



MAX PLANCK INSTITUTE
FOR SOCIAL LAW AND SOCIAL POLICY

Social Law Reports

Dongmei Liu

Soziale Sicherheit in China: Grundlagen, Entwicklungen und das Modellprojekt „Pflegeversicherung“

Grundlagenbericht

Cite as: Social Law Reports No. 10/2018

© Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, Munich [2018].

Department of Foreign and International Social Law

All rights reserved.

ISSN 2366-7893

Max Planck Institute for Social Law and Social Policy

Amalienstraße 33, D-80799 Munich, Germany

Tel.: +49 (0)89 38602-0

Fax: +49 (0)89 38602-490

E-mail: info@mpisoc.mpg.de

<http://www.mpisoc.mpg.de>

INHALTSVERZEICHNIS

1. POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND GESELLSCHAFTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN	1
1.1. ENTWICKLUNG DER WIRTSCHAFTLICHEN LAGE.....	1
1.2. DEMOGRAFISCHE ENTWICKLUNG	2
1.3. ÄNDERUNG DER POLITISCHEN ENTWICKLUNGSLINIE	4
2. ÜBERBLICK ÜBER DEN AUFBAU DER SOZIALEN SICHERHEIT	5
2.1. SOZIALVERSICHERUNG	5
2.2. SOZIALHILFE.....	5
2.3. SOZIALWOHLFAHRT	6
2.4. SONDERVERSORGUNG	6
3. NEUE ENTWICKLUNGEN	7
3.1. INTEGRATIONSTENDENZ DER SOZIALLEISTUNGSZWEIGE	7
3.2. ÄNDERUNGEN DER VERWALTUNGSZUSTÄNDIGKEITEN	8
3.3. SOZIALPOLITISCHE AUSWIRKUNGEN DER KOSTENSENKUNGSPOLITIK FÜR UNTERNEHMEN	9
3.4. SOZIALPOLITISCHE REAKTIONEN AUF DIE ALTERUNG DER GESELLSCHAFT	9
3.4.1. ANPASSUNGSMÄßNAHMEN FÜR EINE GRUNDRENTENVERSICHERUNG	9
3.4.2. ANHEBUNG DES RENTENEINTRITTSALTERS.....	10
4. PILOTPROJEKT ZUM AUFBAU EINER PFLEGEVERSICHERUNG.....	10
4.1. RICHTLINIEN ÜBER DIE SICHERUNG BEI PFLEGEBEDÜRFTIGKEIT SEIT 2000.....	10
4.2. INHALT UND DURCHFÜHRUNG DES PILOTPROJEKTS.....	13
4.2.1. GRUNDSÄTZE	13
4.2.2. FINANZIERUNG DER LANGZEITPFLEGEVERSICHERUNG	13
4.2.3. VERSICHERTER PERSONENKREIS	14
4.2.4. LEISTUNGSBERECHTIGTER PERSONENKREIS.....	14
4.2.5. VORAUSSETZUNGEN UND UMFANG DER LEISTUNGEN.....	15
4.2.6. ORGANISATION DER LANGZEITPFLEGEVERSICHERUNG	15
4.3 FORTSCHRITTE DES PILOTPROJEKTS.....	17
4.3 ERGEBNISSE DES PILOTPROJEKTS	18
5. REGELUNGEN	19
5.1. GESETZESSAMMLUNGEN	19
5.2. POLITNORMEN ZUR PFLEGEVERSICHERUNG	19
6. AUSGEWÄHLTE LITERATUR	20
6.1. CHINESISCHE REFERENZEN	20
6.2. DEUTSCHE UND ENGLISCHE REFERENZEN	21
7. DATENBANKEN	22
8. STATISTISCHE DATEN.....	22

LIST OF ABBREVIATIONS

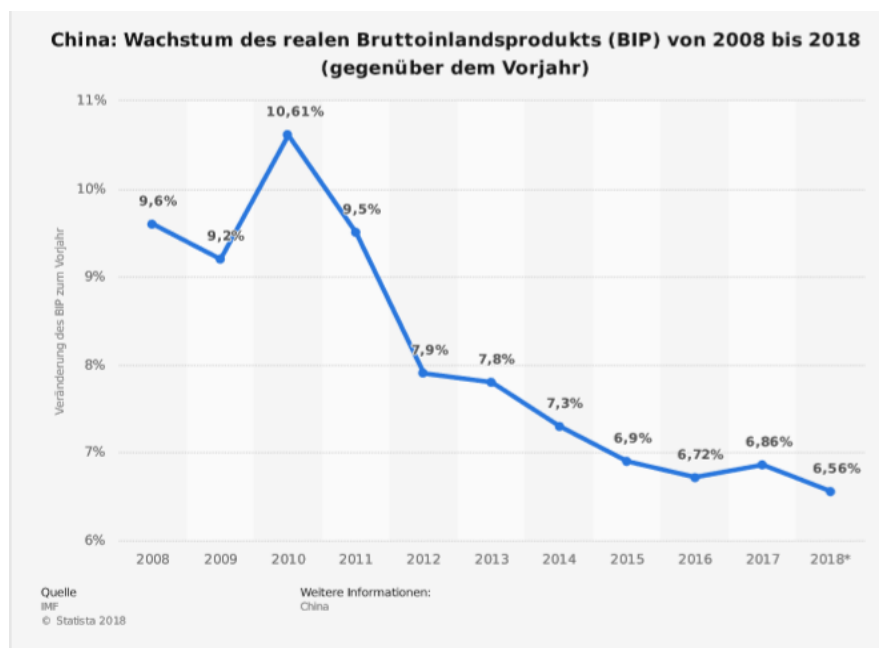
- ADL -----Activities of daily living
- BIP ----- Bruttoinlandsprodukt
- KP ----- Kommunistische Partei

1. POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND GESELLSCHAFTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

1.1. Entwicklung der wirtschaftlichen Lage

In der Volksrepublik China vollzieht sich seit Ende der 1970er-Jahre eine große Transformation von der Planwirtschaft zu einer sogenannten „sozialistischen Marktwirtschaft“. Mit einer „Öffnungspolitik“ und Wirtschaftsreformen hat China in den vergangenen 40 Jahren einen großen wirtschaftlichen Aufschwung erlebt. Von 2000 bis 2010 lag das jährliche Wirtschaftswachstum jeweils zwischen 8% und 14%. Seit 2010 ist China die zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt.

Aufgrund gestiegener Risiken durch binnenwirtschaftliche Ungleichgewichte und der Veränderung der internationalen Wirtschaftsstruktur ist die wirtschaftliche Entwicklung seit ca. 2010 in die „Neue Normalität“ eingetreten. Mit der „Neuen Normalität“ führte Präsident Xi Jinping ein neues Wirtschaftsmodell ein, bei dem das Wirtschaftswachstum gedrosselt wird und das Bruttoinlandsprodukt (BIP) nicht mehr um zweistellige Prozentsätze steigt.¹ In der Folge sank die Wachstumsrate des BIP: 2017 wuchs das BIP um 6,9% gegenüber dem Vorjahr und erreichte 12,84 Billionen US-Dollar.



Quelle: Statista, China: Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts von 2008 bis 2018²

¹ 国家统计局, 中华人民共和国国民经济和社会发展统计公报, 1978-2017, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/ndtjgb/>.

² <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/14560/umfrage/wachstum-des-bruttoinlandsprodukts-in-china/>.

Ende 2015 wurde der Begriff der „strukturellen Reform der Angebotsseite“³ in die Wirtschaftspolitik eingeführt. China ist seitdem in eine Reformphase eingetreten, in der gefordert wird, „die Ressourcenallokation zu optimieren, neue Triebkräfte zu entwickeln und eine neue Wirtschaftsstruktur zu bilden“.⁴ Als eine der wichtigsten Maßnahmen wurde die „Kostensenkung für Unternehmen“ eingeführt, die auch die Finanzierungs- und Verwaltungsstruktur der Sozialversicherung für Arbeitnehmer beeinflusst.

1.2. Demografische Entwicklung

China ist heute das bevölkerungsreichste Land der Welt. 2017 zählte die Gesamtbevölkerung rund 1,39 Milliarden Menschen. Mit der positiven Wirtschaftsentwicklung und der Einführung der Ein-Kind-Politik nahm seit den 1970er Jahren die Geburtenrate deutlich ab. Bis 1990 sank die Fertilitätsrate auf 2,1 Kinder pro Frau. Von 2000 bis 2016 lag sie stets bei ca. 1,5 – 1,6 Kindern pro Frau.⁵ Angesichts der demografischen Veränderungen in China wurde die über 30 Jahre strikt durchgeführte Familienplanungspolitik gelockert und die Ein-Kind-Politik im Jahr 2015 durch eine Zwei-Kind-Politik ersetzt. Im Nationalen Bevölkerungsentwicklungsplan (2016 – 2030)⁶ wurde gefordert, bis 2020 die Fertilitätsrate wieder auf 1,8 Kinder pro Frau zu erhöhen. Nach einem kurzzeitigen Anstieg der Geburtenrate im Jahr 2016 auf 1,7 Kinder ging die Zahl der Neugeborenen 2017 jedoch wieder um 880.000 zurück. Nun wird in China diskutiert, ob die Geburtenbeschränkungs-politik vollständig aufgehoben werden soll. Manche Experten schlagen sogar vor, eine umfassende aktive Familienpolitik – z. B. Steuerentlastung für Familien, Kindergeld usw. – auszuarbeiten.⁷

Die gegenwärtige Altersstruktur Chinas ist dadurch gekennzeichnet, dass der Anteil der über 60-Jährigen an der Gesamtbevölkerung, der 1999 noch 10% betrug, stetig wächst. 2017 war ihr Anteil bereits auf 17,3% der Bevölkerung gestiegen und umfasste 241 Millionen Menschen. Prognosen zufolge wird die Gruppe der über 60-Jährigen im Jahr 2050 33% der Gesamtbevölkerung stellen.⁸

³ „供给侧结构性改革“, in: 中央经济工作会议部署明年经济工作, 五大政策推进供给侧改革, vom 22.12.2015, <http://finance.people.com.cn/n1/2015/1222/c1004-27958807.html>.

