

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft  
*The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics*

Derichs, Claudia (ed.); Heberer, Thomas (ed.)

**Working Paper**

**Task Force - ein Gutachten zu Beschäftigungspolitik,  
Altersvorsorge und Sozialstandards in Ostasien**

Duisburger Arbeitspapiere Ostasienwissenschaften, No. 41/2001

**Provided in cooperation with:**

Universität Duisburg-Essen (UDE)

Suggested citation: (2001) : Task Force - ein Gutachten zu Beschäftigungspolitik,  
Altersvorsorge und Sozialstandards in Ostasien, Duisburger Arbeitspapiere  
Ostasienwissenschaften, No. 41/2001, <http://hdl.handle.net/10419/41006>

**Nutzungsbedingungen:**

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>  
nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

**Terms of use:**

*The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at*

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>  
*By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.*

**DUISBURGER ARBEITSPAPIERE OSTASIENWISSENSCHAFTEN  
DUISBURG WORKING PAPERS ON EAST ASIAN STUDIES**

No. 41/2001

**Claudia Derichs, Thomas Heberer (Hg.)**

**Task Force – Ein Gutachten zu Beschäftigungspolitik,  
Altersvorsorge und Sozialstandards in Ostasien**

**Autoren:**

Christina Aigner, Bernd Arts, Nils van Doorn, Mizuki Kitabata,  
Bernd Kroll, Falko Lenzian, Vi Ton, Arne Wunder

**Institut für Ostasienwissenschaften (Institute for East Asian Studies)  
Gerhard-Mercator-Universität Duisburg  
D-47048 Duisburg, Germany  
Tel.: +49-203-379-4191  
Fax: +49-203-379-4157  
e-mail: oawiss@uni-duisburg.de**

©by the authors

November 2001



*Title/Titel:*

Task Force – Ein Gutachten zu Beschäftigungspolitik, Altersvorsorge und Sozialstandards in Ostasien

*Editors/Herausgeber:*

Claudia Derichs, Thomas Heberer

*Authors/Autoren:*

Christina Aigner, Bernd Arts, Nils van Doorn, Mizuki Kitabata, Bernd Kroll, Falko Lenzian, Vi Ton, Arne Wunder

*Series/Reihe:*

Duisburg Working Papers on East Asian Studies, No. 41  
Duisburger Arbeitspapiere Ostasienwissenschaften, Nr. 41

***Abstract/Zusammenfassung:***

Der vorliegende Task Force-Band beschäftigt sich mit drei aktuellen gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Themen aus Ostasien: Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Japan vor dem Hintergrund einer alternden Gesellschaft; private Altersvorsorge in Singapur; und Sozialstandards in der VR China. Die AutorInnen analysieren die Gegebenheiten in Ostasien aus der Perspektive ihrer möglichen Modellwirkung für die Diskussion dieser Themen in Deutschland. Empfehlungen und Vorschläge dazu werden begründet und auf ihre Übertragbarkeit hin überprüft. Für potentielle Investoren in China stellt die Darlegung der reformierten chinesischen Sozialversicherungssysteme ein kleines "Nachschlagewerk" mit aktuellen Daten dar.

*Keywords/Schlagwörter:*

Arbeitsmarktpolitik, Altersvorsorge, Beschäftigungspolitik, Rentensysteme, Sozialversicherung, Sozialstandards

*Procurement/Bezug:*

You may download this paper as a word-document under / Als Download ist das Papier zu beziehen als Word-Datei unter:

<http://www.uni-duisburg.de/Institute/OAWISS/download/doc/paper41.doc>

or for the Acrobat Reader under / oder für den Acrobat Reader unter:

<http://www.uni-duisburg.de/Institute/OAWISS/download/doc/paper41.pdf>.

