



**China Analysis No. 37**  
**August 2004 (überarbeitete Fassung)**  
**[www.chinapolitik.de](http://www.chinapolitik.de)**

---

**Das Altersrentensystem  
in der Volksrepublik China**

---

**Caroline Heuer**

Diplom-Volkswirtin

*China Analysis* wird herausgegeben von:

Professor Dr. Sebastian Heilmann  
Lehrstuhl für Politik und Wirtschaft Chinas  
Universität Trier  
E-mail: [china\\_analysis@chinapolitik.de](mailto:china_analysis@chinapolitik.de)

# Caroline Heuer

## Das Altersrentensystem in der Volksrepublik China<sup>1</sup>

---

### Inhaltsübersicht

- Einleitung
  - 1. Darstellung der Datenlage
  - 2. Überblick über die Entwicklung des Rentensystems in China
    - 2.1 Grundelemente
    - 2.2 Entwicklung des Altersrentensystems in städtischen Gebieten
      - 2.2.1 Reformen in den 1990er Jahren
      - 2.2.2 Das gegenwärtige System
      - 2.2.3 Herausforderungen bei der Umsetzung
    - 2.3 Entwicklung des Altersrentensystems auf dem Land
      - 2.3.1 Das gegenwärtige System
      - 2.3.2 Umsetzung des gegenwärtigen Systems
    - 2.4 Entwicklung des Altersrentensystems für Regierungs- und Verwaltungsangestellte
      - 2.4.1 Das gegenwärtige System
      - 2.4.2 Reformbestrebungen
  - 3. Fazit und Ausblick
  - Literaturverzeichnis
- 

### Einleitung

Die chinesische Verfassung räumt in Art. 45 jedem Bürger das Recht auf staatliche Hilfe im Alter ein und verpflichtet den Staat, die dafür nötigen Maßnahmen zu ergreifen. Inwieweit dieser Anspruch bisher und zukünftig erfüllt werden kann, ist Gegenstand des folgenden Beitrags. Die Diskussion um das Alterssicherungssystem der VR China wurde in der vergangenen Dekade immer wieder in China selbst aufgegriffen und durch Reformversuche der Regierung angetrieben.

Als ein Vermächtnis der Planwirtschaft, in der die Staatsunternehmen (SOE) die Renten finanzieren mussten, sind SOEs durch hohe Rentenlasten gezeichnet.<sup>2</sup> Im Zuge der Wirtschaftsreformen wurde die Beschäftigung in diesen Unternehmen reduziert, sodass die Anzahl der Rentner im Verhältnis zu der der Beschäftigten in Staatsunternehmen stieg. Ferner sind manche Unternehmen – nicht nur aufgrund der hohen finanziellen Belastung durch Rentenauszahlungen – nicht wettbewerbsfähig. Renten können teilweise bereits heute nicht oder nur verspätet ausgezahlt werden.<sup>3</sup> Der folgende Beitrag gibt einen Überblick über die Entwicklung der Rentensysteme in der Volksrepublik und legt die

<sup>1</sup> Dieser Artikel erscheint in ähnlicher Form als Beitrag des Sammelbandes *Dimensionen sozialer Herausforderungen in der Volksrepublik China*, Asienhaus Essen, Herbst 2004.

<sup>2</sup> Das System der sozialen Sicherung war bis Ende der 1980er Jahre eng an die Arbeitseinheit (Danwei) gebunden. Die Danwei versorgte ihre Mitglieder nicht nur mit einer Wohnung, sondern garantierte medizinische Versorgung und Alterssicherung sowie vor allem einen lebenslangen Arbeitsplatz.

<sup>3</sup> Unvollständigen Statistiken zufolge hatten sich bis Mitte 1998 bereits Zahlungsrückstände von 8,7 Mrd. RMB (1,05 Mrd. US\$) angesammelt. Teilweise mussten Rentner über zehn Monate auf die Rentenauszahlung warten. Vgl. Darmont, B. (2000) S. 133.

Grundzüge des gegenwärtigen Systems ebenso wie den verbleibenden Handlungsbedarf dar. Zunächst werden grundlegende, relevante Daten vorgestellt. Anschließend wird nach einer kurzen Darstellung wesentlicher Elemente eines Rentensystems auf die drei unterschiedlichen Alterssicherungssysteme der VR China eingegangen. Im ersten Schritt wird das urbane System in Unternehmen, dann jenes für die ländliche Bevölkerung und zuletzt jenes für Regierungsangestellte skizziert. Aufgrund der Vielfalt der Herausforderungen einer effektiven Etablierung eines Rentensystems, der regionalen Spezifika und der Systemgestaltungsfreiheit auf Provinzebene werden in dem Beitrag lediglich die Grundzüge des heutigen Systems dargestellt. Bei der gesamten Darstellung ist es wesentlich, zwischen dem formal rechtlich festgelegten und dem tatsächlich umgesetzten Rentensystem zu differenzieren.

## 1 Darstellung der Datenlage

Eine Darstellung des Rentensystems der Volksrepublik China und seiner Veränderung in den vergangenen Jahren erfordert einen grundlegenden Überblick über die nationale und regionalspezifische Altersstruktur. Aufgrund der seit zwei Dekaden verfolgten Ein-Kind-Politik wuchs die chinesische Bevölkerung mit einer natürlichen Wachstumsrate von nur 6,5 % auf 1,28 Mrd. im Jahr 2002 an.<sup>4</sup> Dieser Wert variiert regional von 12,8 % in Tibet bis -0,5 % in Shanghai. Landesweit dominiert die Gruppe der 15-64-Jährigen (71%). Die über 65-Jährigen summieren sich auf etwa 8% der Bevölkerung, die Gruppe der unter 14-Jährigen hingegen auf 21%.<sup>5</sup> Die Veränderung dieser Zusammensetzung der Bevölkerung im Verlauf der letzten fünfzig Jahre ist Übersicht 1 zu entnehmen. In diesem Zusammenhang divergieren die verfügbaren Daten über die absolute Höhe. Tendenziell steigt der Anteil der über 65-Jährigen, jener der unter 15-Jährigen jedoch sinkt.

Der Eindruck einer alternden Bevölkerung verstärkt sich weiterhin bei der Betrachtung des Altersabhängigkeitsquotienten, der das Verhältnis der über 65-Jährigen zu der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre) angibt. Dieser betrug 2002 für China 11,6 %, regional schwankt er jedoch von 17,7% in Shanghai bis 7,9% in Qinghai.<sup>6</sup> Ein allgemeiner Normwert für eine „normale“ oder für eine überalterte Gesellschaft ist umstritten, dennoch wird häufig der UN-Richtwert von über 7% für den Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung als Signal für eine überalterte Bevölkerung genannt.<sup>7</sup> Diese Entwicklung wird durch die sinkende Kinderzahl verstärkt. Bekam 1990 eine Frau noch durchschnittlich 2,1 Kinder, so beträgt die Zahl 2000 lediglich 1,9 und scheint weiter zu sinken.<sup>8</sup> In einem über Umlage finanzierten Rentensystem führt die überproportionale Zunahme nicht erwerbstätiger älterer Bevölkerungsteile zu Finanzierungsengpässen, da der beitragszahlende Teil der Bevölkerung sinkt, die Zahl der Leistungsempfänger jedoch steigt.

**Übersicht 1: Verhältnis der Altersgruppen in der Bevölkerung 1953 – 2002 (%)**

| Jahr/ Altersgruppe | 0-14  | 15-64 | Über 65 |
|--------------------|-------|-------|---------|
| 1953               | 36,28 | 59,31 | 4,41    |
| 1964               | 40,69 | 55,75 | 3,56    |
| 1982               | 33,59 | 61,50 | 4,91    |
| 1990               | 27,69 | 66,74 | 5,57    |
| 2002               | 21,29 | 70,55 | 8,16    |

Quelle: National Bureau of Statistics (2003) S. 99, (2003a) S. 16.

<sup>4</sup> Vgl. National Bureau of Statistics (2003a) S. 3.

<sup>5</sup> Vgl. National Bureau of Statistics (2003a) S. 16.

<sup>6</sup> Vgl. National Bureau of Statistics (2003a) S. 16.

<sup>7</sup> Vgl. Krieg, R.; Schädler, M. (1995) S. 60.

<sup>8</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2002) S. 1.

**Übersicht 2: Bevölkerungsentwicklung der VR China (Stand 1995)**

| Jahr | Anteil der über 60-Jährigen an der städtischen Bevölkerung (%) | Anteil der über 60-Jährigen an der ländlichen Bevölkerung (%) | Lebenserwartung im Durchschnitt Männer* | Lebenserwartung im Durchschnitt Frauen* |
|------|--|---|---|---|
| 1990 | 8,2  | 8,7   | -                                       | -                                       |
| 1995 | 8,8  | 9,5   | -                                       | -                                       |
| 2000 | 9,9  | 10,8  | 69,48                                   | 74,26                                   |
| 2005 | 9,4  | 10,2  | 71,07                                   | 76,10                                   |
| 2010 | 11,1   | 12,0  | 71,99                                   | 77,24                                   |
| 2015 | 13,2   | 14,3  | 72,74                                   | 78,05                                   |
| 2020 | 14,6   | 16,0  | k.A.                                    | k.A.                                    |

Quelle: in Anlehnung an Zhang, J. (2003): S. 873, \* Stand 1999.

