle der Bedürftigkeit zuerst auf die eigenen Ersparnisse zurückgegriffen wird.

Im Folgenden wollen wir uns nicht mit der Herausbildung neuer Typen formeller Sozialversicherungssysteme befassen, sondern mit den beiden wichtigsten aktuellen und flächendeckendsten Sicherungssystemen: dem genossenschaftlichen Gesundheitssystem auf dem Land und dem neuen Nachbarschaftssystem in den Städten.¹⁰⁷

5.1 Das genossenschaftliche Gesundheitssystem im ländlichen Raum

Bei dem genossenschaftlichen Gesundheitssystem handelt es sich um eine Krankenversicherung, die den Versicherten für einen geringen jährlichen Beitrag einen Zuschuss zu den Kosten im Krankheitsfall bietet. Im Folgenden wird der Aufbau dieses Systems am Beispiel der nordchinesischen Provinz Hebei detaillierter vorgestellt.

Abbildung 1: Finanzierung der genossenschaftlichen Gesundheitsvorsorge in der Provinz Hebei



¹⁰⁷ Focus Asien 17, 2004: 79ff.

Quelle: Eigene Darstellung.

In der Provinz Hebei werden für die Krankenversicherung der Dorfbevölkerung jährlich 55 Yuan pro Person eingezahlt, was etwa 5,5 Euro entspricht. Davon werden 20 Yuan von der Zentralregierung übernommen, 12 Yuan von der Provinzregierung und 8 Yuan vom Landkreis. Jede versicherte Person beteiligt sich mit einem Eigenbeitrag von 15 Yuan jährlich. Falls dieser Betrag vom Versicherten nicht selbst getragen werden kann, werden diese Kosten vom Kreis übernommen.

Dieses System deckt im Krankheitsfall 45% der Kosten, die restlichen 55 % müssen vom Betroffenen selbst getragen werden.

5.2 Die Vor- und Nachteile dieses Systems

Die Vorteile dieses Systems sind unschwer zu erkennen. Die ländlichen Regionen Chinas sind zum Teil noch recht wenig entwickelt. Durch das genossenschaftliche Gesundheitssystem erhalten die Einwohner dieser Regionen zumindest eine flächendeckende gesundheitliche Basisversorgung.

Zudem ist die Eigenbeteiligung der Haushalte relativ niedrig und wird überdies vom Kreis übernommen, falls der Versicherte sie nicht selbst zu tragen vermag. Von daher können sich große Teile der Landbevölkerung eine solche Absicherung leisten, ein Grund für die flächendeckende Wirkung.

Das genossenschaftliche Gesundheitssystem ergänzt die traditionellen "Fünf Garantien",¹⁰⁸ ein traditionelles System, das schon zur Kaiserzeit Bestand hatte. Demnach wurden im Falle von Bedürftigkeit vom Dorfkollektiv die Kosten für Nahrung, Kleidung, Brennmaterial, Bildung und Bestattung übernommen.

Ein Nachteil dieses Systems liegt darin, dass es sich bei den Versicherten um eine große Anzahl finanzschwacher Personen handelt. Somit ist ein Ausbau dieses Systems nur durch

¹⁰⁸ Focus Asien 17, 2004: 79 ff.

öffentliche Finanzierung möglich. Da jeder weitere Ausbau aber mehrere hundert Millionen Menschen betrifft, wäre er mit einer Ausgabenlawine für den Staat verbunden.

Zugleich stellt die hohe Selbstbeteiligung ein Problem für die Versicherten dar. Schließlich muss trotz Krankenversicherung mehr als die Hälfte der Kosten selbst getragen werden. Das führt dazu, dass Familien im Falle einer teuren Operation trotz Krankenversicherung in den finanziellen Ruin getrieben werden können oder sich hoch verschulden müssen.