Libraries, and in exceptional cases, individuals also may order hardcopies of the paper free of charge at / Bibliotheken, und in Ausnahmefällen auch Privatpersonen, können das gedruckte Papier kostenfrei bestellen bei der:

Gerhard-Mercator-Universität Duisburg  
Institut für Ostasienwissenschaften, Geschäftsstelle  
D-47048 Duisburg



# Inhaltsübersicht

Vorwort.....	1
<b>I.    Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Japan vor dem Hintergrund der Alternden Gesellschaft.....</b>	<b>3</b>
<i>Christina Aigner/ Mizuki Kitabata/ Bernd Kroll</i>	
Inhaltsverzeichnis.....	4
1.    Einleitung.....	6
2.    Arbeitsmarktpolitik und Überalterung in Japan.....	7
3.    Ausgewählte Instrumente.....	9
4.    Die Forderung nach Deregulierung in Deutschland.....	16
5.    Literaturverzeichnis.....	18
<b>II.   Private Altersvorsorge in Singapur: Modell für Deutschland?.....</b>	<b>19</b>
<i>Falko Lenzian/ Arne Wunder</i>	
Inhaltsverzeichnis.....	21
1.    Einführung – Rentensysteme in der Diskussion.....	22
2.    Sozialmodelle im Vergleich.....	23
3.    Säulen der privaten Altersvorsorge in Singapur.....	25
4.    Altersvorsorge als produktiver Faktor: Lernen von Singapur.....	36
5.    Anhang.....	40
<b>III.  Sozialstaat in China.....</b>	<b>43</b>
<i>Bernd Arts/ Nils van Doorn</i>	
Inhaltsverzeichnis.....	44
1.    Einleitung.....	45
2.    Organisation und Verwaltung der Sozialversicherung.....	45
3.    Arbeitslosenversicherung.....	46
4.    Grund-Krankenversicherung.....	49
5.    Grund-Rentenversicherung.....	53
6.    China und die WTO.....	58
7.    Literatur.....	61



## **Task Force – Ein Gutachten zu Beschäftigungspolitik, Altersvorsorge und Sozialstandards in Ostasien**

Das vorliegende Gutachten geht auf eine Initiative zurück, die mit dem Ziel, Innovation in der Lehre einzuleiten, im Sommersemester 1999 begann. Nach einem erfolgreichen Pilotprojekt mit dem Planungstab des Auswärtigen Amtes hat sich das Projekt Task Force nun bereits in seiner dritten Sequenz als praxisnahe Veranstaltung und als *good practice*-Beispiel für den Austausch zwischen Wissenschaft, Politik und Wirtschaft erwiesen.

Task Forces sind, salopp ausgedrückt, mobile beratende Einsatztruppen und, von ihrer Funktion und Leistung her betrachtet, temporäre *think tanks*. Sie setzen sich zusammen aus Gruppen von ca. 15 Studierenden, die sich wiederum in Kleingruppen von 2-4 Personen aufteilen. Die gesamte Gruppe bearbeitet ein aktuelles Thema mit realpolitischer Relevanz und präsentiert die Ergebnisse am Ende des Semesters schriftlich und mündlich vor entsprechendem Fachpublikum, in der Regel vor den Auftraggebern und anderen thematisch Interessierten. Erstellt werden Expertisen, Gutachten oder Konzepte zu aktuellen Fragen der nationalen und internationalen Politik und Wirtschaft. Bei der Präsentation an Ort und Stelle in Staatskanzleien, Bundesämtern oder bei Wirtschaftsverbänden bietet sich die Gelegenheit, die Ergebnisse mit "Realpolitikern", Ministerialbeamten, Unternehmern, Managern oder Verbandsfunktionären gemeinsam kritisch zu diskutieren. Task Forces bieten also die Chance, tatsächliche Beratung zu trainieren, die Herausforderung anzunehmen, eigene Arbeitsergebnisse von Experten aus der Praxis testen zu lassen, und nicht zuletzt, ins aktuelle politisch-wirtschaftliche Tagesgeschäft hinein zu schauen, mitzuwirken und Anregungen zu geben.