⁴ 龚雯/许志峰/吴秋余, 开局首季问大势 – 权威人士谈当前中国经济, in: 人民日报, vom 09.05.2016.

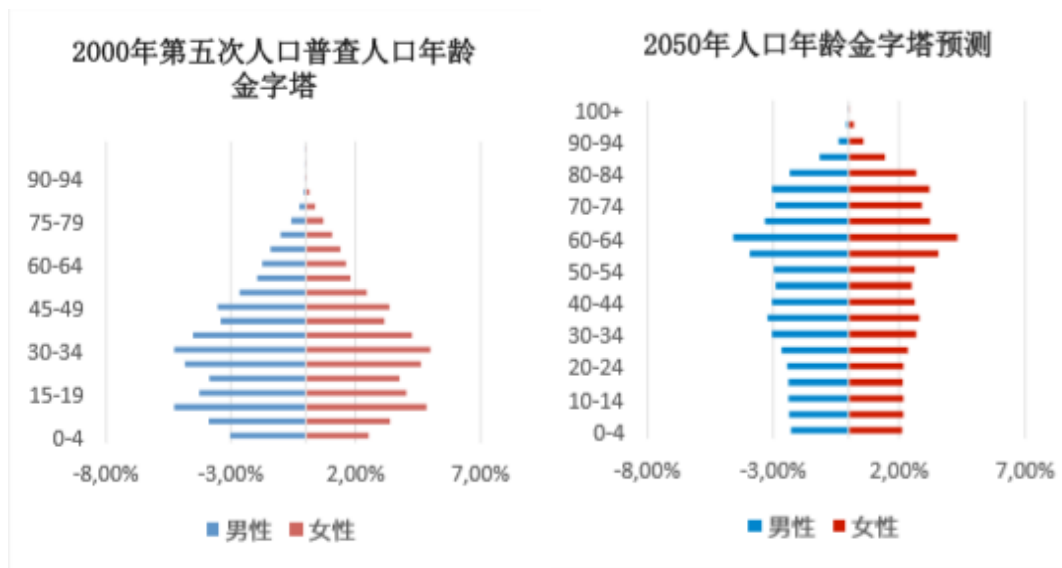
⁵ 霍思伊, 中国生育率再也无法恢复到世代更替水平, in: 中国新闻周刊, No. 864, vom 10.08.2018, <http://news.inewsweek.cn/news/cover/3631.html>.

⁶ 国家人口发展规划 (2016-2030), http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/25/content_5163309.htm.

⁷ 刘志彪/张晔, 提高生育率: 新时代中国人口发展的新任务, in: 新华日报, vom 14.08.2018.

⁸ 国家发展和改革委员会, 人口和社会发展报告2014: 人口变动与公共服务, S. 32.

Prognostizierter Altersaufbau der Bevölkerung Chinas im Jahr 2050



Quelle: 董克用, 中国人口老龄化及其经济社会影响, Beijing, 2016, S. 18.

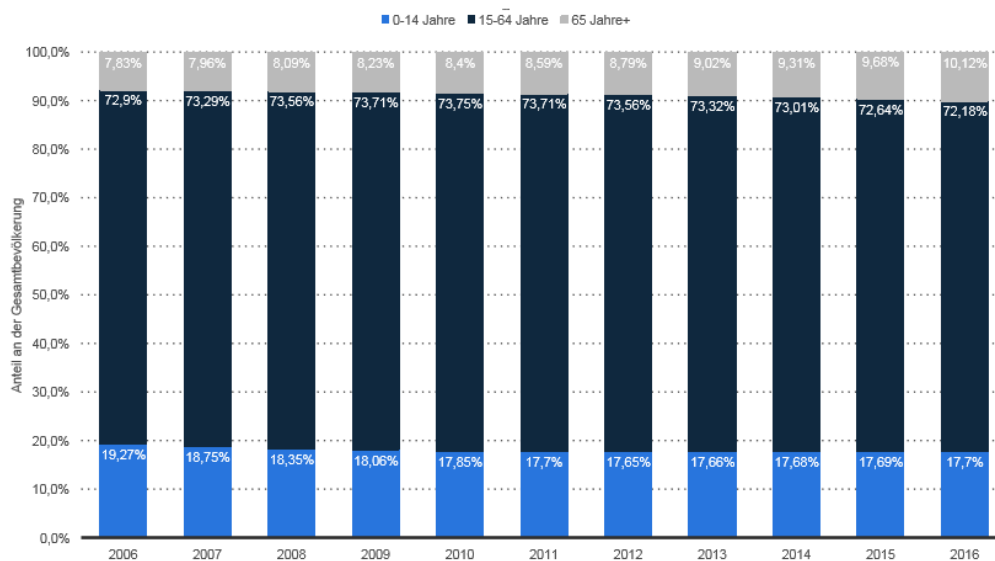
Ursachen für die beschleunigte Alterung der Bevölkerung in China sind die schnell steigende Lebenserwartung und die niedrige Geburtenrate. Inzwischen beträgt die durchschnittliche Lebenserwartung in China rund 76,7 Jahre. Gleichzeitig schrumpft der Anteil an Kindern. Die zunehmende Alterung der Gesellschaft wird von einem Rückgang des Bevölkerungsanteils im erwerbsfähigen Alter begleitet. Seit 2012 schrumpft die Gruppe der erwerbsfähigen Personen im Alter von 16 bis 60 Jahren kontinuierlich. Allein von 2016 auf 2017 ist ihre Zahl um 5,3 Millionen auf rund 902 Millionen Personen zurückgegangen.⁹

Allerdings steigt die Anzahl der Erwerbstätigen in China weiter an. Ende 2017 gab es rund 776,4 Millionen Erwerbstätige, was einen Anstieg um 370.000 Personen gegenüber dem Vorjahr bedeutet.¹⁰

⁹ 国家统计局, 2017年国民经济和社会发展统计公报, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228_1585631.html.

¹⁰ 人力资源和社会保障部, 2017年度人力资源和社会保障事业发展统计公报, http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/201805/t20180521_294287.html.

China: Altersstruktur von 2006 bis 2016



Quelle: Statista, China: Altersstruktur von 2007 bis 2017

<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/166164/umfrage/altersstruktur-in-china/>

Die „Alterung der Gesellschaft“ ist seit 2000 ein viel beachtetes Thema in der Öffentlichkeit. Um dem sozialen Risiko „Alter“ zu begegnen, wurden (und werden) eine Reihe von sozialpolitischen Maßnahmen wie die Anhebung des Renteneintrittsalters und die Schaffung einer Pflegeversicherung diskutiert.

1.3. Änderung der politischen Entwicklungslinie

1981 hat das Zentralkomitee der KP Chinas in seinem „Beschluss über einige historische Fragen seit der Gründung der Volksrepublik“ den „gesellschaftlichen Hauptwiderspruch in der gegenwärtigen Etappe“ definiert als: Widerspruch zwischen den wachsenden materiellen und kulturellen Bedürfnissen des Volkes und der rückständigen gesellschaftlichen Produktion. Nach über 30 Jahren wurde diese Definition des gesellschaftlichen Hauptwiderspruchs in dem Bericht auf dem XIX. Parteitag der KP Chinas von 2017 schließlich verändert: „Der gesellschaftliche Hauptwiderspruch in China hat sich gewandelt in den Widerspruch zwischen den ständig wachsenden Bedürfnissen der Bevölkerung nach einem schönen Leben und der unausgewogenen und unzureichenden Entwicklung.“¹¹ Der Änderung der Entwicklungslinie entsprechend treten die Wirtschafts- und Sozialreformen in eine neue Phase ein.

¹¹ 习近平, 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利—在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告, http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm.

2. ÜBERBLICK ÜBER DEN AUFBAU DER SOZIALEN SICHERHEIT

Das aktuelle System der sozialen Sicherung in China wurde seit 1985 aufgebaut und entspricht den Anforderungen der liberalen Wirtschaftsreformen.¹² Das Sicherungssystem unterteilt sich in die Zweige der Sozialversicherung, der Sozialhilfe, der Sozialwohlfahrt und der Sondersversorgung.