## 2 Überblick über die Entwicklung des Rentensystems in China

### 2.1 Grundelemente

In dieser Studie kann eine ausführliche Diskussion über die Struktur unterschiedlicher Rentensysteme nicht geführt werden. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass es allgemein zwischen einem über Umlage finanzierten und einem über Kapitalinvestitionen finanzierten System zu unterscheiden gilt. Die Beurteilung des jeweiligen Systems erfordert unter anderem die Untersuchung von Elementen wie Bevölkerungswachstum, Höhe des Zinssatzes und die Entscheidungskompetenz hierüber. Die Funktionsfähigkeit und Stabilität der Finanz- und Kapitalmärkte ist ebenso von Bedeutung wie Faktoren der individuellen Nutzenfunktionen und der kulturellen Eigenheiten der jeweiligen Gesellschaft. Darüber hinaus muss zwischen beitrags- und leistungsdefinierten Rentensystemen unterschieden werden. Im Rahmen eines beitragsdefinierten Systems geben die Teilnehmer festgelegte Beträge während der Erwerbstätigkeit ab. Die Höhe der Rentenauszahlung wird danach bemessen, welcher Betrag sich in den kapitalisierten Konten kumuliert hat bzw. wie hoch die Beiträge der nachfolgenden Generation sind. Im Gegensatz hierzu erhalten in einem leistungsdefinierten System die ehemals Erwerbstätigen eine Rentenauszahlung, die nach einer Formel berechnet wird, in die die Anzahl der Erwerbsjahre und die jeweilige Lohngeschichte als Faktoren eingehen.<sup>9</sup>

Die derzeitige Altersrentenversorgung in China gliedert sich in drei Systeme. Die Sicherung in den urbanen Unternehmen, die der ländlichen Bevölkerung und jene der Regierungs- und Verwaltungsangestellten existieren parallel.

Verfolgt man die Diskussion um das chinesische Rentensystem, ist unschwer zu erkennen, dass der Fokus sich besonders auf den Teil der Bevölkerung bezieht, der in Unternehmen in städtischen Gebieten beschäftigt ist. Das für diesen Bevölkerungsteil konzipierte Rentensystem besteht heute aus drei Säulen: einer Grundsicherung, einer betrieblichen und einer freiwilligen privaten Zusatzversorgung, die bisher allerdings kaum zum Tragen kommt und deswegen hier nicht näher erläutert wird. Die Grundsicherung soll über ein Teilkapitaldeckungsverfahren finanziert werden. Die beiden anderen Elemente sollen über ein reines Kapitaldeckungsverfahren organisiert werden. Es werden die Bezeichnungen Kapitaldeckung und Teilkapitaldeckung verwendet, obwohl sich im Verlauf des Beitrags zeigen wird, dass sie zwar offiziell eingeführt, bisher jedoch nicht real umgesetzt werden. Die ländliche Alterssicherung ist erst im Aufbau und beruht stark auf einem der Sozialhilfe ähnlichen System. Das System für Regierungs- und Verwaltungsangestellte besteht aus einem reinen

<sup>9</sup> Vgl. World Bank (1997) S. 69.

Umlageverfahren, wobei die Angestellten keine Beiträge leisten. Die Verantwortung, die Finanzierung und Organisation der drei Bereiche sind bisher vollkommen eigenständig gestaltet.

## 2.2 Entwicklung des Rentensystems in städtischen Gebieten

Die Anfänge der modernen Rentenversorgung in der Volksrepublik China gehen zurück bis 1951. Die damals erlassene „Regulierung zur Nationalen Arbeitsversicherung“ sah eine Rentenversorgung für Arbeitnehmer in Betrieben mit mehr als 100 Beschäftigten vor.<sup>10</sup> Die Verantwortung für die Durchführung dieser Regulierung und der allgemeinen staatlichen Sozialpolitik übernahm der Gesamtchinesische Gewerkschaftsbund. Die Aufsicht unterlag dem Arbeitsministerium.<sup>11</sup> Männliche Arbeiter erwarben nach mindestens 25-jährigem Arbeitsverhältnis Rentenanwartschaften und waren im Alter von 60 Jahren rentenbezugsberechtigt. Weibliche Arbeiter waren bereits im Alter von 55 Jahren rentenbezugsberechtigt. Das damalige Rentenniveau belief sich auf 50% - 70% des Standardlohns, abhängig von der Dauer des Arbeitsverhältnisses.<sup>12</sup> Das damalige System war dementsprechend eines definierter Bezüge. Diese Regulierung wurde 1958 auf Betriebe mit weniger als 100 Beschäftigten ausgeweitet.<sup>13</sup> Das damalige System finanzierte sich aus Beiträgen, die alleinig von der Unternehmensseite gezahlt wurden und 3% der Lohnsumme betrugen. Von den gezahlten Beiträgen wurden lediglich 70% für Sozialleistungen verwendet. Die verbleibenden 30% gingen in einen übergeordneten Fonds ein, dessen Verwendungsziel nicht eindeutig formuliert war.<sup>14</sup> Die Zahl der in dem Rentensystem erfassten Empfänger entwickelte sich rapide von 20.000 im Jahr 1952 über 63.000 im Jahr 1956 bis 1966, als 1 Million Leistungsempfänger versorgt wurden.<sup>15</sup>

Während den Jahren der „Kulturrevolution“ (1966-1976) wurden die Verantwortungsbereiche neu geordnet. So hatten nicht mehr das Arbeitsministerium und die Gewerkschaften die Verwaltungskompetenz über die Rentenbeiträge und ihre Auszahlungen, sondern regionale Arbeitsbüros und die Unternehmen selbst.<sup>16</sup> Darüber hinaus resultierten aus den Unruhen während der „Kulturrevolution“ zum einen das Ende des sozialen Umlageverfahrens und zum anderen die Verwendung der Rentenmittel für andere unternehmerische Zwecke.<sup>17</sup>

Erst 1978 wurde das fundamentale Recht auf Rentensicherung in zwei Entscheidungen des Staatsrats erneut bestätigt.<sup>18</sup> In diesen wurde das Rentenniveau auf 60% für zehn, auf 70% für 15 und auf 75% des Standardlohns für mehr als 20 Arbeitsjahre festgelegt. Diese erhöhte Attraktivität der Alterssicherung führte in den folgenden Jahren unter anderem in Zusammenhang mit der Rückkehr vieler während der „Kulturrevolution“ auf das Land Verschickter oder deren Kinder<sup>19</sup> in die Stadt zu einer zunehmenden Zahl von Anspruchsberechtigten, wodurch sich das Verhältnis von Beschäftigten zu Rentnern verschlechterte. Aus diesem Grund wurden wiederum erhöhte Beitragsszahlungen notwendig.

---

<sup>10</sup> Vgl. World Bank (1997) S. 15.

<sup>11</sup> Vgl. Zhang, J. (2003) S. 867.

<sup>12</sup> Vgl. Whiteford, P. (2001) S. 3.

<sup>13</sup> Vgl. World Bank (1997) S. 15 f.

<sup>14</sup> Vgl. Ce, S.; Williamson, J. (2003) S. 4.

<sup>15</sup> Vgl. Gong, S.; Hussain, A.; Leisering, L. (2002) S.12.

<sup>16</sup> Vgl. Zhang, J. (2003) S. 868.

<sup>17</sup> Vgl. World Bank (1997) S. 16 f.

<sup>18</sup> Vgl. Sin, Y. (2000) S. 5.

<sup>19</sup> Bis 1986 hatten Jugendliche das Recht, auf den Arbeitsplatz der Eltern zu folgen. Dies förderte die Bereitschaft der Eltern zu vorzeitiger Pensionierung. Vgl. Krieg, R.; Schädler, M. (1995) S. 95.