Im vorliegenden Gutachten werden Probleme untersucht, die in Deutschland und Ostasien gleichermaßen nach Lösungen rufen. In Ostasien sind dabei Lösungsansätze entstanden, die für die deutsche Diskussion anregend, vielleicht sogar lehrreich sein können. Für potentielle Investoren in der VR China bietet die Expertise zu den heutigen Sozialstandards in der Volksrepublik konkrete Einblicke in das erneuerte System von Sozial-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung. Angeregt wird durch die einzelnen Untersuchungen der „Blick über den Tellerrand“ nach Ostasien, der oft hilft, sich von eingefahrenen Denkstrukturen einmal zu lösen und zu erfahren, auf wie verschiedene Art und Weise auf gleiche Probleme reagiert werden kann. Die erste Untersuchung widmet sich dementsprechend der japanischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik vor dem Hintergrund einer alternden Gesellschaft. Die Autoren haben eine Reihe von Instrumenten und Maßnahmen identifiziert, die in Japan von Unternehmen und Verbänden ergriffen worden sind, um der „Überalterung“ der Gesellschaft zu begegnen. Auf ihre Übertragbarkeit auf die deutschen Verhältnisse hin überprüft, werden (a) eine spezifische Art der betrieblichen Weiterbildung, (b) ein Stufensystem zur Regelung des Übergangs vom Vollerwerb zur Rente sowie (c) eine lokal ausgerichtete Initiative zur Arbeitsvermittlung, genannt *Silver Human Resources Centers*, vorgestellt.

Eine weitere Untersuchung befasst sich mit der Frage, ob die Systeme der privaten Altersvorsorge in Singapur ein Modell für Deutschland darstellen könnten. Nach eingehender und konkret zwischen Deutschland und Singapur vergleichender Analyse identifizieren die Autoren auch hier einige Maßnahmen, die es durchaus wert wären, in die deutsche Diskussion aufgenommen zu werden. Sehr stichhaltig und mit plausiblen Argumenten untermauert vertreten die Autoren die Meinung, dass die Form des Rentensystems in Singapur trotz aller einschränkenden Aspekte geeignet erscheint, für Deutschland konstruktive Anregungen zu bieten. Der Anspruch des Stadtstaats, eine gleichermaßen kapitalstarke und renditensichere Altersvorsorge zu schaffen, wird in seinen positiven wie negativen Aspekten kenntnisreich dargestellt und beurteilt.



Den Abschluss bildet eine Analyse der aktuellen Sozial-, Arbeitslosen- und Krankenversicherungssysteme in China. Das Thema ist schon alleine deshalb von Bedeutung für potentielle deutsche Interessenten an Joint Ventures oder anderen Unternehmensformen in China, weil sich diese Systeme in der rezenten Transformationsphase des Landes erheblich verändert haben bzw. erst frisch entstanden sind. Die vorgestellten Versicherungssysteme besitzen verständlicherweise kaum einen Modellcharakter für Deutschland. Sie legen indes dar, wie China sich auf seine zukünftige Rolle als Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO) wie auch als starke Volkswirtschaft im wirtschaftlichen Gravitationszentrum Ostasien vorzubereiten versucht. Die China-Reise von Bundeskanzler Schröder und einer hochrangigen Delegation deutscher Wirtschaftsführer, die just zur Zeit der Drucklegung des vorliegenden Gutachtens stattfand, weist einmal mehr darauf hin, dass die Volksrepublik intensiv in das Blickfeld der deutschen Wirtschaft gerückt ist und sich vor allem auch klein- und mittelständische Unternehmer zunehmend für diesen Industriestandort interessieren. Die erfolgreichen Beispiele zweier Duisburger Mittelstandsunternehmer in China, die uns bei der gemeinsamen Präsentation des Gutachtens im Haus der Unternehmer aus ihrer Praxis berichteten, haben in dieser Hinsicht eine eindeutig ermutigende Stimmung erzeugt.

Betont werden muss nicht, dass die im Gutachten vertretenen Meinungen nicht unbedingt mit denen der beteiligten Fachgebietsvertreter übereinstimmen. Das Gutachten lädt zur kritischen Auseinandersetzung mit den bearbeiteten Themen ein. Einige Vorschläge und Anregungen sind sicherlich ohne größeren Zeit- und Verwaltungsaufwand umsetzbar, andere wiederum verlangen nach Reflexion. Gemeinsam ist den im Gutachten aufgestellten Bestandsaufnahmen und Anregungen, dass sie auf die reale politische und wirtschaftliche Situation der untersuchten Länder Bezug nehmen und weniger darauf ausgerichtet sind, eine theoriegeleitete und damit eher abstrakte Expertise zu liefern. Die beteiligten Studierenden sind mit der Region Ost- und Südostasien nicht nur vom Hörsaal aus vertraut, sondern haben reale Studien- und Lebenserfahrung in den Ländern, sprechen zum großen Teil die Landessprache oder stammen aus den Ländern und bringen dadurch eine authentische Perspektive ein.