2.1. Sozialversicherung

Die Sozialversicherung besteht aus Altersrentenversicherung, Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Arbeitsunfallversicherung und Mutterschaftsversicherung. Der Aufbau der Systeme begann mit der Einführung der Sozialversicherungen für Arbeitnehmer, die später auf alle Bürger ausgeweitet wurde:

- Arbeitslosenversicherung (1986)
- Grundrentenversicherung für Arbeitnehmer (1991)
- Mutterschaftsversicherung für Arbeitnehmer (1994)
- Arbeitsunfallversicherung (1996)
- Grundkrankenversicherung für Arbeitnehmer (1998)
- Das neue kooperative medizinische System für ländliche Bewohner (2002)
- Grundkrankenversicherung für städtische Bewohner (2007)
- Altersversicherung für ländliche Bewohner (2009)
- Altersversicherung für städtische Bewohner (2011)
- Rentenversicherung für Beamte und Angestellte der öffentlichen Einrichtungen (2015)

Das im Jahr 2010 erlassene Sozialversicherungsgesetz¹³ regelt nur die Sozialversicherungszweige für Arbeitnehmer in Unternehmen. Für die anderen Sozialversicherungszweige gelten bis jetzt lediglich verschiedene staatliche Politnormen.

2.2. Sozialhilfe

Ziel des Staatsrats war es zudem, ein Sozialhilfegesetz zu erlassen. Es wurde jedoch bis heute noch nicht verabschiedet.¹⁴ Stattdessen wurden 2014 die „Vorläufigen Maßnahmen der Sozialhilfe“ ausgearbeitet.¹⁵ Die früher für die ländlichen Bewohner und die städtischen Bewohner separat aufgebauten Hilfesysteme wurden seitdem vereinheitlicht. Nach der entsprechenden Exekutivrechtsnorm umfasst die Sozialhilfe:

¹² Ausführlich siehe: Liu, Dongmei, Reformen des Sozialleistungsrecht in der Volksrepublik China, 2011, München.

¹³ 中华人民共和国社会保险法, vom 28. 10. 2010, http://www.gov.cn/zxft/ft209/content_1748773.htm.

¹⁴ 关于《中华人民共和国社会救助法（征求意见稿）》公开征求意见的通知, vom 15.08.2008, http://www.gov.cn/gzdt/2008-08/15/content_1072843.htm.

¹⁵ 社会救助暂行办法, vom. 21. 02. 2014, http://www.gov.cn/zwgk/2014-02/27/content_2622770.htm.

- Sicherung des Existenzminimums
- Versorgung für Personen in besonders schwierigen Situationen, die keine Einkünfte, keine Arbeitsfähigkeit und keine gesetzlich Unterhaltspflichtigen haben
- Naturkatastrophenhilfe
- Medizinische Hilfe für Angehörige armer Familien und Personen in besonders schwierigen Situationen
- Bildungshilfe für Angehörige armer Familien und Personen in besonders schwierigen Situationen
- Wohnhilfe für Personen in besonders schwierigen Situationen und arme Familien
- Beschäftigungshilfe für Arbeitslose in armen Familien
- Nothilfe für Familien und Personen, die in vorübergehende Schwierigkeiten geraten sind

2.3. Sozialwohlfahrt

Die Sozialwohlfahrt dient insbesondere der Verbesserung der Lebenssituation von Bevölkerungsgruppen, die Benachteiligungen ausgesetzt sind, insbesondere Alte, Behinderte, Kinder und Frauen. Derzeit erfährt die Wohlfahrt für alte Menschen aufgrund des demographischen Wandels besondere Berücksichtigung. Die wichtigsten Gesetze im Bereich der Sozialwohlfahrt sind:

- Gesetz zur Gewährleistung der Rechte von alten Menschen¹⁶
- Gesetz zum Schutz von behinderten Menschen¹⁷
- Gesetz zur Gewährleistung der Rechte von Frauen¹⁸
- Gesetz zum Schutz von Minderjährigen¹⁹

2.4. Sonderversorgung

Die Sonderversorgung ist ein besonderes Versorgungssystem für Soldaten im Dienst, demobilisierte Soldaten, verwundete Soldaten, Familienangehörige von Soldaten sowie für Hinterbliebene von „Märtyrern (Opfern) der Revolution“ und gefallenen Soldaten sowie von Staatsbeamten und Polizisten, die bei der Ausübung ihres Dienstes verwundet wurden oder starben. Dafür haben der Staat und die Regierung eine Reihe von Gesetzen und Exekutivrechtsnormen erlassen. Die wichtigsten Rechtsnormen der Sonderversorgung sind:

- Regeln zur Unterstützung und Vorzugsbehandlung für Armeeangehörige²⁰

¹⁶ 中华人民共和国老年人权益保障法, vom 29.08.1996, revidiert am 28.12.2012, http://www.gov.cn/flfg/2012-12/28/content_2305570.htm.

¹⁷ 中华人民共和国残疾人保障法, vom 28.12.1990, revidiert am 24.04.2008, http://www.gov.cn/test/2008-12/11/content_1174760.htm.

¹⁸ 中华人民共和国妇女权益保障法, vom 03.04.1992, revidiert am 28.08.2015, <http://www.women.org.cn/col/col57/index.html>.

¹⁹ 中华人民共和国未成年人保护法, vom 04.09.1991, revidiert am 29.12.2006, 26.10.2012, http://www.npc.gov.cn/npc/zfjc/zfjcelys/2014-05/08/content_1862530.htm.

- Regeln zur Auszeichnung von „Märtyrern der Revolution“²¹
- Regeln zur Zuweisung von Arbeitsplätzen für entlassene Soldaten²²

Im Jahre 2011 wurden diese Regeln und das Militärdienstgesetz²³ reformiert und vereinheitlicht.

3. NEUE ENTWICKLUNGEN

3.1. Integrierendstendenz der Sozialleistungszweige

Historisch bedingt wurden die Sozialleistungssysteme für ländliche und städtische Bewohner separat aufgebaut. Bis 2014 existierten in China beispielsweise drei Arten der Altersversicherung: die Grundrentenversicherung für Arbeitnehmer, die Altersversicherung für ländliche Bewohner und die Altersversicherung für städtische Bewohner. Da die Finanzierungs- und Leistungsmodelle der ländlichen und städtischen Altersversicherung sehr ähnlich waren, hat der Staat die beiden Altersversicherungen 2014 zusammengelegt. Es gibt nun eine einheitliche Altersversicherung für alle Bewohner, die nicht von den Arbeitseinheiten (chinesische Staats- und Kollektivbetriebe) beschäftigt werden.²⁴

Die Altersversorgung für Beamte wiederum wurde an die Grundrentenversicherung für Arbeitnehmer in Unternehmen angepasst. Im Jahr 2015 hat der Staatsrat den „Beschluss über den Aufbau der Rentenversicherung für Beamte und Angestellte in öffentlichen Institutionen“²⁵ erlassen. Die Struktur der Rentenversicherung für staatliche Beamte und Angestellte besteht nun wie die Grundrentenversicherung für Arbeitnehmer in Unternehmen aus einem „Drei-Säulen-Modell“: Die staatliche Rente der ersten Säule besteht aus einem umlagefinanzierten Solidarfonds + einem kapitalfundierte Individualkonto + einer Zusatzaltersversicherung²⁶. Der Beitragssatz der Rentenversicherung für Beamte ist im Prinzip mit dem der Grundrentenversicherung für Arbeitnehmer identisch: die Arbeitseinheit übernimmt als Arbeitgeber 20% der Lohnsumme, die Beamten und Angestellten zahlen 8% ihres Lohnes. Allerdings ist die gesamte Ersatzquote der Rentenversicherung für Beamte immer noch höher als die der Rentenversicherung für

²⁰ 军人抚恤优待条例, vom 01. 10. 2004, revidiert am 29.07.2011, http://www.gov.cn/zwgk/2011-07/30/content_1916939.htm.

²¹ 烈士褒扬条例, vom 01.08.2011, http://www.gov.cn/zwgk/2011-07/28/content_1915585.htm.

²² 退役士兵安置条例, vom 29.10.2011, http://www.gov.cn/zwgk/2011-10/30/content_1981589.htm.

²³ 中华人民共和国兵役法, vom 13.05.1984, revidiert am 29.10.2011, http://www.mod.gov.cn/regulatory/2016-02/19/content_4618040.htm.

²⁴ 国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见, 国发 (2014) 8号, vom 21.04.2014, http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201405/t20140527_131029.htm.

²⁵ 国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定, 国发 (2015) 2号, vom 14.01.2015, http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/shizhengyaowen/201501/t20150114_148951.htm.

²⁶ Die drei Säulen entsprechen nicht dem international üblichen Begriff der drei Säulen der Alterssicherung.

Arbeitnehmer in Unternehmen: Die zusätzliche Altersversicherung für Beamte, deren Beitragssatz 12% (Arbeitseinheit 8%, Beamte 4%) des Lohns beträgt, wird normalerweise von der Regierung durch Steuermittel gewährleistet, während viele Unternehmen auf eine solche zusätzliche Altersversicherung für ihre Arbeitnehmer verzichten, um Kosten zu sparen.