Der Rentnerquotient<sup>20</sup> wuchs von 1978 bis 1984 um 9,2 Prozentpunkte (1978: 3,3%; 1984: 12,5%).<sup>21</sup> Darüber hinaus wurde das Bruttorentenniveau<sup>22</sup> zwar leicht gesenkt, doch befand es sich weiterhin auf dem sehr hohen Niveau von 83,2% (im Gegensatz zu 92,4% im Jahr 1978).<sup>23</sup> Aus diesen Gründen stiegen die notwendigen Rentenzahlungen von 1,41 Mrd. RMB im Jahr 1978 auf 8,16 Mrd. RMB im Jahr 1984 an. Aufgrund der weiterhin geltenden Regelung, die Unternehmen vollständig für die Zahlungen der Renten heranzuziehen, waren einige Betriebe, die für eine hohe Zahl ehemals Beschäftigter Rentenzahlungen leisten mussten, mit Kosten konfrontiert, die teilweise 50% der Lohnsumme überstiegen.<sup>24</sup>

Zusammenfassend ist die chinesische Alterssicherung innerhalb des Systems der sozialen Sicherung in Unternehmen bis in die 1980er Jahre durch folgende Merkmale gekennzeichnet. Zum einen leisten lediglich Unternehmen Beiträge, die nicht gesetzlich, jedoch de facto verpflichtend waren.<sup>25</sup> Zum anderen war die Alterssicherung bis in die 1980er Jahre hinein keiner eigenständigen Institution zugeordnet. Vielmehr war sie in das Gesamtsystem der sozialen Sicherung eingebunden.<sup>26</sup>

Im Zuge der beginnenden Wirtschaftsreform wurden unter anderem strukturelle Veränderungen derart initiiert, dass jeder Betrieb für Gewinn und Verlust selbstständig verantwortlich war, jedoch weiterhin für die Renten der ehemals Beschäftigten aufkommen musste. Dadurch entstanden Wettbewerbsnachteile für jene Betriebe, die Leistungen an eine hohe Anzahl Rentner erbringen mussten.<sup>27</sup>

Aufgrund dieser hier nur skizzierten Situation, steigenden Ausgaben für Rentenleistungen, unzureichender Bevölkerungsdurchdringung und des damaligen Verhältnisses von Rentenbeziehern zu Erwerbstägigen und der daraus resultierenden finanziellen Schwierigkeiten wurden seit den 1980er Jahren unterschiedliche Rentenmodelle in Provinzen auf einer Probebasis eingeführt. Ziel dieser Modelle war es, einen finanziellen Ausgleich zwischen mehr und weniger belasteten Unternehmen aufgrund zu leistender Rentenzahlungen zu erreichen und dadurch Risiken zu streuen.

Die Rentenreform der 1980er Jahre (insbesondere der Staatsratsbeschluss Nr. 77, 1986) beinhaltete den Aufbau eines überbetrieblichen Rentenversicherungsfonds (Sozialkonto), in den die Unternehmen zu gleichen Teilen einzahlten, sodass die Rentenlast zwischen den Betrieben aufgeteilt und das Risiko gestreut wurde. Hierbei zahlten die Unternehmen je nach regionaler Regelung 15% - 25% der Lohnsumme der im Betrieb Angestellten. Für Vertragsarbeiter<sup>28</sup> wurden lediglich 15% der Lohnsumme abgegeben, da diese einen Eigenanteil von 3% leisten mussten. Bis 1990 hatten offiziell 96% aller chinesischen Kreise und Städte das neue System eingeführt. Es erfasste nach offiziellen Angaben 52 Mio. lebenslang Beschäftigte, 100 Mio. Vertragsarbeiter in sowie 100 Mio. Rentner aus

---

<sup>20</sup> Rentnerquotient: Anzahl der Rentner im Verhältnis zur Anzahl der Beitragszahler.

<sup>21</sup> Vgl. Fan J. (2000) S. 82.

<sup>22</sup> Bruttorentenniveau: durchschnittliche Bruttorente zum durchschnittlichen versicherungspflichtigen Bruttoarbeitsgehalt.

<sup>23</sup> Vgl. Fan, J. (2000) S. 82.

<sup>24</sup> Vgl. Fan J. (2000) S. 83. In einer Baumvollspinnerei in Shanghai betragen die Kosten 70% der Lohnsumme, in einem anderen Unternehmen waren nur 2,4% der Lohnsumme für Renten zu zahlen.

<sup>25</sup> Die Teilnahme an der Arbeiterversicherung war für Staatsbetriebe verpflichtend, für Kollektivbetriebe freiwillig.

<sup>26</sup> Vgl. Fan, J. (2000) S. 68.

<sup>27</sup> Vgl. Wang M. (2002) S. 5.

<sup>28</sup> 1986 wurde erstmals ein Vertragsarbeitssystem eingeführt. Neu eingestellte Arbeiter sollten auf Vertragsbasis beschäftigt werden, während die, die 1986 bereits ein Arbeitsverhältnis hatten, weiterhin von einer lebenslangen Beschäftigung profitieren sollten.

staatlichen Betrieben.<sup>29</sup> Neben den durchaus positiv zu bewertenden Merkmalen des Poolings wie bspw. dem sozialen Ausgleich traten bald Unzulänglichkeiten zu Tage, die unter anderem in der Ungleichbehandlung von Vertragsarbeitern und lebenslang Angestellten, in den nur unzuverlässig gezahlten Beiträgen sowie dem engen Geltungsbereich (nur Arbeitnehmer in staatlichen Betrieben) bestanden. Ferner blieben Rentenansprüche bei Arbeitsplatzwechsel ungeklärt sowie Erfassungs- und Kontrollprobleme, die unter anderem zu nur ungenauen Sozialstatistiken führten.<sup>30</sup>

### 2.2.1 Reformen in den 1990er Jahren

Vor diesem Hintergrund wurde im Juni 1991 der „Beschluss zur Reform des Rentenversicherungssystem für Arbeiter und Angestellte in Betrieben“ vom Staatsrat verabschiedet. Dementsprechend soll die Altersversicherung über drei Säulen geregelt werden. Diese umfassen die staatliche Grundrentenversicherung, eine betriebliche und eine private Zusatzversicherung. Die erste Stufe der staatlichen Rentenversicherung, die nach dem Teilkapitaldeckungsverfahren organisiert sein soll, schließt alle Arbeitnehmer in staatlichen und kollektiven Unternehmen in städtischen Gebieten verpflichtend ein. Die Beiträge hierzu sollen von den Unternehmen (18% der Lohnsumme aller Arbeitnehmer) und Arbeitnehmern (3% des Einkommens) gezahlt werden.<sup>31</sup> Die zweite Stufe - die betriebliche Alterssicherung - soll ergänzend von den Betrieben für die Arbeitnehmer angelegt werden. Das dritte Element beinhaltet die private Alterssicherung, die durch freiwillige, steuerlich begünstigte Beiträge finanziert wird. Die lokale Ausgestaltung obliegt der Provinzregierung.<sup>32</sup>

In dem „Rundschreiben über die Vertiefung der Rentenversicherungsreform für Arbeitnehmer in Betrieben“ (Staatsratdokument Nr.6, 1995) orientierte sich der Staatsrat an Erfahrungen der Provinzen mit dem dargestellten Grundsystem und verabschiedete zwei Entwürfe, die wahlweise in den Provinzen eingeführt werden sollten. Dies sollte eine weitere Stufe hin zu einem landesweit einheitlichen urbanen System darstellen, das bis zum Ende der vergangenen Dekade hätte erreicht werden sollen.<sup>33</sup>

Der Modellvorschlag 1 gibt für alle Erwerbstätigen in Städten (Erwerbstätige in Regierungsinstitutionen ausgenommen) verpflichtend einen umfassenden persönlichen Geltungsbereich vor. Das Unternehmen leistet einen von der Provinzregierung festgelegten Beitrag. Von diesem werden 8% des im vergangenen Jahr durchschnittlich erzielten Monatslohns des Versicherten und 5% des in der Region durchschnittlich erzielten Monatslohns auf das Individualkonto des Versicherten überwiesen. Der verbleibende Unternehmeranteil wird auf das Sozialkonto transferiert, das das Umlageelement in dem System darstellt. Demgegenüber zahlt der Arbeitnehmer einen von der Regionalregierung festgesetzten Anteil (3%) des Monatseinkommens auf sein individuelles Rentenkonto. Das Individualkonto wird separat für jeden Beschäftigten angelegt. Die Beitragsbemessungsgrenze liegt bei 200%-300% des durchschnittlichen Monatseinkommens aller Versicherten in der Region. Beträgt ein Lohn weniger als 60% des Durchschnittseinkommens aller Versicherten der Region, wird ein Arbeitnehmerbeitrag von 3% bezogen auf 60% des Durchschnittseinkommens der Versicherten in der Region erhoben. Für den Fall, dass das Kapitalvermögen des Sozialkontos nicht ausreicht, um die nötigen Rentenzahlungen zu finanzieren, sollen die regionalen Finanzämter Steuermittel ergänzend einsetzen. Die Inanspruchnahme der Rentenleistungen wird erst nach einer Rentenbeitragszah-

---

<sup>29</sup> Vgl. Fan, J. (2000) S. 88.

<sup>30</sup> Vgl. Krieg, R.; Schädler, M. (1995) S. 107.

<sup>31</sup> 1994 schwankten die Unternehmensbeiträge zwischen 13,5% und 27% interprovinziell. Die Arbeitnehmerbeiträge variierten zwischen 2% und 7,5%. Vgl. World Bank (1997) S. 20.

<sup>32</sup> Vgl. Fan, J. (2000) S. 94 f.