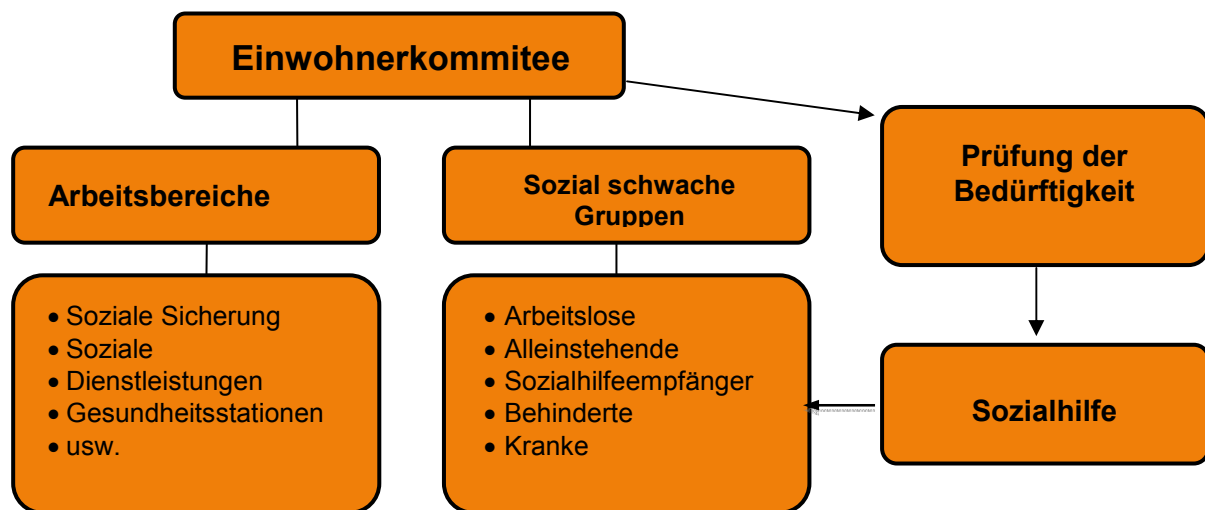
5.3 Das neue urbane Nachbarschaftssystem

Mit der Umstrukturierung der Gesellschaft im Zuge der ökonomischen Liberalisierung löste sich das frühere *Danwei*-System, das System der Arbeitseinheiten, denen die gesamte soziale Sicherung ihrer Beschäftigten oblag, mehr und mehr auf. Im Interesse der sozialen Sicherung der Stadtbewohner, vornehmlich der sozial schwachen Gruppen (vgl. Abb. 2), wurden ab Ende der 1990er Jahre die urbanen Wohnviertel landesweit in sog. „Nachbarschaftsviertel“ (Chin: *shequ*) reorganisiert. Ein solches Viertel umfasst ca. 3.000 bis 6.000 Haushalte (6.000-15.000 Menschen) und wird von einem „Einwohnerkomitee“ geleitet, dessen Mitglieder von den Bewohnern in direkter (durch alle Bewohner) oder indirekte Wahl (durch Delegierte der Bewohner) alle drei Jahre gewählt werden müssen.¹⁰⁹

Das neue Nachbarschaftssystem soll die sozialen Aufgaben der o.g. *Danweis* auf individueller Basis fortführen und dient primär der Absicherung der sozial Schwachen.

¹⁰⁹ Vgl: Heberer/Schubert 2008.

Abbildung 2: Aufbau der sozialen Versorgung in den neuen Nachbarschaftsvierteln



Quelle: Eigene Darstellung.

Das Einwohnerkomitee kümmert sich auch um die Organisation der sozialen Aufgaben, vor allem um die Verwaltung und die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen. Mittlerweile werden in den Nachbarschaftsvierteln auch Gesundheitsstationen aufgebaut. Den Vorgaben der Zentralregierung zufolge soll künftig jedes Nachbarschaftsviertel über eine solche Station verfügen, welche die Aufgabe von Hausärzten übernehmen sollen. Der Aufbau dieser Stationen wird vom Staat gefördert und soll in den nächsten Jahren überall in China realisiert werden.¹¹⁰

Die Einwohnerkomitees sind – wie erwähnt – vornehmlich für die sozial Schwachen (Arbeitslose, mittellose Alleinstehende, Sozialhilfeempfänger, Behinderte und Kranke etc.) zuständig. Es prüft auch die Bedürftigkeit im Falle der Beantragung von Sozialhilfe, wobei die Zuweisungen durch den Stadtbezirk an die Nachbarschaftsviertel geleistet werden.¹¹¹ Antragsberechtigt sind jedoch nur Personen mit städtischem *Hukou* (städtischer Wohnberechtigung). Personen mit ländlichem *Hukou* erhalten keine Unterstützung durch die Viertel.¹¹²

¹¹⁰ Focus Asien 17, 2004: 79 ff.