Auch in der Gesundheitsversorgung wurde die Krankenversicherung für ländliche und städtische Bewohner zusammengefasst.²⁷ Um die Verwaltungskosten der Sozialversicherungen zu reduzieren, wurden zudem die Grundkrankenversicherung und die Mutterschaftsversicherung für Arbeitnehmer zusammengeführt. Die Krankenkassen sind für die Beitragszahlung, Leistungserbringung und Verwaltung des neu entstandenen Krankenversicherungsfonds zuständig.²⁸

3.2. Änderungen der Verwaltungszuständigkeiten

Nach der dritten Plenarsitzung des 19. Zentralkomitees der KP Chinas im Februar 2018 wurde ein Plan zur umfassenden Reform der Partei- und Staatsinstitutionen veröffentlicht.²⁹ Für das Sozialwesen sind folgende Änderungen relevant:

- Die Nationale Kommission für Gesundheit und Familienplanung, die Leitgruppe des Staatsrates für eine Vertiefung der Reform des Gesundheitssystems und die Nationale Kommission für Altersversorgung wurden zu einer **Nationalen Gesundheitskommission** zusammengelegt.
- Die neu eingerichtete **Nationale Behörde für Gesundheitssicherung** ist für die Verwaltung aller Krankenversicherungen, der Mutterschaftsversicherung, der medizinischen Hilfe sowie für die Preiskontrolle der Arzneimittel und der medizinischen Dienste zuständig.
- Es wurde ein **Ministerium für Veteranen-Angelegenheiten** eingerichtet. Die Verwaltung für die Sonderversorgung von Veteranen, die früher das Ministerium für zivile Angelegenheiten und das Ministerium für Personalwesen und soziale Sicherheit ausübten, wurde auf das Ministerium für Veteranen-Angelegenheiten übertragen.
- Für die Naturkatastrophenhilfe ist jetzt das neu eingerichtete **Ministerium für Notfallmanagement** zuständig.
- Der **Nationale Fonds für soziale Sicherheit** war früher direkt dem Staatsrat unterstellt. Nun wird er von dem Finanzministerium verwaltet.
- Um die Effizienz von Einzug und Verwaltung der Beiträge sowie der Verwaltung des Sozialversicherungsfonds zu verbessern, werden Steuern und Sozialversicherungs-

²⁷ 国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见, 国发 (2016) 3号, vom 12.01.2016, http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-01/12/content_10582.htm.

²⁸ 生育保险和职工基本医疗保险合并实施试点方案, 国办发 (2017) 6号, vom 19.01.2017, http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-02/04/content_5164990.htm.

²⁹ 深化党和国家机构改革方案, vom 21. 03. 2018, http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_5276191.htm#1.

beiträge gemeinsam von den Steuerämtern auf verschiedenen Verwaltungsebenen eingezogen. Die Sozialversicherungsträger sind somit nicht mehr für den Einzug der Sozialversicherungsbeiträge zuständig. Diese Änderung wird aktuell als wichtiges Signal der zukünftigen sozialpolitischen Entwicklung in China diskutiert. Es wird davon ausgegangen, dass in Zukunft keine Sozialversicherungsbeiträge mehr erhoben werden, sondern Steuern.

3.3. Sozialpolitische Auswirkungen der Kostensenkungspolitik für Unternehmen

In der Phase der „strukturellen Reform der Angebotsseite“ wird gefordert, „fünf Hauptaufgaben“ vollständig zu erfüllen: die Auflösung von Überkapazitäten, den Abbau von Lagerbeständen (im Immobilienmarkt), die Beseitigung der Fremdkapitalaufnahme bei der Unternehmensfinanzierung, die Senkung von Kosten und die Beseitigung von Schwachstellen. Um die Produktionskosten der Unternehmen zu senken, hat die Regierung seit 2015 eine Reihe sozialpolitischer Reformen durchgeführt:

- Reduzierung der Beitragssätze der Sozialversicherungen: Der Beitragssatz des Arbeitgebers zur Rentenversicherung wurde bereits durchschnittlich um 1%, zur Unfallversicherung um 0,25%, zur Arbeitslosenversicherung um 2% und zur Mutterschaftsversicherung um 0,5% gesenkt. Eine weitere Reduzierung der Beitragssätze ist möglich.³⁰
- Reduzierung des Sozialschutzes im Arbeitsrecht: Derzeit überlegt der Gesetzgeber, die Abfindungen für Arbeitnehmer bei betriebsbedingten Kündigungen zu reduzieren.³¹

3.4. Sozialpolitische Reaktionen auf die Alterung der Gesellschaft

3.4.1. Anpassungsmaßnahmen für eine Grundrentenversicherung

Die in den 1990er Jahren aufgebaute Grundrentenversicherung für Arbeitnehmer in Unternehmen war von Anfang an ein lückenhaftes System. Wegen der Überalterung der Gesellschaft geraten manche Provinzen in Mittel- und Westchina, wie *Heilongjiang*, bei der Auszahlung der Renten bereits in Schwierigkeiten. Küstengebiete wie *Guangdong* haben aufgrund einer höheren Zahl an jüngeren Arbeitskräften ausreichende Überschüsse im Rentenversicherungsfonds. Der Versuch des Staates, den Grundrentenversicherungsfonds auf Nationalebene einheitlich zu planen und zu verwalten,³² ist wegen des Widerstands der Küstengebiete bis jetzt noch nicht umgesetzt worden. Um die Zahlungsbelastungen der lokalen Regierungen auszugleichen, hat der Staat 2018 ein Zentrales Anpassungssystem für

³⁰ 关于继续阶段性降低社会保险费率的通知, 人社部发(2018)25号, http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201804/t20180428_2880642.htm.

³¹ 全国人民代表大会财政经济委员会, 关于第十二届全国人民代表大会第五次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告, http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2017-11/04/content_2031583.htm.

³² § 64 III Sozialversicherungsgesetz.

den Grundrentenversicherungsfonds³³ eingeführt. Ein Anpassungsfonds erhält seit Juli 2018 einen bestimmten Anteil aus dem Kapitalpool der Provinz. Diesen kann die Zentralregierung später neu verteilen.

3.4.2. Anhebung des Renteneintrittsalters

2013 hat das Ministerium für Personalwesen und soziale Sicherheit vorgeschlagen, Maßnahmen für ein späteres Renteneintrittsalter auszuarbeiten. 90% der Befragten haben starke Einwände dagegen erhoben. Trotz des Widerstandes in der Bevölkerung hat das Ministerium 2015 erklärt, 2017 einen konkreten Durchführungsplan vorzulegen. Bis jetzt wurde der Plan allerdings noch nicht veröffentlicht.

4. PILOTPROJEKT ZUM AUFBAU EINER PFLEGEVERSICHERUNG

Seit 2016 wird ein Pilotprojekt für eine Langzeitpflegeversicherung in 15 ausgewählten Städten durchgeführt.

4.1. Richtlinien über die Sicherung bei Pflegebedürftigkeit seit 2000

Bevor die soziale Pflegeversicherung als eine mögliche Lösung im Hinblick auf die mit der Alterung der Gesellschaft verbundenen Probleme in China akzeptiert wurde, war die Altenpflege hauptsächlich eine Pflicht der Familie. Der Staat unterstützte zwar im Rahmen der sozialen Wohlfahrt die Errichtung öffentlicher Altersheime und finanzierte im Rahmen der Sozialhilfe die Pflegekosten der Alten und Behinderten, sofern sie keine eigenen Einkünfte und Unterhaltspflichtige hatten. Doch erst seit dem „Eintritt in eine alternde Gesellschaft“ im Jahr 1999 wird die Langzeitpflege alter Menschen als eine drängende gesellschaftliche Frage anerkannt. Im Jahr 2000 hat der Staat entschieden, ein „auf Familienpflege basierendes, sich auf soziale Dienstleistungen des Wohnbezirks stützendes und von der sozialen Pflege ergänztes Altenpflegesystem“ aufzubauen.³⁴ Seitdem wurde eine Reihe von politischen Richtlinien ausgearbeitet. Die Diskussion über die Lösungsmöglichkeiten der Probleme dauert zwar immer noch an. In den vergangenen Jahren wurden jedoch die Zielsetzungen immer mehr konkretisiert:

- 2006 hat der Staat in dem „Beschluss über die umfassende Verstärkung der Bevölkerungs- und Familienplanungsarbeiten“ erstmals gefordert, ein

³³ 国务院关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知, 国发 (2018) 18号, http://www.gov.cn/jzhengce/content/2018-06/13/content_5298277.htm.

³⁴ 中共中央国务院关于加强老龄工作的决定, vom 19. 08.2000, <http://www.nhfpc.gov.cn/jtfzs/s3581c/201307/e9f0bbfea6c742ec9b832e2021a02eac.shtml>.

Versicherungssystem für die Langzeitpflege zu etablieren.³⁵ Doch die Regierung ließ lange offen, ob es sich dabei um eine soziale oder private Pflegeversicherung handeln soll.