Besonderer Dank gebührt an dieser Stelle der Unternehmervereinsgruppe e.V., die uns in Form der äußerst hilfreichen und herzlichen Kooperation von Frau Elisabeth Schulte und ihrem MitarbeiterInnenteam eine wesentliche Stütze war. Der Niederrheinischen Industrie- und Handelskammer Duisburg – Wesel – Kleve sei für ihre vorbehaltlose Bereitschaft gedankt, die Präsentation des Gutachtens im technisch hervorragend ausgestatteten Auditorium des Hauses der Unternehmer zu unterstützen. Das Ambiente des Hauses und die nicht zuletzt dem leiblichen Wohl entgegen kommende Rundum-Betreuung, die wir erfahren durften, haben der Veranstaltung und damit vor allem auch den Leistungen der Studierenden einen äußerst würdigen Rahmen verliehen.

Für all diese kleinen und großen Hilfestellungen möchten wir herzlich danken. Eine Task Force ist für Studierende wie für Lehrende eine besondere Erfahrung, die im Universitätsalltag recht selten vorkommt. Wir hoffen, dass der Einsatz sich gelohnt hat und vielleicht sogar die ein oder andere Anregung aus dem Gutachten in die unternehmerische Diskussion aufgenommen wird.

Duisburg, im Oktober 2001

Prof. Dr. Thomas Heberer

Dr. Claudia Derichs

# **I. ARBEITSMARKT- UND BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK IN JAPAN VOR DEM HINTERGRUND DER ALTERNDEN GESELLSCHAFT**

---

Christina Aigner

Mizuki Kitabata

Bernd Kroll

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Einleitung.....</b>	<b>6</b>
<b>2. Arbeitsmarktpolitik und Überalterung in Japan.....</b>	<b>7</b>
<b>3. Ausgewählte Instrumente .....</b>	<b>9</b>
3.1 Dominanz betrieblicher Weiterbildung in Japan gegenüber beruflicher Weiterbildung in Deutschland .....	9
3.1.1 Fallbeispiel Firma Kita K.K.....	10
3.1.2 Bewertung.....	10
3.2 Stufenweiser Übergang vom (Voll-)Erwerbsleben zur Rente.....	11
3.3 Lokale Arbeitsvermittlungen für ältere Menschen (shirubâ jinzai sentâ / Silver Human Resources Centers).....	13
3.3.1 Ziele der Silver Human Resources Center.....	13
3.3.2 Gesetz zur Stabilisierung der Beschäftigung älterer Menschen.....	14
3.3.3 Angebotene Arbeiten.....	15
3.3.4 Prognose.....	15
<b>4. Die Forderung nach Deregulierung in Deutschland .....</b>	<b>16</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>18</b>

## Abkürzungsverzeichnis

BDA	Bundesverband der Deutschen Arbeitgeber
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
KMU	Klein- und Mittelunternehmen
MOFA	Japanisches Außenministerium ( <i>Ministry of Foreign Affairs</i> )
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ( <i>Organization for Economic Co-operation and Development</i> )
SHRC	Arbeitsvermittlung für ältere Menschen ( <i>Silver Human Resources Center</i> )
ZDH	Zentralverband des Handwerks