¹¹¹ Zum Sozialhilfesystem im Einzelnen vgl. Heberer/Schubert 2008: 81ff.

¹¹² Becker, 2005: 19ff.

5.4 Funktionen und Defizite des urbanen Nachbarschaftssystems

Zu den Aufgaben der Nachbarschaftsviertel zählen u.a. die Umschulung von Arbeitslosen und die Verwaltung des Sozialhilfesystems. Vor allem in den alten Industrievierteln hat sich mit dem Zusammenbruch zahlreicher Staatsbetriebe die Arbeitslosigkeit deutlich erhöht. Von daher haben Arbeitsbeschaffung und Umschulung signifikant an Bedeutung gewonnen.

Die Verwaltung des Sozialhilfesystems wiederum ist ein zentraler Unterstützungsfaktor für die sozial Schwachen. Dieses System bietet jedem Bedürftigen eine minimale monatliche finanzielle Grundversorgung.¹¹³

Die Verlagerung der sozialen Aufgaben in die Wohnviertel hinein kann auch als ein Beitrag zu größerer Bürgernähe verstanden werden. Denn ein großer Teil der administrativen Aufgaben der Stadtbezirke (administrative und soziale Dienstleistungen) wurden in die Wohnviertel hineinverlagert, so dass die Menschen im Wohnumfeld Zugriff darauf nehmen können.

Ein Problem dieses Systems besteht jedoch in den begrenzten finanziellen Möglichkeiten der einzelnen Viertel. Für die Sozialleistungen kann nur so viel Geld ausgegeben werden, wie der Stadtbezirk einem Nachbarschaftsviertel zur Verfügung stellt.

Ein weiteres Problem stellt die mangelnde Motivation und Ausbildung der ehrenamtlichen Helfer dar.¹¹⁴ Dabei handelt es sich überwiegend um Parteimitglieder oder Sozialhilfeempfänger, die auf Grund von Abhängigkeit (organisatorische via Parteidisziplin oder finanzielle als Sozialhilfeempfänger, die zur Teilnahme an sozialen Aufgaben verpflichtet sind) für soziale Belange gewonnen werden können. Von daher ist die Ehrenamtlichkeit häufig mobilisiert. Dementsprechend gering ist häufig auch die Motivation.

Zwar wurde das Nachbarschaftssystem in allen chinesischen Städten aufgebaut, zwischen der Qualität der Leistungen, bestehen jedoch zum Teil signifikante Unterschiede, vor allem zwischen den reicheren und ärmeren Provinzen, zwischen einzelnen Städten und selbst innerhalb von Städten zwischen reicheren und ärmeren Nachbarschaftsvierteln.

¹¹³ Heberer/Schubert 2008: 81ff.

¹¹⁴ Focus Asien 17, 2004: 79ff.

5.5 Aktuelle Erfordernisse

Die vorangegangenen Abschnitte haben verdeutlicht, dass es sich bei dem genossenschaftlichen Gesundheitssystem auf dem Land und dem neuen Nachbarschaftssystem in den Städten um die aktuell flächendeckendsten sozialen Absicherungssysteme in China handelt. Fast sieht es so aus, als könne sich jeder Chinese darauf verlassen, im Fall der Bedürftigkeit auf die Leistungen dieser Systeme zugreifen zu können, wenn auch auf niedrigem Niveau.

Diese Absicherung bietet zugleich aber einen Beitrag zur gesellschaftlichen Stabilität. Mit Beginn der Reformen hat sich die soziale Stabilität in Stadt und Land verschlechtert. Dies war nicht zuletzt der wachsenden sozialen Unsicherheit zuzuschreiben. Daher ist eine Stärkung dieser Systeme eine der zentralen Erfordernisse in der chinesischen Sozial- und Entwicklungspolitik.