- 2008 wurden die „Ansichten über die umfassende Förderung der häuslichen Pflegedienste“ von zehn Ministerien und Kommissionen des Staatsrats gemeinsam erlassen. Die staatlichen Zuschüsse für die häusliche Pflege und die Steueranreize für Investoren von Pflegeeinrichtungen wurden seitdem deutlich erhöht.³⁶
- 2011 wurde die staatliche „Aufbauplanung des Systems der sozialen Altenpflegedienste (2011 – 2015)“ ausgearbeitet.³⁷ In der Planung wurde festgelegt, dass das soziale Altenpflegesystem aus drei Teilen bestehen soll: häusliche Pflege, Pflege im Wohnbezirk und stationäre Pflege. Die lokalen Regierungen sind für die Planung und finanzielle Unterstützung der Einrichtungen zuständig. Private Unternehmen werden durch öffentliche Zuschüsse gefördert, damit sie sich am Betrieb der Pflegeeinrichtungen beteiligen. Um die pflegebedürftigen Alten vor finanzieller Überforderung zu schützen, können die lokalen Regierungen selbst versuchen, eine Pflegeversicherung zu errichten.
- 2013 wurden die „Ansichten des Staatsrats über die Entwicklungsbeschleunigung des Dienstleistungssektors für Senioren“³⁸ veröffentlicht. Bei diesen Ansichten handelt es sich um die umfassende Planung eines Dienstleistungssektors für Senioren, einschließlich Altenpflegeleistungen, Produkte für Alte, Gesundheits- und Finanzdienstleistungen für Alte usw. Grundgedanke ist, dass die ältere Generation über eine hohe Kaufkraft verfügt, weswegen sie bei der Verbrauchs- und Beschäftigungsentwicklung eine aktivere Rolle spielen soll. Die private Versicherungswirtschaft könnte davon profitieren: Die Regierung ermutigt die Versicherungsunternehmen, eine private Krankenversicherung und eine Langzeitpflegeversicherung für alte Menschen anzubieten. Außerdem wurde gefordert, bis 2020 im Altendienstleistungssektor über 10 Millionen neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Aus der Entwicklung der Richtlinien lässt sich schließen, dass die chinesische Regierung die Alterung der Gesellschaft und insbesondere Pflegebedürftigkeit nicht mehr nur als Risiko, sondern zunehmend auch als Chance für Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsentwicklung wahrnimmt. Seit Beginn des 21. Jahrhunderts tendiert die Regierung offensichtlich zu einer

³⁵ 中共中央国务院关于全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定, vom 17.12.2006, http://www.gov.cn/ztl/rkr/content_677920.htm.

³⁶ 全国老龄委办公室/发展改革委/教育部/民政部/劳动保障部/财政部/建设部/卫生部/人口计生委/税务总局, 关于全面推进居家养老服务工作的意见, vom 29. 01. 2008, http://www.gov.cn/zwgk/2008-02/25/content_899738.htm.

³⁷ 国务院, 社会养老服务体系发展规划 (201-2015), vom 16.12.2011, http://www.gov.cn/zhengce/content/2011-12/27/content_6550.htm.

³⁸ 国务院, 关于加快发展养老服务业的若干意见, vom 06.09.2013, http://www.gov.cn/zwgk/2013-09/13/content_2487704.htm.

privaten Pflegeversicherung. Die Versicherungsunternehmen versuchen sehr aktiv, eine kommerzielle Pflegeversicherung anzubieten. Bereits 2006 gab es private Pflegeversicherungen in China.³⁹ Doch dieses Geschäft hat sich in den vergangenen Jahren überhaupt nicht entwickelt, da die meisten Leute kein Interesse hatten.⁴⁰ Viele Experten sind der Meinung, die private Pflegeversicherung sei wegen des traditionellen Familienzusammenhalts und des niedrigen durchschnittlichen Einkommensniveaus keine geeignete Lösung für das Risiko der Pflegebedürftigkeit in China. Stattdessen sollte eine einheitliche soziale Langzeitpflegeversicherung aufgebaut werden.⁴¹

2015 gab es in China 144 Millionen Menschen über 65 Jahre. Nach einer Untersuchung der *Insurance Association of China* wurden ca. 80% der Pflegeaufgaben von Familienangehörigen übernommen.⁴² Aufgrund der Tendenz zu kleineren Familien führt die Pflegebedürftigkeit nun zu größeren Belastungen für die Familienangehörigen. Viele pflegebedürftige Alte bleiben deshalb lange Zeit in Krankenhäusern, um die Leistungen der Behandlungspflege der Krankenversicherung zu nutzen, da sie die Pflegekosten nicht selbst übernehmen können und/oder ihre Kinder wegen ihrer Erwerbstätigkeit die Eltern nicht pflegen können.⁴³ Viele lokale Regierungen haben erkannt, dass sich das Pflegedienstleistungssystem und der Dienstleistungssektor für Senioren ohne ein effektives Finanzierungssystem nicht entfalten können. Die Stadt *Qingdao* testet deswegen seit 2012 eine soziale Langzeitpflegeversicherung⁴⁴ und hat zudem 2014 die „Verwaltungsmethoden der Langzeitpflegeversicherung“ erlassen.⁴⁵ Die Städte *Changchun* und *Nantong* haben im Jahr 2015 ebenfalls eine Pflegeversicherung aufgebaut.⁴⁶

Aus den eben genannten Gründen fand der Vorschlag, eine soziale Pflegeversicherung einzuführen, Zustimmung. In dem staatlichen 13. Fünfjahresplan für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung (2016 – 2020) wurde das Ziel dargelegt, „den Aufbau einer

³⁹ 戴卫东, 商业护理保险在中国的前景分析, in: 学术交流, 2007/4, S. 118.

⁴⁰ 刘敬元, 长期护理险: 政府不出手, 百姓买不起, 险企玩不转, in: 证券日报, vom 06. 11. 2014, B03; 中国保险行业协会, 2016中国长期护理调研报告, S. 9, <http://www.iachina.cn/upload/2017/0105/20170105085458249.pdf>.

⁴¹ 戴卫东, 商业护理保险在中国的前景分析, S. 118.

⁴² 中国保险行业协会, 2016中国长期护理调研报告, S. 9, <http://www.iachina.cn/upload/2017/0105/20170105085458249.pdf>.

⁴³ 白天亮, 护理险: 亲人缓口气, 医院腾点地. in: 人民日报, vom 15. 12.2016.

⁴⁴ 青岛市人民政府办公厅, 关于建立长期医疗护理保险制度的意见(试行), 青政办发(2012)91号, vom 19.06.2012, <http://www.qingdao.gov.cn/n172/n68422/n1527/n27217087/121018100020068116.html>.

⁴⁵ 青岛市长长期医疗护理保险管理办法, 青人社发(2014)23号, vom 30.12.2014, <http://www.qingdao.gov.cn/n172/n24624151/n24626255/n24626269/n24626283/150317104307682452.html>.

⁴⁶ 长春市人民政府办公厅, 关于建立失能人员医疗照护保险制度的意见, 长府办发(2015)3号, http://www.ccyb.gov.cn/ecdomain/framework/ccyb/bcmhkomelkinbbogkjpjphgidcidkoof/dkcbjdjhlkiobbogkjpjphgidcidkoof.do?isfloat=1&disp_template=nhknmekbdpcibogdjfkggopmadelki&fileid=20161216011256285&moduleIDPage=dkcbjdjhlkiobbogkjpjphgidcidkoof&siteIDPage=ccyb&infoChecked=null; 南通市政府, 关于建立基本照护保险制度的意见, 通政发(2015)73号, vom 16.10.2015, http://xxgk.nantong.gov.cn/govdiropen/jcms_files/jcms1/web1/site/art/2015/10/20/art_5340_451181.html.

Langzeitpflegeversicherung zu erproben und Pilotprojekte durchzuführen“.⁴⁷ In der Folge hat das Ministerium für Personalwesen und soziale Sicherheit am 27. Juni 2016 die „Leitansichten über die Durchführung des Pilotprojekts der Langzeitpflegeversicherung“ veröffentlicht.⁴⁸ Dafür hat das Ministerium landesweit 15 Städte als Pilotstädte ausgewählt. Auf der Liste befinden sich nicht nur große Städte wie *Shanghai* und *Guangzhou*; viele kleinere Städte im Hinterland spielen auch eine aktive Rolle in dem Projekt. Manche Städte wie *Qingdao*, *Changchun* und *Nantong* haben vor dem Pilotprojekt schon soziale Pflegeversicherungen aufgebaut. Außerdem versuchen viele lokale Regierungen, wie der Bezirk *Haidian* von *Beijing*, die nicht auf der Liste stehen, ebenfalls mit eigenen Pflegeversicherungen die Finanzierungsprobleme in der Pflege zu lösen.

4.2. Inhalt und Durchführung des Pilotprojekts

4.2.1. Grundsätze

Die Leitlinien des Pilotprojekts enthalten keine Vorgaben für die konkrete Ausgestaltung der künftigen Pflegeversicherung. Sie beschränken sich auf grobe Forderungen des Ministeriums für die Pflegeversicherung. In den Leitansichten wurden zuerst die Grundsätze des Pilotprojekts festgelegt:⁴⁹

- Die soziale Pflegeversicherung gewährleistet nur eine Grundsicherung. Umfang und Standards müssen an das lokale Wirtschaftsentwicklungsniveau und die Leistungsfähigkeit der Betroffenen angepasst sein.
- Die Finanzierungs- und Leistungsverantwortung ist proportional auf die verschiedenen Teilnehmer zu verteilen.
- Die Verbindung mit anderen sozialen Sicherungssystemen und die Förderung des Gesundheitssektors sowie des Dienstleistungssystems sind zu berücksichtigen.
- Die Pilotstädte müssen anhand der Ziel- und Grundsatzvorgaben die Umsetzungsmaßnahmen und konkreten Standards für die örtliche Praxis formulieren.