# 1. Einleitung

Der vergleichende OECD-Länderbericht aus dem Jahr 2000 *Reforms for an Ageing Society* (S. 7) stellt fest, daß das wirtschaftliche Wachstum in den Industrieländern über einen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten mit einem kontinuierlichen Anwachsen der Erwerbsbevölkerung und sinkender Lebensarbeitszeit einherging. Diese Trends kehren sich möglicherweise in den nächsten Jahren um: Studien über die Bevölkerungsentwicklung für die OECD-Staaten prognostizieren ein rapides Altern aufgrund des Geburtenrückgangs, verbunden mit einer noch immer leicht steigenden Lebenserwartung. Der *Sozialreport der Europäischen Kommission 2001*<sup>1</sup> stellt fest, daß Deutschland innerhalb der EU eine besonders schnelle Alterung droht. Für die nationalen Arbeitsmärkte bedeutet dies, daß in Zukunft weniger junge, frisch ausgebildete Arbeitnehmer zur Verfügung stehen. Hingegen wächst der Anteil der Älteren sowohl aufgrund ihres wachsenden Anteils an der Bevölkerung als auch durch ihren längeren Verbleib in den Arbeitsmärkten.

Die einzelnen Unternehmen sind von diesem Problem je nach Größe, Branche und auch Qualität ihres Personalmanagements sehr unterschiedlich betroffen. Großunternehmen sind durch ihre strategische Personalplanung und ihre Attraktivität für Arbeitnehmer am ehesten in der Lage, auf diese Marktveränderungen zu reagieren. Klein- und Mittelunternehmen (KMU) hingegen, die über geringere Planungsressourcen verfügen, trifft ein schneller Wandel der Arbeitsmarktstruktur möglicherweise unvorbereitet. Einzelne Instrumente der Arbeitsmarktpolitik – wie etwa die Steuerung der Zuwanderung – wirken außerdem sehr selektiv. Dieses Instrument bringt z.B. im Handwerk kaum Entlastung, so daß hier Qualifizierungsmaßnahmen eine besonders hohe Bedeutung gewinnen.<sup>2</sup>

Warum ist Japan interessant? Japan ist ein interessantes Studienobjekt, weil zum einen die ‚Überalterung‘ das Land besonders hart und früh trifft und es hier weltweit eine Spitzenposition einnimmt. So erreichte das Angebot an Arbeitskraft – als Produkt von Lebensarbeitszeit und durchschnittlicher Jahresarbeitszeit – bereits etwa 1990 seinen Höhepunkt.<sup>3</sup> Die Anzahl der Erwerbstätigen steigt allerdings noch bis zum Jahr 2005 durch eine stärkere Partizipation von Frauen und Älteren an. Hingegen wird eine demografisch bedingte Entlastung der Arbeitsmärkte in Deutschland erst zwischen 2010 und 2020 erwartet.<sup>4</sup> Zum anderen wird in Japan bis heute – auch wenn Arbeitgeberverbände in jüngster Zeit darauf drängen – auf das arbeitsmarktpolitische Instrument der Migrationsförderung verzichtet, wodurch eine Nivellierung der Alterungsprozesse auf den Arbeitsmärkten verhindert wird. Des Weiteren findet der Wandel unter Bedingungen niedrigen Wirtschaftswachstums statt und somit unter verstärkten Verteilungskämpfen. Nicht zuletzt machen ein ‚preiswertes‘ Sozialsystem sowie ein hoher sozialer Friede (gemessen etwa an Streiktagen) Japan interessant für Akteure deutscher Arbeitsmarktpolitik.

Auch wenn diese Ausgangsbedingungen Vergleiche sinnvoll erscheinen lassen, kann z.B. die expansive Haushaltspolitik – auch zur Subventionierung von Arbeit<sup>5</sup> - der japanischen Regierung nicht modellhaft für Deutschland sein. Japan kann jedoch einige Anregungen bieten, um für Deutschland

<sup>1</sup> Siehe: Sozialreport der Europäischen Kommission. In *FAZ* vom 24.09.01; S. 27.

<sup>2</sup> Siehe: Zentralverband des Deutschen Handwerks (2001): *zdh-aktuell*, Nr. 32/2001, [http://www.zdh.de/ak\\_info/archiv/press\\_01/akt0132.htm](http://www.zdh.de/ak_info/archiv/press_01/akt0132.htm).

<sup>3</sup> Siehe: Japanisches Außenministerium (o.J.): [http://www.mofa.go.jp/j\\_info/japan/socsec/maruo/image/chart13.gif](http://www.mofa.go.jp/j_info/japan/socsec/maruo/image/chart13.gif).