<sup>33</sup> Vgl. für die Darstellung der zwei Modelle Fan, J. (2002) S. 108 ff.

lung von 15 Jahren oder nach 10-jähriger Beschäftigung möglich. Insgesamt werden zwei Altersrentenzahlungen unterschieden. Die Rente wird hauptsächlich aus dem 120sten (12 Monate, 10 Jahre) Anteil des auf dem Individualkonto akkumulierten Kapitals finanziert. Lediglich für den Fall, dass die vorgesehene Rentenhöhe nicht erreicht werden kann oder wenn die Lebenserwartung von etwa 70 Jahren (1990: 68,55; 2000: 71,40)<sup>34</sup> überstiegen wird, wird eine Ausgleichszahlung aus dem Sozialkonto vorgenommen. Dieses Modell enthält die staatliche Garantie einer lebenslangen Rente sowie einer Mindestrente. In der Praxis werden jedoch Bestände des Individualkontos für Zahlungen des Sozialkontos verwendet, sodass eine reale Kapitalakkumulation selten stattfindet. Vielmehr stellen die Individualkonten de facto nominelle Konten dar.<sup>35</sup>

Der Modellentwurf 2 unterscheidet sich vom ersten Vorschlag durch dessen stärkere Betonung der sozialen Ausgleichskomponente. Grundsätzlich gleicht sich der erfasste Personenkreis der beiden Modelle. Der Arbeitgeber zahlt seinen von der Regionalregierung festgesetzten Beitrag auf ein Sozialkonto und auf die Individualkonten seiner Beschäftigten. Der Beitragssatz entspricht einem Prozentsatz der Lohnsumme aller Arbeitnehmer der Region, der von der Regionalregierung determiniert wird. Der Arbeitnehmer zahlt einen von der Regierung festgesetzten Anteil seines im Vorjahr erzielten durchschnittlichen Monatslohns auf sein Individualkonto. Die Beitragsbemessungsgrenze liegt bei 300% des regional erzielten Durchschnittslohns der Versicherten. Der Rentenanspruch wird hier nach zehn Jahren Beitragszahlung erworben. Die Rentenzahlung setzt sich aus drei verschiedenen Elementen zusammen. Zum einen erhält der Rentner eine Grundrente in Höhe von 20%-25% des durchschnittlichen Monatslohns der Region, die aus dem Sozialkonto finanziert wird. Darüber hinaus wird eine Zahlung in Höhe von 1%-1,4% des ehemaligen Arbeitnehmerlohns als Rente nach Beitragsjahren<sup>36</sup> geleistet. Ferner wird die Rente aus dem Individualkonto monatlich in Höhe des 1/120 Anteils des akkumulierten Kapitals gezahlt.<sup>37</sup>

## 2.2.2 Das gegenwärtige System

Gemäß eines Beschlusses vom Juli 1997 („Beschluss zur einheitlichen, staatlichen Rentenversicherung für Arbeitnehmer in Betrieben“) sollte schrittweise ein einheitliches Alterssicherungssystem etabliert werden. Die Verantwortung hierfür obliegt dem Arbeitsministerium und den ihm unterstellten Behörden. Die Versicherungsbeiträge werden offiziell von einer regionalen Verwaltungsinstitution der Sozialversicherung erhoben.<sup>38</sup> Die Rentenleistung wird maßgeblich vom Durchschnittslohn und der Dauer der beitragspflichtigen Erwerbstätigkeit bestimmt. Das dreischichtige System ist offiziell nach dem Teilkapitaldeckungsverfahren aufgebaut. Wie Übersicht 3 zu entnehmen ist, finanziert die erste Säule eine Basisrente. Diese besteht aus einem leistungsdefinierten Sozialkonto und einem beitragsdefinierten Individualkonto, welches de facto lediglich nominell besteht. Die zweite Säule sieht eine betriebliche Altersversorgung vor. Die dritte Säule soll durch individuelles Sparen gestellt werden. Von den Unternehmen wird bisher nicht mehr als 20% der Gehaltskosten abgeführt, von den Arbeitnehmern bisher nicht mehr als vier Prozent. Allerdings ist vorgesehen, dass der Arbeitnehmeranteil jährlich steigen soll bis auf endgültig acht Prozent im Jahr 2006. Sowohl von den abgeführten Beiträgen des Unternehmens als auch denen des Arbeitnehmers sollen insgesamt elf Prozent auf das Individualkonto des Arbeitnehmers abgeführt werden.<sup>39</sup>

<sup>34</sup> Vgl. National Bureau of Statistics (2003) S. 118.

<sup>35</sup> Vgl. World Bank (1997) S. 18.

<sup>36</sup> Vgl. Darimont, B. (2000) S. 91.

<sup>37</sup> Vgl. Fan, J. (2002) S. 112 ff., World Bank (1997) S. 17 f.

<sup>38</sup> Vgl. Fan, J. (2002) S. 117

<sup>39</sup> Vgl. Fan, J. (2002) S. 117 ff.

Bisher erhält der Arbeitnehmer in urbanen Unternehmen noch 60% seines Lohns als Rentenzahlung. Diese wird fast vollständig aus dem über Umlage finanzierten Element des Systems geleistet, da die individuellen Konten zunächst Kapital ansammeln müssen. Es ist jedoch angestrebt, den über Umlage finanzierten Teil der Rentenzahlung auf 20% zu reduzieren. Im gleichen Schritt soll die Zahlung aus den individuellen Konten (1/120 des Guthabens) zunehmen.

### Übersicht 3: Grundzüge des Rentensystems nach den Staatsratsdokumenten von 1995 und 1997

|                  | Pflichtversicherung  |  | Freiwillige Zusatzversicherung   |  |
|------------------|--|--|--|--|
|                  | 1. Säule   |  | 2. Säule   | 3. Säule   |
|                  | Sozialkonto  | Individuelles Konto  | Betriebsversicherung   | Individuelles Sparen   |
| Finanzierungsart | Umlageverfahren, leistungsdefiniert  | Offiziell Kapitaldeckung, beitragsdefiniert (de facto Umlageverfahren)                               | Kapitaldeckung   | Kapitaldeckung   |
| Beitragssatz     | Arb.GB: Zunächst 13%, später höchstens 17% der Lohnsumme des Unternehmens              | Insg. 11% des individuellen Gehalts; Arb.NB: zunächst 4%, später 8%; Arb.GB: zunächst 7%, später: 3% | Arb.GB freiwillig, erst nachdem Beiträge zur Pflichtversicherung getätig | Arb.NB freiwillig am Kapitalmarkt oder im informellen Sektor |
| Rentenzahlung    | Nach 15 beitragspflichtigen Arbeitsjahren 20% des lokalen Vorjahres-durch-schnittslohn | Monatliche Zahlung 1/120 des akkumulierten Kapitals  | Annuitäten   |  |

Quelle: in Anlehnung an Krieg, R., Schädler, M. (2000) S. 129; Arb.GB: Arbeitgeberbeitrag, Arb.NB: Arbeitnehmerbeitrag.

Die zweite Säule, die betriebliche Altersversorgung, ist lediglich vage in der Art spezifiziert, dass der Staat Anreize für eine solche schaffen soll. Diese Anreize werden insbesondere durch steuerliche Vergünstigungen gestaltet. Allerdings muss ein Unternehmen bestimmte Bedingungen erfüllen, um eine Betriebsrente etablieren zu dürfen. Der Arbeitgeber muss an der ersten Säule der Altersversorgung teilnehmen und die Beiträge hierfür geleistet haben. Ferner wird eine wirtschaftlich solide Unternehmenssituation vorausgesetzt. Arbeitnehmer werden verpflichtet, an dem Aufbau der Betriebsrente finanziell teilzuhaben.<sup>40</sup> Die Provinzen sind in der Gestaltung des dargestellten Modells und der Gewichtung der sozialen Ausgleichskomponente weiterhin relativ autonom. Ungeachtet der ständig fortgeführten Diskussion über Neuerungen und eine Vereinheitlichung des Rentensystems basiert das heutige Altersrentensystem für Unternehmensbeschäftigte in Städten auf den Beschlüssen von 1995 und 1997, die Umsetzung variiert jedoch erheblich zwischen den Provinzen und hat zu verschiedensten Pilotprojekten geführt.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Vgl. Darimont, B. (2000) S. 110 ff.

<sup>41</sup> Aufgrund der weiterhin herrschenden Untragbarkeit der derzeitigen Ausgestaltung des Systems werden weiter Pilotprojekte gefördert. Das jüngste wird in der Provinz Liaoning durchgeführt, wo insbesondere die Umstellung der bisher nominalen Individualkonten auf reale erprobt wird. Bisher belaufen sich die Einnahmen der Pilotprojektrentenkasse auf etwa ein Drittel der Ausgaben. Dieser Fehlbetrag wird von der Zentralregierung gestellt. Daher eignet sich diese Art der Umsetzung offensichtlich nicht für eine Etablierung auf nationaler Ebene. Vgl. Ce, S.; Williamson, J. (2003) S. 9.

#### Übersicht 4: Daten zur chinesischen Rentensicherung in den urbanen Unternehmen

| Jahr | Mio. beteiligte Arbeiter | Beteiligte Arbeiter in % der Gesamtbevölkerung | Beteiligte Arbeiter in % der urbanen Unternehmensbeschäftigt | Verhältnis Beitragszahler/ Leistungsempfänger | Mio. Leistungsempfänger | Leistungsempfänger in % der Gesamtbevölkerung | Leistungsempfänger in % der Bev. über 60 Jahre |
|------|--------------------------|--|--|---|-------------------------|---|--|
| 1990 | 52                       | 4,6  | 31   | 5,4   | 10                      | 0,8   | 10   |
| 1992 | 78                       | 6,6  | 45   | 4,6   | 17                      | 1,4   | -  |
| 1994 | 85                       | 7,1  | 46   | 4,1   | 21                      | 1,7   | -  |
| 1996 | 88                       | 7,2  | 44   | 3,7   | 24                      | 1,9   | -  |
| 1998 | 85                       | 6,8  | 41   | 3,1   | 27                      | 2,2   | -  |
| 2000 | 104                      | 8,2  | 50   | 3,3   | 32                      | 2,5   | 23,5   |

Quelle: in Anlehnung an Whiteford, P. (2001) S. 15.