4.2.2. Finanzierung der Langzeitpflegeversicherung

Nach den Leitlinien des Ministeriums kann das Finanzierungssystem der Pflegeversicherung flexibel aufgebaut werden. „Flexibel“ bedeutet, dass der Staat in der Phase „der Reform der Angebotsseite“⁵⁰ die Unternehmen nicht durch neue Beiträge belasten will. Die Pilotstädte sollen stattdessen neue Finanzquellen für die Pflegeversicherung suchen. Das Ministerium strebt an, durch Maßnahmen wie die Strukturverbesserung der Krankenversicherung die

⁴⁷ 国务院, 十三五规划纲要, vom 17.03.2016, http://www.xinhuanet.com/politics/2016lh/2016-03/17/c_1118366322.htm..

⁴⁸ 人力资源和社会保障部, 关于开展长期护理保险制度试点的指导意见, 人社厅发(2016)80号, http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201607/t20160705_242951.html.

⁴⁹ Nr. 1 (2) der Leitansichten.

⁵⁰ 龚雯/许志峰/吴秋余, 开局首季问大势—权威人士谈当前中国经济, in: 人民日报, vom 09.05.2016.

Kosten der Pflegeversicherung aus dem Krankenversicherungsfonds zu finanzieren.⁵¹ In der Praxis werden aber nur in *Qingdao*, *Changchun* und *Guangzhou* die Kosten der Pflegeversicherung völlig vom Krankenversicherungsfonds übernommen.⁵² In den anderen Städten werden die Kosten durch unterschiedliche Kombinationen aus Beiträgen, Zuschüssen, Geld aus Krankenkassen etc. gedeckt.

4.2.3. Versicherter Personenkreis

Gemäß den Leitlinien umfasst die Pflegeversicherung derzeit nur die Versicherten der Grundkrankenversicherung für Arbeitnehmer.⁵³ Doch viele Pilotstädte haben den versicherten Personenkreis erweitert. So umfasst beispielsweise die Pflegeversicherung in *Changchun*, *Shanghai* und *Nantong* nicht nur die Versicherten der Krankenversicherung für Arbeitnehmer, sondern auch die Versicherten der Grundkrankenversicherung für städtische Bewohner. In *Qingdao*, *Suzhou*, *Jingmen* und *Shihezi* werden die Versicherten der Krankenversicherung für ländliche Bewohner auch in die Pflegeversicherung einbezogen. Am höchsten ist der Abdeckungsgrad der Pflegeversicherung im Bezirk *Haidian*: Alle über 18-jährigen Bewohner (ausschließlich Studierende) werden von der Pflegeversicherung umfasst.

4.2.4. Leistungsberechtigter Personenkreis

Nach den Leitlinien können Versicherte, die lange Zeit pflegebedürftig sind, insbesondere schwer pflegebedürftige Personen, die Kosten der Alltagspflege und der Behandlungspflege, die einen engen Bezug zur Lebenssituation aufweisen, teilweise erstattet bekommen.⁵⁴ Allerdings wurde in den Leitlinien der Begriff „Pflegebedürftigkeit“ nicht definiert. Die Pilotstädte haben in ihren lokalen Regelungen jeweils eigene Definitionen für pflegebedürftige Personen festgehalten. Diese beinhalten in der Regel folgende Aspekte:

- Personen, die wegen Alter, Krankheiten oder Behinderungen
- im Ablauf des täglichen Lebens auf Dauer (voraussichtlich für mindestens sechs Monate)
- nicht für sich selbst sorgen können und Pflegehilfe benötigen.

In manchen Pilotstädten wie *Qingdao*, *Shanghai*, *Anqing* und *Nantong* wird gefordert, die Pflegebedürftigkeitsstufe der Versicherten auf Basis einer Skala der Aktivitäten des täglichen Lebens (activities of daily living, ADL) zu prüfen. In anderen Städten sind die Standards nicht ausdrücklich geregelt. Für die Bewertung der Pflegebedürftigkeit wird stattdessen ein ärztliches Attest verlangt.

⁵¹ Nr. 3 (7) der Leitansichten.

⁵² 长春市人民政府办公厅, 关于建立失能人员医疗照护保险制度的意见.

⁵³ Nr. 3 (6) der Leitansichten.

⁵⁴ Nr. 3 (1) der Leitansichten.

4.2.5. Voraussetzungen und Umfang der Leistungen

Für den Bezug der Pflegeleistungen muss die versicherte Person bestimmte Voraussetzungen erfüllen, die nun von den Pilotstädten selbst festgelegt werden. Die Pilot-Modelle sind dabei sehr unterschiedlich. Beispielsweise hat die Stadt *Shanghai* geregelt, dass die versicherte Person das 60. Lebensjahr erreicht haben und in den Ruhestand getreten sein muss.⁵⁵ Der Bezirk *Haidian* hat die Altersgrenze auf das 65. Lebensjahr erhöht. Zudem muss die versicherte Person kontinuierlich über 15 Jahre Beiträge in die Pflegeversicherung gezahlt haben. Die Pilotstadt *Anqing* wiederum fordert eine kontinuierliche Beitragszahlung von zwei Jahren und eine Mindestversicherungszeit von 15 Jahren.⁵⁶ In den Pilotstädten *Nantong* und *Jingmen* wurde hingegen keine Altersgrenze festgelegt. Die Versicherten, die wegen Alter, Behinderung oder Krankheit pflegebedürftig sind, können hier nach der ADL-Prüfung die Leistungen der Pflegeversicherung beantragen.⁵⁷

Der Umfang der Leistungen wird von den Pilotstädten selbst festgelegt. Das Ministerium hat nur gefordert, das Leistungsniveau grundsätzlich auf 70% der Gesamtkosten der Pflegeleistungen zu begrenzen.⁵⁸ In der Praxis wird dies jedoch sehr unterschiedlich gehandhabt, und die Grenze teilweise sogar überschritten. In *Qingdao*, *Shanghai* und *Changchun* erreicht die höchste Erstattungsquote 90% der Gesamtkosten.⁵⁹ In *Nantong* und *Anqing* ist die Erstattungsquote niedriger als 60%.⁶⁰

In allen Pilotstädten gilt das Prinzip des Vorrangs der Sachleistungen. Geldleistungen werden nur als Ergänzung gewährt. So können in *Shanghai* Pflegebedürftige eine zusätzliche Geldleistung bei der häuslichen Pflege beanspruchen, womit die Stadt auch das Prinzip des Vorrangs der häuslichen Pflege fördern möchte.⁶¹ Die häuslichen und die stationären Pflegeleistungen sind die beiden wichtigsten Arten der Pflegeversicherungsleistungen. Ambulante Pflege im Wohnbezirk wird zwar vom Staat gefordert, hat sich aber bis jetzt noch nicht entfaltet.

4.2.6. Organisation der Langzeitpflegeversicherung

(1) Verwaltungszuständigkeit

Bis jetzt werden die Pilotprojekte der Pflegeversicherung von den lokalen Behörden für Personalwesen und soziale Sicherheit geleitet. Im Rahmen der staatlichen

⁵⁵ 上海市政府, 上海市长期护理保险试点办法, 沪府发 (2017) 97号, vom 30.12.2017, <http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2319/nw12344/u26aw54809.html><http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2319/nw12344/u26aw54809.html>.

⁵⁶ 安庆市人民政府办公室, 关于安庆市城镇职工长期护理保险试点的实施意见, vom 12.01.2017, <http://aqxxgk.anqing.gov.cn/show.php?id=505293>.

⁵⁷ 南通市政府, 关于建立基本照护保险制度的意见.

⁵⁸ Nr. 3 (8) der Leitansichten.

⁵⁹ 长春市人民政府办公厅, 关于建立失能人员医疗照护保险制度的意见.

⁶⁰ 南通市政府, 关于建立基本照护保险制度的意见.

⁶¹ 上海市长期护理保险试点办法.

Verwaltungsreform 2018 wurde die Verwaltungszuständigkeit für Krankenversicherung und Mutterschaftsversicherung vom Ministerium für Personalwesen und soziale Sicherheit auf die neu eingerichtete *Nationale Gesundheitssicherungsagentur* übertragen. Aufgrund der engen Verbindung zwischen Krankenversicherung und Pflegeversicherung ist es wahrscheinlich, dass die *Nationale Gesundheitssicherungsagentur* künftig für den Pflegeversicherungszweig zuständig wird.

(2) Träger

Für die Pflegeversicherung wird ein eigener spezieller Fonds eingerichtet, wie es ihn für andere Versicherungszweige bereits gibt. Die derzeitigen Träger der Pflegeversicherung sind grundsätzlich die öffentlichen Verwaltungsinstitutionen für die Sozialversicherung, die direkt den lokalen Behörden für Personalwesen und soziale Sicherheit unterstellt sind. Das Ministerium hat aber in den Leitlinien gefordert: „[U]m die Verwaltungskapazitäten zu verbessern, können die qualifizierten kommerziellen Versicherungseinrichtungen und andere gesellschaftliche Kräfte eine aktive Rolle dabei übernehmen“.⁶² In der Praxis werden nur die Pflegeversicherungen von *Shanghai*, *Changchun* und *Shihezi* durch die öffentlichen Sozialversicherungsträger verwaltet. In anderen Städten übernehmen private Versicherungsunternehmen diese Aufgaben. Die öffentlichen Träger haben dann lediglich eine Überwachungsfunktion.