Zum weiteren Ausbau der sozialen Sicherungssysteme ist eine Erhöhung der finanziellen Mittel unabdingbar. Die pro-Kopf Ausgaben des Staates für soziale Sicherung lagen in den letzten Jahren bei ca. sieben Euro pro Jahr. Dadurch ist eine qualitativ hochwertige Versorgung nicht möglich. Nur durch die Erhöhung der Mittel für soziale Sicherung ist eine flächendeckende Qualitätssteigerung möglich.

Dabei ist auch über die Formen und Kanäle der Finanzierung nachzudenken. In den letzten Jahren stammten ca. 16% der für soziale Sicherungssysteme verwendeten Gelder aus Lottereeinnahmen. Diese und weitere alternative Finanzierungsideen können dazu beitragen, die Qualität der Absicherung auszubauen und gleichzeitig die Staatskasse zu schonen.

Wichtig ist auch, die Qualifikation der Sozialarbeiter zu verbessern. Ein etabliertes Ausbildungssystem für soziale Arbeiten ist momentan erst in Ansätzen und vielerorts noch gar nicht vorhanden. Von daher erscheint es dringend notwendig, auch die Mittel für soziale Ausbildung anzuheben, die entsprechenden Bildungseinrichtungen auszubauen und besser auszustatten sowie das Schulungspersonal besser zu qualifizieren.

Zur langfristigen Errichtung neuer Sicherungsformen sind räumlich begrenzte Experimente sinnvoll. Aktuell werden neue Sicherungssysteme lokal erprobt wie etwa das „Hainan

Modell“.¹¹⁵ Im Rahmen dieses Modells in der Provinz Hainan wird ein Sicherungssystem erprobt, das einer Mischung aus umlage- und kapitalgedeckten System darstellt. Die Versicherungsnehmer dort zahlen einen geringen monatlichen Beitrag ein. Dieser wird zur Hälfte auf ein Konto eingezahlt, welches bei Bedürftigkeit in Anspruch genommen wird. Dies entspricht dem Kapitaldeckungsverfahren. Zur Entlastung während der Aufbauphase wird die andere Hälfte des Beitrags bei Bedarf unmittelbar für andere Versicherungsnehmer verwendet, was dem Umlageverfahren entspricht. Ähnliche Modelle werden auch an anderen Orten Chinas getestet.

Auch wenn diese Systeme auf den ersten Blick Erfolg versprechend zu sein scheinen,¹¹⁶ so ist ihre Trag- und Zukunftsfähigkeit bislang schwer abschätzbar. Im Falle, dass sich solche Modelle als nachhaltig und erfolgreich erweisen, ist ihre räumliche Ausweitung intendiert. In diesem Fall lautet die chinesische Devise „vom Punkt zur Fläche“.

5.6 Handlungsempfehlungen für die EZ

Zur Unterstützung einer erfolgreichen Umstrukturierung der sozialen Sicherungssysteme bieten sich zahlreiche Handlungsoptionen an. Auch von deutscher Seite aus lässt sich hier Unterstützungspotenzial nutzbar machen. Schließlich besitzt Deutschland eine lange Erfahrung im Hinblick auf soziale Absicherung, soziale Arbeit und soziale Projekte.

Zudem hat Deutschland viel Erfahrung mit dem Umbau, Änderungen und Reformen des Sozialsystems. Dann kann China u.U. profitieren.

Beratung dieser Art ist auf allen Ebenen möglich, von der Unterstützung kleiner, lokaler Projekte aus bis hin zur Beratung auf Provinz- oder Regierungsebene. Aufgrund der Nähe zu den Projekten dürfte die Arbeit deutscher Berater bei kleineren, lokalen Projekten wohl am Erfolg versprechendsten sein.

Eine weitere Möglichkeit bezieht sich auf das oben angesprochene Problem der mangelnden Ausbildung qualifizierter Sozialarbeiter. In der chinesischen Geschichte waren soziale

¹¹⁵ Wei, Zhang 2005.

¹¹⁶ Becker 2005: 105ff.