#### 2.2.3 Herausforderungen bei der Umsetzung

Die Ausgestaltung der Altersrentenversicherung im Einzelnen wird weiterhin stark diskutiert, und verschiedene Varianten werden erprobt. Zum einen ist die endgültige Entscheidung über die Gewichtung von Umlage- gegenüber Kapitaldeckungselementen noch nicht gefallen. Zum anderen ist die Umsetzung des angestrebten Systems bei weitem nicht vollständig erreicht. Die Unternehmen sind teilweise daran interessiert, sich dem Rentensystem zu entziehen, um auf diese Weise Kosten zu sparen. Sie sind daher bestrebt, die Zahl der Beschäftigten und die Höhe der Lohnzahlung bei den Behörden zu untertreiben, um auf diese Weise zu geringeren Beitragzahlungen verpflichtet zu werden. Andere Betriebe, die traditionell nicht in der Altersversorgung der städtischen Gebiete erfasst wurden, weigern sich wiederum, in das System einzutreten, wenn sie vorherrschend eine relativ junge Belegschaft beschäftigen, die im Falle einer Beteiligung am System die aufgrund des steigenden Alterskoeffizienten hohen Beiträge des Umlageverfahrens tragen müsste.<sup>42</sup> Dementsprechend wurde der Staatsratsbeschluss vom Januar 1999, dem zufolge bis zum Ende des Jahres 1999 alle Unternehmensbeschäftigte in urbanen Gebieten durch das Alterssicherungssystem erfasst sein sollten, weit verfehlt. Wie Übersicht 4 zu entnehmen ist, weitete sich der Prozentsatz der beteiligten anspruchsberechtigten Bevölkerung bis 2000 deutlich aus, dennoch betrug er lediglich 50%. Der Versuch des Ministeriums für Arbeit und Soziale Sicherheit, der Wirtschafts- und Handelskommission und dem Finanzministerium, die Unternehmen einer stärkeren Überwachung zu unterziehen, ist bisher fehlgeschlagen.<sup>43</sup>

Worin bestehen die Gründe für die Nichtdurchsetzbarkeit eines einheitlichen und finanzierten Systems? Es würde den Rahmen dieses Beitrags übersteigen, auf die verschiedenen Ursachen im Einzelnen einzugehen. Es sei hier lediglich erwähnt, dass neben der rasch steigenden Anzahl älterer Menschen und der gleichzeitigen Reduzierung traditioneller Altersversorgung andere Problemberiche ausschlaggebend sein müssen. Die Hauptursache könnte in dem mangelnden Anreizmechanismus für Unternehmen sowie für die dort Beschäftigten liegen. Zum einen erscheint vielen das Umlageverfahren als ungerecht, da gerade junge Menschen sehr hohe Beiträge zahlen, um die steigende Anzahl älterer Menschen zu finanzieren. Darüber hinaus ermöglicht das Individualkonto bisher nicht, effektiv für die eigene Rente Sorge zu tragen, da die Beiträge zu diesem Konto nicht investiert werden. Offiziell sollen zwar 80% des Kapitals in Staatsanleihen investiert und der verbleibende

<sup>42</sup> Anspruchsberechtigung in dem neuen System erhält man nur nach 15-jährigem Beschäftigungsverhältnis. Dies bedeutet, dass frühestens 2015 die ersten Rentenzahlungen nach dem neuen System gezahlt werden können. Übergangsregelungen werden unterschieden nach Personen, die bereits bei Einführung des neuen Systems in Rente waren (sie bekommen die Rente weiterhin nach dem alten System gezahlt) und nach jenen, die in der Übergangszeit in Rente gehen werden (hier wird eine Formel angewandt, die das alte und neue System kombiniert). Vgl. Hussain, A. (2001) S. 3 f.

<sup>43</sup> Vgl. Xu, J.; Zhao, Y. (2002) S. 401 ff.

Teil in Bankkonten bewahrt werden. Allerdings wird davon ausgegangen, dass lediglich 50% der gesamten Zahlungen investiert werden und der Rest in gegenwärtige Projekte, teilweise heutige Rentenzahlungen, fließt. Diese Konten stellen also nominelle Konten dar, deren Beiträge nicht real investiert werden.<sup>44</sup> Im Endeffekt erweist sich das chinesische Teilkapitaldeckungsverfahren tatsächlich also als Umlageverfahren.

Ferner ist für eine Anlage am Kapitalmarkt die Höhe der Inflation und des Zinssatzes ausschlaggebend. Betrug die Inflation zu Beginn der 1990er Jahre teilweise über 20% (1994: 24%), so wurde der Zinssatz mit lediglich etwas über 15% angegeben. Dieses Niveau änderte sich im Verlauf der 1990er Jahre grundlegend. Während zeitweise Deflationsgefahr bestand, so wurden für das Jahr 2003 eine Inflation von unter 3,2% und ein Zins von 2,1% angegeben.<sup>45</sup> Sofern die Inflationsrate über dem Zinsniveau liegt, ist nicht nur eine Wertsteigerung sondern selbst die reine Werterhaltung einer Fondsanlage faktisch unmöglich.

Darüber hinaus erschweren die institutionellen Arrangements die Funktionsfähigkeit des angestrebten Rentensystems. Während in den 1950er Jahren die Verantwortung der sozialen Sicherung bei dem Ministerium für Arbeit und dem Gesamtchinesischen Gewerkschaftsbund lag, so wurde sie zunächst nach der „Kulturrevolution“ und erneut in den 1990er Jahren neu geordnet.<sup>46</sup> Im Zuge der 1998 eingeleiteten institutionellen Reform wurden die Verantwortungsbereiche der sozialen Sicherung, die bis dahin bei dem Ministerium für soziale Angelegenheiten (MOSA), dem Arbeitsministerium (MOL), dem Personalministerium (MOP) sowie dem Gesundheitsministerium lagen, bei dem neu geschaffenen Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit (MOLSS) verankert. Nach dieser Reform soll MOLSS die langfristige Planung und Überwachung übernehmen. Die Sozialversicherungsagenturen sind auf der Provinz- und Stadtebene für die Verwaltung der ersten Säule zuständig. Dennoch sollen die Renteneinnahmen- und ausgaben separat, aber beide über ein spezielles Fiskalkonto verwaltet werden. Die Beitragserhebung soll entweder durch Steuerverwaltungseinheiten oder Sozialversicherungsagenturen passieren. Die Rentenauszahlung soll zwar langfristig auch von Sozialversicherungsagenturen übernommen werden, wird derzeit jedoch noch von den Unternehmen ausgeführt.<sup>47</sup> Die Regulierung lässt Gestaltungsspielräume offen und bleibt vage bzgl. der Verantwortungsebenen der Sozialversicherungsagenturen. Diese so bestehende institutionelle Verantwortungsregelung führt zu zusätzlichen Friktionen, die sich in erhöhten Transaktionskosten widerspiegeln.

Diese Sachlage, kombiniert mit der fehlenden rechtlichen Grundlage und einer mangelhaften Kontrollinstanz, führt teilweise dazu, dass sich Unternehmen dem System entziehen sowie Fondsbeiträge missbräuchlich verwendet werden. Dies wiederum reduziert das Vertrauen in das bestehende System deutlich. Ferner ist die Unsicherheit über die zukünftige Gestaltung des Altersrentensystems und über eine landesweite Vereinheitlichung ein wesentliches Argument für die verhaltene Beteiligung am offiziellen Teilkapitaldeckungssystem.

---

<sup>44</sup> Vgl. World Bank (1997) S. 23 ff. Es wurden unter anderem Prestige- und Luxusobjekte durch Fondsgelder finanziert. Vgl. Darimont, B. (2000) S. 97. Zwar sind die individuellen Konten offiziell im Besitz der jeweiligen Beitragszahler. Praktisch befinden sie sich jedoch unter staatlicher Aufsicht, vgl. Xu, J.; Zhao, Y. (2002) S. 402.

<sup>45</sup> Vgl. Deutsche Bank Research (2003) S. 5, Es wird für China kein eindeutiger Leitzins verwendet. Hier wird den Angaben des IFS gefolgt und der Interbankenzins angegeben. Der PBC-Leitzins betrug 2,7%.

<sup>46</sup> Vgl. Zhang, J. (2003) S. 867.

<sup>47</sup> Vgl. Gong, S.; Hussain, A.; Leisering, L. (2002) S. 22 f.