(3) Leistungserbringer

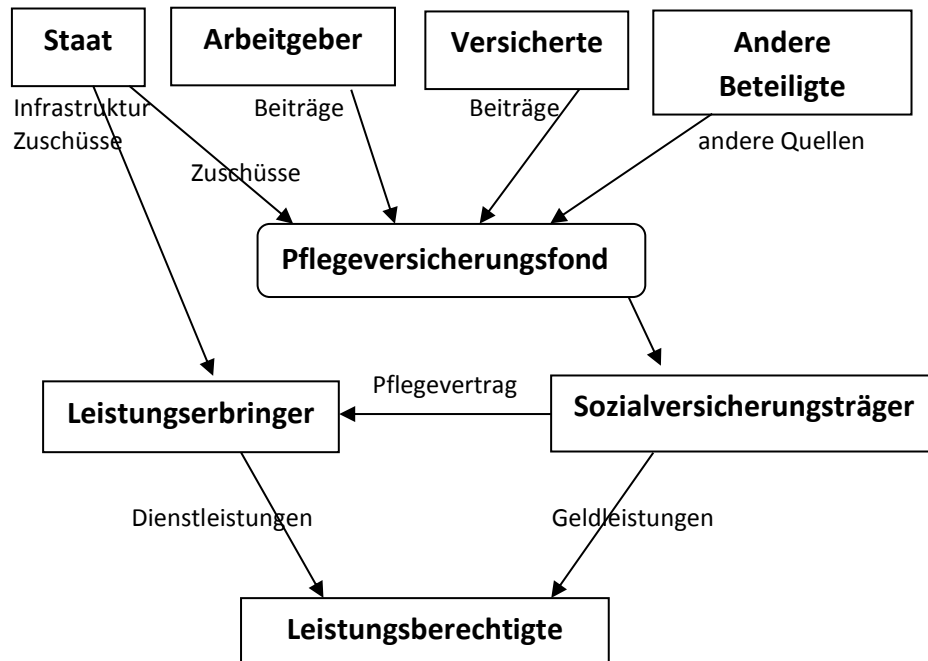
Leistungserbringer der aktuellen Pflegeversicherungsprojekte sind soziale Pflegeeinrichtungen, öffentliche und private Altenheime sowie Pflegeunternehmen. Die „gesellschaftlichen Kräfte“ werden von der Regierung gefördert, um sie als „tragende Säule“ des Dienstleistungssektors für Senioren zu entwickeln. Nach einer Reform des Systems der öffentlichen Altenpflegeeinrichtungen werden nun viele Altenheime von privaten Unternehmen geführt.⁶³

Bevor die Leistungserbringer mit den Trägern der Pflegeversicherung Pflegeverträge abschließen, benötigen sie eine Zulassung für die Leistungserbringung von den lokalen Behörden für soziale Angelegenheiten. Das System der Altenpflege in China funktioniert wie auf der folgenden Seite dargestellt.

⁶² Nr. 4 (11) der Leitansichten.

⁶³ 国务院, 关于加快发展养老服务业的若干意见, 国发 (2013) 35号, http://www.gov.cn/zwggk/2013-09/13/content_2487704.htm.

Langzeitpflegeversicherung in China



4.3 Fortschritte des Pilotprojekts

Nach einem Bericht des Ministeriums für Humanressourcen und Soziale Sicherheit über die Umsetzung der Langzeitpflegeversicherung waren 2017 über 44 Millionen Menschen versichert. Bis Ende 2017 erhielten rund 75.000 leistungsberechtigte Personen die Pflegeleistungen von den Versicherungsträgern. Die durchschnittliche Erstattungsquote der Pflegekosten betrug über 70% der Gesamtkosten. Dafür haben die Träger 7.600 Yuan pro Kopf gezahlt. Die Durchführung des Pilotprojekts zeigt bereits Auswirkungen auf den Markt der Pflegedienstleistungen. Laut einer – allerdings unvollständigen – Statistik wurden in der Pilotphase mehr als 40.000 Personen als Pflegekräfte in den Pflegedienstleistungen beschäftigt und mehr als sieben Milliarden Yuan an Kapital in den Altendienstleistungssektor eingeführt.⁶⁴

Gleichzeitig etablieren sich neue Ansätze familienpolitischer Maßnahmen. In einigen Provinzen wie *Henan*, *Guangxi* und *Fujian* wurde die Familienpflegezeit für Ein-Kind-Familien eingerichtet. Beispielsweise beträgt in der Provinz *Henan* die Familienpflegezeit mit Entgeltfortzahlung für Ein-Kind-Familien insgesamt 20 Tage pro Jahr.⁶⁵

⁶⁴ 人力资源和社会保障部, 长期护理保险试点进展顺利, vom 02.05.2018, http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/shehuibaozhang/gzdt/201805/t20180502_293342.html.

⁶⁵ 王烁, 8省份落实独生子女带薪护理假, vom 26.01.2018, http://district.ce.cn/newarea/roll/201801/26/t20180126_27915456.shtml.

4.3 Ergebnisse des Pilotprojekts

Das Pilotkonzept des Ministeriums für Humanressourcen und Soziale Sicherheit weicht von den „klassischen“ chinesischen Sozialversicherungszweigen in mehreren Punkten ab:

- Ein eigenes Beitragssystem ist bei der Pflegeversicherung nicht vorgesehen.
- Die Versicherungsträger beschränken sich nicht auf die öffentlichen Verwaltungsinstitutionen.
- Es wird eine „Katalysatorfunktion“ der Pflegeversicherung für die Entwicklung des Dienstleistungssektors für Senioren in den Richtlinien besonders betont.

Die Pilotstädte haben aus diesem Grund verschiedene Durchführungspläne ausgearbeitet, die aber schwierig einzuordnen sind. Zurzeit ist noch unklar, welches Modell als Vorbild zukünftig landesweit durchgeführt werden wird. Offensichtlich ist aber, dass die Pflegeversicherung in China als Teil des Dienstleistungssektors für Senioren behandelt werden wird. Die „*Economic Information Daily*“ hat am 16. Juli 2018 einen Bericht veröffentlicht, dessen Titel lautet: „*Es wird erwartet, dass die „Troika“ von Altendiensten, Bildungsdiensten und Gesundheitsdiensten die Binnennachfrage antreibt*“.⁶⁶ In dem Bericht wird die These aufgestellt, der Dienstleistungssektor für Senioren würde wahrscheinlich die nächste „Goldgrube“ nach der Immobilienbranche.

Dieser Bericht wurde im öffentlichen Diskurs stark kritisiert. Viele Leute sind der Ansicht, dass die Ausgabenposten Wohnen, Bildung und medizinische Behandlung schon seit langem „drei neue große Berge“ auf den Schultern der Bürger sind.⁶⁷ In den vergangenen Jahrzehnten hat die soziale Ungleichheit in China weiter zugenommen.⁶⁸ Nach den Forschungsergebnisse der *Southwestern University of Finance and Economics* liegt der Gini-Koeffizient seit 2013 in China bei ca. 0,6.⁶⁹ Falls sich die Privatisierungstendenz im Bereich der Altenpflege weiter verstärkt, werden immer mehr Familien die steigenden Lebenshaltungskosten nicht mehr tragen können.

⁶⁶ 周楠/屈凌燕/翟永冠, 养老、教育、医疗有望成拉动内需“三驾马车”, in: 经济参考报, vom 16.07.2018.

⁶⁷ 江宇, “靠养老教育医疗拉动内需”是饮鸩止渴的想法, vom 20. 07.2018, https://www.guancha.cn/jianguyu/2018_07_20_464886_s.shtml.

⁶⁸ Yu Xie/Xiang Zhou, Income Inequality in Today's China, in: PNAS May 13, 2014 111 (19) 6928-6933; Thomas Piketty/Li Yang/Gabriel Zucman, Capital Accumulation, Private Property and Rising Inequality in China, 1978-2015, NBER Working Paper, No. w23368, 2017, <http://www.nber.org/papers/w23368>.

⁶⁹ 中国家庭金融调查中心, 中国收入差距报告 (2013), (2015), <https://chfs.swufe.edu.cn/xiangqing.aspx?id=1209>.

5. REGELUNGEN

5.1. Gesetzessammlungen

法律出版社法规中心, 中华人民共和国劳动与社会保障法规全书 (Law Press China, Labor and Social Security Laws and Regulation), Beijing, 2018.

人力资源和社会保障部法规室, 人力资源和社会保障政策法规汇编 (Ministerium für Personalwesen und Soziale Sicherheit, Rechtssammlung für Personalwesen und Soziale Sicherheit), Beijing, 2016.

5.2. Politnormen zur Pflegeversicherung

中共中央/国务院, 关于加强老龄工作的决定, vom 19. 08. 2000, <http://www.nhfpc.gov.cn/jtfzs/s3581c/201307/e9f0bbfea6c742ec9b832e2021a02eac.shtml>.