Aufgaben kein öffentlicher Bereich. Solche Fragen wurden innerhalb der Familienverbände geregelt. Daher existiert bislang auch kein Ausbildungssystem für soziale Berufe.

In Deutschland jedoch hat man in diesem Bereich jahrzehntelange Erfahrungen gesammelt. Es hat sich dabei ein vielschichtiges Ausbildungssystem etabliert, das qualifizierte Ausbildung bietet. Der Aufbau eines solchen Systems stellt für China mittlerweile eine Notwendigkeit dar.

Auch hier besteht Beratungs- und Unterstützungsbedarf durch deutsche Fachkräfte. Die Herausbildung von Studien- und Ausbildungsgängen, die auf die Gegebenheiten Chinas zugeschnitten sind, ist zweifellos eine zukunftsweisende Aufgabe.

Auch das entsprechende Schulungs- und Ausbildungspersonal muss aus- bzw. fortgebildet werden. Hier könnte man diesen zukünftigen Lehrkräften Fortbildungsmöglichkeiten in Deutschland bieten, sei es über Ausbildungsgänge, Auslandssemester oder komplette Studiengänge. Die Einbindung in bestehende Austauschprogramme könnte sinnvoll sein.

Die letzte Handlungsempfehlung bezieht sich auf die direkte Unterstützung neuer sozialer Projekte in China. Die Unterstützung kleiner, lokaler Projekte mit Popularisierungspotenzial erscheint uns am erfolgversprechendsten zu sein. Der Erfolg solcher Projekte wäre nicht nur lokal von Bedeutung, sondern hätte Ausstrahlungspotenzial auch auf andere Regionen.

So existiert z.B. in den Sonderwirtschaftszonen Chongqing und Chengdu ein Sozialprojekt im Hinblick auf die Umsiedlung von Landbewohnern. Landbewohner können die Nutzungsrechte ihres Bodens an den lokalen Staat überschreiben. Im Gegenzug erhalten sie eine soziale Absicherung, Arbeit, städtisches Wohnrecht oder eine Eigentumswohnung. Dieses Projekt ermöglicht eine sozial verträgliche Urbanisierung.

Bei all den Unterstützungsmöglichkeiten, die sich der deutschen Seite bieten, ist es wichtig, jeweils die Spezifika in China zu berücksichtigen. Jede Form von Unterstützung muss in enger Kooperation mit chinesischen Partnern erfolgen und die Entscheidungen müssen in enger Kooperation mit der chinesischen Seite getroffen werden.

Literatur:

Becker, Ulrich (2005), Grundfragen und Organisation der Sozialversicherung in China und Deutschland, Baden-Baden.

Darimont, Barbara (2003), Rechtsgrundlagen der chinesischen Sozialversicherung, in: China aktuell, September 2003: 1102-1116

Heberer, Thomas/Schubert, Gunter (2008), Politische Partizipation und Regimelegitimität in der VR China, Wiesbaden.

Li, Yanlin (2003), Transformation von Sozialversicherungssystemen. Probleme, Reform und Perspektiven des Sozialversicherungssystems in der VR China, Aachen.

Schmidt, Helmut/Sieren, Frank (2007), Nachbar China, Berlin.

Sieren, Frank (2005), Der China Code, Berlin.

Wei, Zhang (2005), Sozialwesen in China, in: Nando Belardi (Hg.): Schriftenreihe Chemnitzer Beiträge zur Sozialpädagogik, Hamburg.

Wei, Zhang (2005), Sozialwesen in China, Hamburg.

Zhang, Junhua (2003), Der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in der VR China – eine kritische Betrachtung (Teil 1), in: China aktuell, Juli 2003: 866-875.

Zhang, Junhua (2003), Der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in der VR China – eine kritische Betrachtung (Teil 2), in: China aktuell, August 2003: 968-997

Internetquellen (Stand 08.11.2007):

<http://www.asienhaus.de/public/archiv/focusasien17.pdf>

http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/WORLDWIDE/ASIEN/BERICHTTE/BERICHTTE2006/CHINA0506_SOZIAL????ESICHERUNG.PDF