## 2.3 Entwicklung des Altersrentensystems auf dem Land

Der Prozentsatz der chinesischen Landbevölkerung hat sich zwar in den vergangenen Dekaden reduziert, dennoch lebte 2002 immer noch knapp 61% der Gesamtbevölkerung in ländlichen Gebieten.<sup>48</sup> Es herrscht offiziell weiterhin eine klare Trennung zwischen der Land- und Stadtbevölkerung aufgrund des Meldesystems (Hukou), der nicht handelbaren Landrechte, die die Bevölkerung an ihren Geburtsort binden, und der reduzierten Rechte bzgl. Bildung, Gesundheitsvorsorge und öffentlicher Infrastruktur, sofern Landbürger trotz allem in die Stadt migrieren. In der Realität verschwimmen diese Grenzen immer stärker.

Es existiert in der öffentlichen Diskussion bisher noch kein Konsens darüber, ob in ländlichen Gebieten die Notwendigkeit vorliegt, ein Altersversorgungssystem einzuführen, da dort die Sicherung weiterhin von der Familie übernommen werden soll. Bis Mitte der vergangenen Dekade glich das Gesamtsystem der sozialen Sicherung auf dem Land dem, das Anfang der 1950er Jahre von Mao Zedong eingeführt wurde. Damals sollte eine Arbeitsversicherung lediglich für städtische Arbeiter in Unternehmen lanciert werden, da die Bauern Land zur Bewirtschaftung als Belohnung für die erfolgreiche Revolution erhielten. Diese Maßnahme legte das Fundament eines Gesellschaftsvertrages für die nächsten fünfzig Jahre.<sup>49</sup>

In groben Zügen hat sich die soziale Sicherung auf dem Land in den vergangenen 50 Jahren nicht wesentlich geändert. Die Leistung der Familie spielt weiterhin eine große Rolle. Ende der 1980er Jahre stützte sich die Hälfte der über 60-Jährigen auf ein eigenes Arbeitseinkommen, jene die Unterstützung benötigten, erhielten sie nach Schätzungen zu 98% aus der Familie.<sup>50</sup> Ergänzend werden weiterhin vom Staat die „Fünf Garantien“<sup>51</sup> bereitgestellt. Die Anspruchsberechtigung auf die Leistung der „Fünf Garantien“, die weniger den Charakter eines Rentensystems als vielmehr den einer Sozialhilfe annimmt, ist 1994 neu definiert worden. Dementsprechend sind Alte, Behinderte und Jugendliche lediglich anspruchsberechtigt, wenn sie selbst arbeitsunfähig und ohne eigene Ressourcen sind und keine Angehörigen haben, die zu einer Unterstützung fähig sind.<sup>52</sup>

Im Jahr 1978 wurde eine Verordnung („Regulation on the Working of the People’s Communes in Rural Areas“) erlassen, die erste Versuche einer ländlichen Altersversorgung ermöglichte, die wiederum an die Reformen in urbanen Gebieten angelehnt sein sollten. Das für die ländliche Sozialversicherung zuständige Ministerium für zivile Angelegenheiten ermächtigte Provinzen, weitere Experimente durchzuführen. Bis Ende der 1980er Jahre sollen über 190 Landkreise in 19 Provinzen eine irgend geartete Form der Alterssicherung eingeführt haben.<sup>53</sup> Meist handelte es sich um dörfliche Wohlfahrtsfonds oder Gemeindezuschüsse, die von der Finanzkraft und Regierung der jeweiligen Gemeinde oder Kommune abhängig waren.

---

<sup>48</sup> Vgl. National Bureau of Statistics (2003) S. 97.

<sup>49</sup> Vgl. Gong, S.; Hussein, A. Leisering, L. (2002) S. 11 f.

<sup>50</sup> Vgl. Krieg, R.; Schädler, M. (1995) S. 172.

75 % aller über 65-Jährigen waren Ende der neunziger Jahre auf familiäre Unterstützung angewiesen. Vgl. Darimont, B. (2000) S. 119.

<sup>51</sup> Zu den ‚Fünf Garantien‘ zählen die notdürftige Versorgung mit Nahrung, Kleidung, Obdach, medizinische Fürsorge und Vorkehrungen für die Beerdigung.

<sup>52</sup> Vgl. Krieg, R. Schädler, M. (1995) S. 177.

<sup>53</sup> Vgl. Gong, S.; Hussain, A.; Leisering, L. (2002) S. 13 ff.

### **2.3.1 Das gegenwärtige System**

Das heutige System beruht auf weiteren Entscheidungen während der 1990er Jahre. 1991 wurde ein gemeinsames Dokument vom Arbeitsministerium und vom Ministerium für zivile Angelegenheiten verfasst, das unter anderem die Beitragszahler (alle Personen zwischen 20 und 59 Jahren mit agrarwirtschaftlicher Hukou), die Beiträge (von den Individuen selbst mit freiwilliger Unterstützung der lokalen Gemeinde auf Kapitaldeckungskonten angelegt), Steuervergünstigungen im Falle von Beitragszahlungen sowie den Auszahlungsmodus (Annuitäten aus dem eigenen Konto nach der erreichten Altersschwelle von 60 Jahren, deren Höhe von Dauer und Höhe der Beitragszahlungen, der Lebenserwartung und vom Zinsertrag abhängt) vorsieht.<sup>54</sup> Dementsprechend sollte zwar ein grundlegender Lebensunterhalt für Beitragszahlende gesichert werden, doch wurde dabei die Familie nicht gänzlich aus ihrer Verantwortung entlassen. Während den zwei darauf folgenden Jahren konnte MOCA seine Aktivitäten weiter ausdehnen. Bis 1997 wurden verschiedene Änderungen erlassen, die die zuvor eingeführte Regelung bzgl. der anspruchsberechtigten Personen sowie der Anlagemöglichkeiten der Beitragszahlungen weiter spezifiziert. Während die Regelung von 1991 die zu erwartende Ertragsrate auf 8,8% festschrieb, so wurde dies später dahingehend geändert, dass die Ertragsrate etwas über der Verzinsung von Bankeinlagen sein und von MOCA im Einzelnen festgeschrieben werden sollte.<sup>55</sup>

### **2.3.2 Umsetzung des gegenwärtigen Systems**

Trotz dieser Bemühungen blieb der Erfolg bescheiden. Die Beteiligung der ländlichen Bevölkerung blieb sehr gering. Bis 1997 hatten sich lediglich 82 Mio. Landbewohner (knapp 10% der ländlichen Bevölkerung) registrieren lassen und 557.900 Rentner konnten bereits von dem System profitieren.<sup>56</sup> Offiziell hatten 2002 lediglich 11% der Landbevölkerung an einer ländlichen Rentenversicherung teil.<sup>57</sup> Die durchschnittliche Beitragszahlung betrug etwas mehr als 3 RMB/ Monat (0,36 US\$/ Monat).<sup>58</sup> Gründe für diese Ergebnisse sind unter anderem in den hohen administrativen Kosten (28% der gesamten Beitragszahlungen)<sup>59</sup>, die zu einer hohen Unsicherheit über die Auszahlungsrisiken späterer Renten führen, zu suchen. Darüber hinaus bleiben Spekulationen über ein national einheitliches System, die eine Investition in ein voraussichtlich nur temporär bestehendes Rentensystem verzögern bzw. behindern.

Um diesen Problematiken zu begegnen, werden Nachbesserungen des Anfang der 1990er Jahre eingeführten Systems gefordert (insbesondere Staatsratdokument Nr.14, 1999). Gleichzeitig wird jedoch davor gewarnt, unbedachte Reformen zu initiieren, die zu sozialer Instabilität führen könnten. Darüber hinaus scheinen unklare Verantwortungsbereiche, Reformen zu hemmen. Zwar wurden vom Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit zwei Vorschläge zur Reform des ländlichen Rentensystems unterbreitet, doch keiner von beiden wurde ansatzweise umgesetzt.<sup>60</sup> Zwei neuere Entwicklungen bzgl. der ländlichen Rentenversorgung beinhalten die Integration von ländlichen Township and Village Enterprises (TVE) in das System der urbanen Alterssicherung sowie eine

---

<sup>54</sup> Vgl. u.a. World Bank (1997) S. 19, Krieg, R.; Schädler, M. (1995) S. 180 ff. , Vgl. Gong, S., Hussain, A.; Leisering, L (2002) S. 15.

<sup>55</sup> Vgl. Gong, S.; Hussain, A.; Leisering, L. (2002) S. 19 f.

<sup>56</sup> Vgl. Gong, S., Hussain, A.; Leisering, L (2002) S. 18.

<sup>57</sup> Vgl. Zhang, J. (2003) S. 869.

<sup>58</sup> Vgl. World Bank (1997) S. 19. Das durchschnittliche, monatliche Pro-Kopf-Lohneinkommen auf dem Land betrug 70 RMB (8,5 US\$) im Jahr 2002. Vgl. National Bureau of Statistics (2003) S. 367.

<sup>59</sup> Vgl. Gong, S., Hussain, A.; Leisering, L (2002) S. 18.