中共中央/国务院, 关于全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定, vom 17.12. 2006, http://www.gov.cn/ztl/rkr/content_677920.htm.

全国老龄委办公室/发展改革委/教育部/民政部/劳动保障部/财政部/建设部/卫生部/人口计生委/税务总局, 关于全面推进居家养老服务工作的意见, vom 29. 01. 2008, http://www.gov.cn/zwgk/2008-02/25/content_899738.htm.

国务院, 社会养老服务体系建设规划 (2011—2015), vom 16. 12. 2011, http://www.gov.cn/zhengce/content/2011-12/27/content_6550.htm.

国务院, 关于加快发展养老服务业的若干意见, 国发〔2013〕35号, http://www.gov.cn/zwgk/2013-09/13/content_2487704.htm.

国务院, 国家人口发展规划 (2016—2030), vom 30. 12. 2016, http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/25/content_5163309.htm.

人力资源和社会保障部, 关于开展长期护理保险制度试点的指导意见, 人社厅发 (2016) 80号, http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201607/t20160705_242951.html.

青岛市关于建立长期医疗护理保险制度的意见(试行), 青政办字 (2012) 91号, vom 19. 06. 2012, <http://www.qingdao.gov.cn/n172/n68422/n1527/n27217087/121018100020068116.html>.

青岛市长期医疗护理保险管理办法, 青人社发 (2014) 23号, vom 30. 12. 2014, <http://www.qingdao.gov.cn/n172/n24624151/n24626255/n24626269/n24626283/150317104307682452.html>.

长春市关于建立失能人员医疗照护保险制度的意见, 长府办发 (2015) 3号, vom 16. 02. 2015, http://www.ccyb.gov.cn/ecdomain/framework/ccyb/bcmhkomelkinbbogkjpjphgidcidkoof/dkcbjdjhkiobbogkjpjphgidcidkoof.do?isfloat=1&disp_template=nhknmekbdpcibbogjdfkkgopmadelki&fileid=20161216011256285&moduleIDPage=dkcbjdjhkiobbogkjpjphgidcidkoof&siteIDPage=ccyb&infoChecked=null.

南通市关于建立基本照护保险制度的意见 (试行), 通政发 (2015) 73号, vom 16. 10. 2015, http://xxgk.nantong.gov.cn/govdiropen/jcms_files/jcms1/web1/site/art/2015/10/20/art_5340_451181.html.

关于安庆市城镇职工长期护理保险试点的实施意见, vom 12. 01. 2017, <http://aqxxgk.anqing.gov.cn/show.php?id=505293>.

上海市长期护理保险试点办法, 沪府发 (2017) 97号, vom 30. 12. 2017, <http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2319/nw12344/u26aw54809.htmlhttp://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2319/nw12344/u26aw54809.html>.

6. AUSGEWÄHLTE LITERATUR

6.1. Chinesische Referenzen

葛延风/贡森, 中国医改: 问题, 根源, 出路 (Ge/Gong, Chinese Healthcare Reform). Beijing, 2007.

胡鞍钢, 中国政治经济史论 (1949-1976) (Hu, Angang, Geschichte der politischen Ökonomie in China 1949-1976), Beijing, 2008.

林嘉 (主编), 社会法评论 (Lin, Jia (Hrsg.), Kommentar zum Sozialrecht), Beijing, 2006-2018.

王延中 (主编), 中国社会保障发展报告 (Wang, Yanzhong (Hrsg.), China Social Security System Development Report), Beijing, 1997- 2017.

温铁军, 八次危机: 中国的真实经验 1949-2009 (Wen, Tiejun, Eight Crises:Lessons from China, 1949-2009), Beijing, 2013.

郑功成 (主编), 中国社会保障发展报告 (Zheng, Gongcheng (Hrsg.), Development Report on China Social Security System), Beijing, 2016, 2017.

Zur Pflegeversicherung:

白天亮, 护理险: 亲人缓口气, 医院腾点地. in: 人民日报, vom 15. 12. 2016.

戴卫东, 商业护理保险在中国的前景分析, in: 学术交流, 2007/4, S. 118-123.

董克用, 中国人口老龄化及其经济社会影响, 北京, 2016.

甘犁, 以公开科学的抽样调查揭示真实的中国, vom 25. 01. 2013, <https://chfs.swufe.edu.cn/xiangqing.aspx?id=993>.

龚雯/许志峰/吴秋余, 开局首季问大势 — 权威人士谈当前中国经济, in: 人民日报, vom 09. 05. 2016.

国家发展和改革委员会, 人口和社会发展报告2014: 人口变动与公共服务, 2014.

江宇, “靠养老教育医疗拉动内需”是饮鸩止渴的想法, vom 20. 07. 2018, https://www.guancha.cn/jianguyu/2018_07_20_464886_s.shtml.

刘敬元, 长期护理险: 政府不出手, 百姓买不起, 险企玩不转, in: 证券日报, vom 06. 11. 2014, B03.

刘志彪/张晔, 提高生育率: 新时代中国人口发展的新任务, in: 新华日报, vom 14. 08. 2018.

人力资源和社会保障部, 长期护理保险试点进展顺利, vom 02. 05. 2018, http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/shehuibaozhang/gzdt/201805/t20180502_293342.html.

王烁, 8省份落实独生子女带薪护理假, vom 26. 01. 2018, http://district.ce.cn/newarea/roll/201801/26/t20180126_27915456.shtml.

中国保险行业协会, 2016中国长期护理调研报告, <http://www.iachina.cn/upload/2017/0105/20170105085458249.pdf>.

周楠/屈凌燕/翟永冠, 养老、教育、医疗有望成拉动内需“三驾马车”, in: 经济参考报, vom 16. 07. 2018.

6.2. Deutsche und englische Referenzen

Yu Xie/Xiang Zhou, Income Inequality in Today's China, in: PNAS May 13, 2014 111 (19) 6928-6933.

Thomas Piketty/Li Yang/Gabriel Zucman, Capital Accumulation, Private Property and Rising Inequality in China, 1978-2015. NBER Working Paper No. w23368, 2017. <http://www.nber.org/papers/w23368>.

Darimont, Barbara, Soziale Sicherheit in der VR China am Beispiel der städtischen und ländlichen Krankenversicherung. In: China heute, 2014/3, S. 173 - 178.

Barbara Darimont, Social Protection of Migrants in China. In: Becker, Ulrich/ Pennings, Frans/ Dijkhoff, Tineke (Hrsg.), International Standard-Setting and Innovations in Social Security, 2013, S. 345-360.

Barbara Darimont, Poverty: Introduction and Analysis. In: Becker, Ulrich/ Pennings, Frans/ Dijkhoff, Tineke (Hrsg.), International Standard-Setting and Innovations in Social Security, 2013, S. 135-138 und S. 199-203.

Barbara Darimont; Dongmei Liu, The health care system of the People's Republic of China: Between privatization and public health care. In: International Social Security Review, Vol. 66, 1/2013, S. 97-116.

Barbara Darimont, Das Sozialversicherungsgesetz der V. R. China. In: Zeitschrift für Chinesisches Recht 18 (2011) 4, S. 266-274.

Barbara Darimont; Dongmei Liu, Das Recht der sozialen Hilfe und des Wohngeldes. In: Zeitschrift für Chinesisches Recht 17 (2010) 4. S. 338-348.

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, Vol. 38, 2010, S. 111-123.

Dongmei Liu, Reformen des Sozialleistungsrechts in der Volksrepublik China unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der Verfassung und des Einflusses internationaler Organisationen, Nomos 2011.

Darimont, Barbara, Sozialversicherungsrecht der V. R. China – unter besonderer Berücksichtigung der Rentenversicherung und ihrer Reformfragen, Baden-Baden 2004.

7. DATENBANKEN

全国人大法律法规库 (Rechtsdatenbank des Volkskongresses), <http://law.npc.gov.cn:87/home/begin1.cbs>

中央政府政策 (Politnormen der Zentralregierung), <http://www.gov.cn/zhengce/>

中国统计年鉴 (China Statistical Yearbook), <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>

社会服务统计数据 (Statistische Daten über soziale Dienste), <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/tjsj/>

卫生事业统计数据 (Statistische Daten über Gesundheitswesen), <http://www.nhfpc.gov.cn/zwgkzt/pwstj/list.shtml>

人力资源和社会保障统计数据 (Statistische Daten über Personalwesen und soziale Sicherheit), <http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/>

中国财政年鉴 (Finanzjahresbuch), http://www.mof.gov.cn/zaixianfuwu/baokannianjian/CaiZhengBuBaoKanNianJian/CaiZhengBuNianJian/CaiZhengBuZhongGuoCaiZhengNianJian/200806/t20080604_45050.html

8. STATISTISCHE DATEN

国家统计局, 2017年国民经济和社会发展统计公报, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228_1585631.html

人力资源和社会保障部, 2017年度人力资源和社会保障事业发展统计公报, http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/201805/t20180521_294287.html

国家卫生健康委员会, 2017年我国卫生健康事业发展统计公报, <http://www.nhfpc.gov.cn/guihuaxxs/s10743/201806/44e3cdf11fa4c7f928c879d435b6a18.shtml>

Dr. Dongmei Liu
Juristische Fakultät
Universität Zhongnan
Changsha, VR China