<sup>60</sup> Vgl. Gong, S.; Hussain, A.; Leisering, L. (2002) S. 25 f.

finanzielle Unterstützung für Modellfamilien mit nur einem Kind oder zwei Töchtern, die für die Einzahlung in einen Rentenfonds vorgesehen ist.<sup>61</sup>

Die Alterssicherung auf dem Land bleibt ein Risikofaktor für die chinesische Wirtschaftsentwicklung. Ein Großteil der älteren Bevölkerung ist weiterhin auf lebenslange Erwerbstätigkeit oder maßgeblich auf die Versorgung durch Familienangehörige angewiesen. Derzeit ist es zwar noch üblich, dass Binnenmigranten einen erheblichen Anteil des Lohns an die Angehörigen auf dem Land schicken, doch ist ungewiss, wie lange diese Art der Versorgung aufrecht zu halten sein wird. Darüber hinaus beschleunigt die Abwanderung der Wanderarbeiter den Alterungsprozess auf dem Land, da über die Hälfte (57,65%) dieser Gruppe zwischen 15 und 29 Jahre ist.<sup>62</sup> Ferner bleibt eine skeptische Haltung der ländlichen Bevölkerung gegenüber einer Alterssicherung. Diese resultiert teilweise aus der rechtlichen Unsicherheit und Ungewissheit über die Sicherheit der Rentenfonds und ihre Wertehaltung.

## **2.4 Entwicklung des Altersrentensystems für Regierungs- und Verwaltungsangestellte**

Das Altersrentensystem für Regierungsangestellte und Mitarbeiter in öffentlichen Institutionen geht zurück auf die Amtversicherung der 1950er Jahre.<sup>63</sup> Leistungen dieser Amtversicherung, die neben Krankengeld und sozialen Leistungen auch die Altersrente umfasste, wurden ausschließlich aus Steuermitteln des Staates, der Provinzen und Gemeinden finanziert. Dementsprechend kann man das System als leistungsdefiniertes Umlageverfahren bezeichnen. Der Arbeitgeber führt aus den ihm zugewiesenen Steuermitteln Beiträge in einen Fonds ab, der staatlich verwaltet wird und aus dem die Rentenzahlungen getätigten werden, die je nach Länge der Erwerbstätigkeit zwischen 60% und 90% Rentenniveau betragen. In Fällen besonderer Verdienste wird sogar das Niveau des zuletzt erreichten Monatsgehalts voll in der Nacherwerbsphase beibehalten.

Da dieses System bis in die 1990er Jahre keinen substantiellen Reformen unterzogen wurde, konnten sich das städtische Unternehmenssystem und jenes für Angestellte im öffentlichen Dienst mit gänzlich unterschiedlichen Organisationsformen bzgl. Management, Auszahlungshöhe und -system.

### **2.4.1 Das gegenwärtige System**

Bis dato wurde das bestehende leistungsdefinierte Umlageverfahren (mit deutlich höherem Rentenniveau als für Unternehmensbeschäftigte) nicht reformiert. Es zeigen sich jedoch immer stärker damit einhergehende Mängel. Aufgrund der nicht übertragbaren Leistungsansprüche wird die Arbeitsmobilität zwischen dem Unternehmens- und dem Staatssektor stark behindert. Darüber hinaus ist es für Regierungs- und Verwaltungsangestellte aufgrund des hohen Rentenniveaus unvorteilhaft, in den Unternehmensbereich zu wechseln.<sup>64</sup> Ferner wächst die Finanzlast der Altersrenten kontinuierlich, sodass die alleinige Finanzierung über Steuermittel bald nicht mehr möglich scheint. Darüber hinaus wird im Zuge der Reform der staatlichen Organisation die Frühverrentung gefördert, um auf diese Weise eine effektivere und schlankere Administration zu erreichen. Diese Maßnahme erhöht jedoch entscheidend die Finanzlast des staatlichen Rentensystems. Im Jahr 2000 gab es 2,5 Mio. Rentner in Staatsinstitutionen und 6,2 Mio. Rentner aus öffentlichen Einrichtungen, die zusammen ein Rentenvolumen von 77 Mrd. RMB (9,29 Mrd. US\$) erhielten. Zum Vergleich profitier-

---

<sup>61</sup> Vgl. Gong, S.; Hussain, A.; Leisering, L. (2002) S. 28.

<sup>62</sup> Vgl. Zhang, J. (2003) S. 869.

<sup>63</sup> Insbesondere basierte das Rentensystem auf dem Staatsratsbeschluss „Provisional Regulations on the Retirees of State Institutions“ 1955, Vgl. Ge, Y. (2003) S. 388.

<sup>64</sup> Vgl. Ge, Y. (2003) S. 209 f.

ten 1992 aus Staatsinstitutionen 1,5 Mio. und aus öffentlichen Einrichtungen 3,3 Mio. Rentner von Rentenzahlungen in Höhe von 9,4 Mrd. RMB.<sup>65</sup>

## 2.4.2 Reformbestrebungen

Seit geraumer Zeit wird eine ernsthafte Diskussion über die Reform dieses Alterssicherungsbereichs geführt. 1992 wurden in einem Rundschreiben zur Reform des Rentenversicherungssystems für Regierungs- und Verwaltungsangestellte erstmals das damalige System und seine Finanzierbarkeit in Frage gestellt. Angestrebt wird ein System, das dem Drei-Säulen-Modell der Unternehmen in städtischen Gebieten gleicht. Neben der Kombination des Umlage- mit dem Kapitaldeckungsverfahren soll eine Basisrente staatlich garantiert bleiben. Darüber hinaus sollen Anreize für eine private Altersvorsorge geschaffen werden.<sup>66</sup>

## 3 Fazit und Ausblick

Aus dieser hier skizzierten Darstellung des Altersrentensystems in der Volksrepublik China wird deutlich, dass der Reformprozess noch nicht abgeschlossen ist und weiterhin zahlreiche Bereiche der Neu- und Umgestaltung bedürfen. Ungeachtet verbleibender Probleme ist es gelungen, ein Teilkapitaldeckungsverfahren in den Städten per Gesetz zu initiieren. Konzeptionell werden Elemente des Umlageverfahrens, bei dem man keine Kapitalrücklagen benötigt, sofern die demographische Entwicklung gleichmäßig verläuft, mit einem Kapitaldeckungsverfahren, bei dem die Individuen eigene Investitionen tätigen und Kapitalrücklagen für die Altersversorgung gebildet werden, kombiniert. Diese Mischform kann ein angemessenes System für China darstellen. Es sichert eine Mindestrente über das Umlageverfahren, während zugleich ein leistungsfähiger Kapitalmarkt aufgebaut werden kann. Langfristig wird in einem solchen System den individuellen Konten die maßgebliche Bedeutung zukommen.

Übersicht 2 belegt deutlich den Trend hin zu einer alternden Gesellschaft. Ferner wird ab dem Jahr 2030 die absolute Größe der Arbeiterschaft sinken, sodass im Jahr 2050 das Verhältnis von Erwerbsfähigen zu Rentnern auf 3:1 reduziert sein wird. Es wird prognostiziert, dass bei dem derzeitigen System bereits im Jahr 2033 Beitragszahlungen von 39% vonnöten wären, um der alternden Bevölkerung die angekündigten Renten zu finanzieren.<sup>67</sup> Zum Vergleich: Das Verhältnis von Erwerbsfähigen zu Rentnern in Deutschland lag 2001 bei 2,27: 1. Es wird prognostiziert, dass diese Relation bis 2050 auf 1,28:1 sinken wird.<sup>68</sup> Chinas Situation scheint nach diesen Zahlen weniger brisant als die Entwicklung in Deutschland zu sein. Allerdings findet der Alterungsprozess in China um ein Vielfaches schneller statt als in OECD-Ländern.<sup>69</sup>

Die Darstellung zeigt, dass die bisherige Umsetzung des per Staatsratsbeschluss eingeführten Altersrentensystems lediglich partiell erfolgt. Würde eine vollständige und einheitliche Umsetzung des bisher nur in Unternehmen städtischer Gebiete eingeführten Systems den sich abzeichnenden Problemen gerecht werden? Prognosen der Weltbank lassen dies bezweifeln und eine ernsthafte Gefähr-

---

<sup>65</sup> Vgl. Ge, Y. (2003) S. 229. Zum Vergleich: Im Jahr 1999 wurden für 30 Mio. Rentenbeziehern aus Unternehmen in städtischen Gebieten 193,4 Mrd. RMB aufgewendet. Vgl. Whiteford, P. (2001) S. 15.

<sup>66</sup> Vgl. Ge, Y. (2003) S. 392 ff.

<sup>67</sup> Vgl. World Bank (1997) S. 4ff.

<sup>68</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2003) S.1

<sup>69</sup> In den meisten OECD Ländern hat die Verdopplung des Anteils der über 65-Jährigen auf 18% der Bevölkerung 80 bis 100 Jahre gedauert. In China wird dieses Ergebnis bereits nach 34 Jahren erreicht sein. Vgl. World Bank (1997) S.14.

dung der wirtschaftlichen Entfaltung Chinas vermuten, sofern nicht weitere Maßnahmen zum Aufbau eines leistungsstarken und stabilen Finanzmarktes mit unabhängig agierenden *asset management agencies* vollzogen werden und eine transparente, verpflichtende Rentenpolitik geführt wird.

Konzeptionell zielt die Sozialrente auf die Sicherung des Existenzminimums ab. Jedoch ist es de facto so, dass sie bisher vornehmlich das Rentenniveau bestimmt hat, da die individuellen Konten zunächst Kapital ansammeln müssen. Allerdings erfolgt letzteres zurzeit nur partiell, da die zu kumulierenden Beiträge für die derzeitige Rentenzahlung oder für andere Zwecke veruntreut werden. Ferner ist die Einführung der zweiten Säule der Altersversorgung bisher an Bedingungen gebunden, sodass sie nur vereinzelt erfolgt. In anderen Ländern wird die betriebliche Altersversorgung aufgrund der schwachen wirtschaftlichen Situation mancher Unternehmen reduziert und teilweise abgeschafft.<sup>70</sup> Es ist daher fraglich, ob sich dieses Konzept gerade in China als konjunkturneutral erweisen wird. Eine individuelle Vorsorge wird bisher nur selten getätigten, da u.a. die Verzinsung von Bankeinlagen weiterhin keine reale Wertsteigerung erwarten lässt, die Bankenreform noch nicht abgeschlossen und eine Kapitalmarkttöffnung noch nicht vollständig durchgeführt ist.

Es herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass die Rentenlast reduziert werden muss. Bisher bleibt jedoch ungeklärt, auf welche Weise dies geschehen soll. Prinzipiell können drei Wege differenziert werden. Zum einen kann das Rentenalter gemäß der steigenden Lebenserwartung angehoben werden. Die Lebenserwartung im Jahr 2000 betrug für Männer 69,6 Jahre und für Frauen 73,3 Jahre.<sup>71</sup> Dementsprechend würde das Rentensystem entlastet. Zum anderen kann das Rentenniveau gesenkt werden. Bisher liegt dieses in China weit über dem anderer Länder.<sup>72</sup> Des Weiteren sollte eine Preisindexierung der Renten vorgenommen werden, um so das Rentenniveau auch real zu sichern.

Auf Dauer ist ein erweiterter Geltungsbereich, der Arbeiter in urbanen Gebieten genauso einschließt wie Staatsangestellte und Bauern, sowie ein einheitliches, zumindest mehrere Provinzen übergreifendes System erstrebenswert, um Finanzschwächen einer Region durch die relative finanzielle Stärke einer anderen auszugleichen und Risiken zu diversifizieren. Vom Staatsrat wurden vier Vereinheitlichungen gefordert: einheitliche Behandlung aller Angestellten und Arbeiter, einheitliche Standards, einheitliches Management und einheitliche Fondsverwendung.<sup>73</sup> Von diesem Ziel ist man bisher noch weit entfernt, nicht zuletzt weil den Provinzen relativ große Freiräume zur Ausgestaltung des regionalen Rentensystems eingeräumt wurden. Die Überwindung dieser Fragmentierung bleibt eine Herausforderung für die chinesische Alterssicherung.

Ferner bleibt ein Kernbereich der institutionellen Ausgestaltung des Altersrentensystems unausgefüllt. Im Zuge der Wirtschaftsreformen wurden die Unternehmen schrittweise von sozialen Verpflichtungen gegenüber ihren Mitarbeiter entlastet, doch wurden die dadurch entstehenden Lücken in der sozialen Sicherung bisher nicht systematisch gefüllt. Es müssen nicht nur die Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche klar definiert, sondern auch die Finanz- und Entscheidungshoheit eindeutig getrennt sein. Darüber hinaus sind Sanktionsmechanismen notwendig, die die Durchsetzung der Maßnahmen fördern. Nicht zuletzt ist die Etablierung einer Anreizstruktur, die eine individuelle Altersversorgung fördert und organisiert, für ein nachhaltiges System ausschlaggebend. Anders als bisher müssen Reformen des Alterssicherungssystems sich künftig stärker an der administrativen Praktikabilität sowie an der ökonomischen und demographischen Realität orientieren. Viele Voraussetzungen für die rechtlich verankerten Grundsätze der Entwicklung des Rentensystems sind erst

<sup>70</sup> Vgl. Darimont, B. (2000) S. 112.

<sup>71</sup> Vgl. National Bureau of Statistics (2003) S. 118.

<sup>72</sup> Vgl. World Bank (1997) S. 4 f.

<sup>73</sup> Vgl. World Bank (1997) S. 27.

noch zu schaffen. Hierzu bedarf es eines funktionsfähigen Kapitalmarktes und effektiver Verwaltungskontrollen (insbes. Kontrollen der über Umlage und über Kapitaldeckung finanzierten Konten) sowie eines konsistenten Regelwerks, das Mindestreserven für Rentenfonds ebenso wie Investitionsmöglichkeiten darlegt und sichert.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die Reform der Alterssicherung zwar von kurzfristig Dringlicherem überlagert wird, doch dass eine nicht vollzogene Reform sowohl direkt als auch indirekt die wirtschaftliche Leistung Chinas nachhaltig beeinträchtigen wird. Nicht nur behindert das gegenwärtige System aufgrund der nicht übertragbaren Rentenansprüche direkt die Arbeitsmarktmobilität, sondern es schafft darüber hinaus unfaire Wettbewerbsbedingungen zwischen Unternehmen mit hohen und solchen mit weniger hohen Rentenzahlungsverbindlichkeiten. Hierbei kann eine Anhebung des Niveaus des Poolings auf Provinzebene bereits erste Abhilfe schaffen.

Ferner wird bisher die hohe Sparquote der chinesischen Bevölkerung nicht ausreichend wirtschaftlich genutzt. Infolge weiterhin mangelnder langfristiger Sparinstrumente fließen private Ersparnisse meist in kurzfristige Einlagen, nicht aber in langfristige Investitionen (beispielsweise Infrastruktur). Darüber hinaus ist damit zu rechnen, dass die Sparquote der Bevölkerung mittelfristig auf ein niedrigeres Niveau sinken wird, da nicht nur das Konsumniveau, sondern auch die Ausgaben für die eigene Altersversicherung sowie die der Angehörigen steigen werden. Sofern jedoch die Kapitalverzinsung geringer als die Wachstumsrate des Lohnes oder die der Preise bleibt, existieren keine Anreize, Kapitalanlagen zu erhöhen, die nicht nur für die wirtschaftliche Entfaltung Chinas wesentlich, sondern auch für eine frictionsarme Transformation des Rentensystems notwendig wären.

## Literaturverzeichnis

- Ce, S.; Williamson, J. (2003): *Do Notional Defined Contribution Accounts Make Sense as part of the Old-Age Security Mix for China?* Paper presented at the Annual Conference of the European Sociological Association, Sept. 23-26.
- Darimont, B. (2000): *Zur Neuregelung der Altersversorgung in der VR China*. In: ZIAS 2000 S. 81-143.
- Darimont, B. (2003), *Sozialversicherungsrecht der Volksrepublik China*. (Nomos) Baden-Baden.
- Deutsche Bank Research (2003): *Herausforderungen an die Geld- und Währungspolitik*. In: China Spezial, 4. Juni 2003.
- Fan, J. (2000): *Alterssicherung in China. Entwicklung einer einheitlichen staatlichen Rentenversicherung für die Volksrepublik China* (Peter Lang) Bd. 2532. Frankfurt am Main.
- Ge, Y. (2003): *Research into the reform of the pension system in state institutions and public service units in China. One Scheme Design*. (Foreign Languages Press) Beijing.
- Gong, S.; Hussain, A.; Leisering, L. (2002): *People's Republic of China. Old-Age Pensions for the Rural Area: From Land Reform to Globalization* (Asian Development Bank) Manila.
- Hussain, A. (2001): *Pension Reform in China. Its Progress and Its Challenges*. Paper presented at the Conference on Financial Sector Reform in China. Sept. 11-13, 2001.
- Krieg, R.; Schädler, M. (2000): *Die „graue Welle“: Alter und Altersversorgung in China*. In: Nord-Süd Aktuell 1/2000 S.127-137.
- Krieg, R.; Schädler, M. (1995): *Soziale Sicherheit im China der neunziger Jahre*. (Institut für Asienkunde) Hamburg.
- National Bureau of Statistics (2003): *China Statistical Yearbook* (China Statistics Press) Beijing.
- National Bureau of Statistics (2003a): *China Population Statistics Yearbook*. (China Statistics Press) Beijing.
- Sin, Y. (2000): *Pension Systems. Annex B2: Country Profile for China* (World Bank) Washington D.C.
- Statistisches Bundesamt (2002): *Länderprofil VR China*. (Statistisches Bundesamt) Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2003): *Im Jahr 2050 wird jeder Dritte in Deutschland 60 Jahre oder älter sein*. Pressemitteilung 6. Juni 2003.
- Wang M. (2002): *Restructuring China's Social Security System* (Foreign Language Press) Beijing.
- Whiteford, P. (2001): *From Enterprise Protection to Social Protection. Social Security Reform in China*. Paper Presented at the Oxford IPD Workshop, Sept. 4-5, 2001.
- World Bank (1997): *Old-Age Security: Pension Reform in China*. (World Bank) Washington D.C.
- Xu, J.; Zhao, Y. (2002): *China's Urban Pension System*. In: Cato Journal Vol.21, No.3, S.395- 414.
- Zhang, J. (2003): *Der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in der VR China- eine kritische Betrachtung (Teil 1)*. In: China Aktuell Juli 2003 S. 866-875.