<sup>4</sup> Siehe: Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB); zitiert in: HypoVereinsbank (1999): *Trend-Book 1999*, S. 9, <http://www.hypovereinsbank.de/>.

<sup>5</sup> Siehe: Osiander (2000): Die aktuelle Krise auf dem japanischen Arbeitsmarkt. In: *Japan aktuell*. August 2000. S. 338.

neue Problemlösungen zu entwickeln. Um Mißverständnisse zu vermeiden: Arbeitsmarktpolitik in Japan ist nicht Vorbild und kann keine Vorlagen für arbeitsmarktpolitische Lösungen in Deutschland bieten, auch aufgrund anderer verfassungs- und tarifrechtlicher Rahmenbedingungen, anderer Institutionen, eines anderen Entwicklungspfad und nicht zuletzt eines anderen kulturellen Umfeldes. Eher sollen in dieser Arbeit nach einem kurzen Überblick über neuere Trends auf dem japanischen Arbeitsmarkt drei Instrumente der Arbeitsmarktpolitik in Japan dargestellt werden, die interessante Aspekte für Teilarbeitsmärkte in Deutschland unter Bedingungen des demografischen Wandels bieten:

- Dominanz betrieblicher Weiterbildung in Japan gegenüber beruflicher Weiterbildung in Deutschland,
- stufenweiser Übergang vom (Voll-)Erwerbsleben zur Rente und
- Arbeitsvermittlung speziell für ältere Menschen.

## 2. Arbeitsmarktpolitik und Überalterung in Japan

Im Laufe des Jahres 1998 stieg die offizielle Arbeitslosenquote von einem seit den 80er Jahren fast konstanten Niveau von etwa 3,4% auf über 4,7% vergleichsweise stark an; im August 2001 liegt sie bei einem historischen Hoch von über fünf Prozent. Nicht ganz parallel zu dieser Entwicklung ist seit Beginn der 90er Jahre ein langsamer Wandel der Humankapital-Bildung in japanischen Unternehmen zu bemerken. Die langfristige Schaffung und schnelle innerbetriebliche (Um-)Strukturierung des Humankapitals war die entscheidende Quelle internationaler Wettbewerbsfähigkeit des produzierenden Gewerbes, die u.a. auf (1) ‚lebenslanger‘ Beschäftigung, (2) dem Senioritätsprinzip der Entlohnung und (3) den an den strategischen Unternehmenszielen orientierten Unternehmensgewerkschaften beruhten.<sup>6</sup> Diese Form der Beschäftigung ist vor allem in Großunternehmen sowie im öffentlichen Dienst anzutreffen und macht – wenn auch in der Tendenz leicht fallend – etwa 1/3 aller Arbeitsverträge aus. Wie die einzelnen Komponenten dieses Systems nicht nur durch alternde Belegschaften in neuerer Zeit angegriffen werden, soll im folgenden kurz dargestellt werden:<sup>7</sup>

‚Lebenslange‘ Beschäftigung: Großunternehmen stellten in den letzten Jahren gegenüber KMU weniger Universitätsabsolventen ein (sie sind der Großteil der in den Arbeitsmarkt eintretenden Jugendlichen); seit Beginn der 90er Jahre wurde – neben steigender Jugendarbeitslosigkeit – dieses Potential verstärkt von KMU absorbiert, die keine lebenslange Anstellung garantieren. Hinzu kommt in jüngster Zeit auch eine durch notwendige Umstrukturierungen ausgelöste Entlassungswelle älterer Mitglieder der Stammebelegschaft (über 45 Jahre).<sup>8</sup> Dies stellt für den japanischen Arbeitsmarkt ein Novum dar, da bis zu Beginn der 90er Jahre nach dem Prinzip verfahren wurde, nur Leiharbeiter bzw. Personen mit Zeitverträgen in Krisenzeiten zu entlassen. Außerdem wachsen diese Belegschaftsanteile im letzten Jahrzehnt auch in Großunternehmen an. Und nicht zuletzt die mit einem allgemeinen Wertewandel zu erklärende Zunahme der Zahl von Arbeitnehmern, die von sich aus ihren Arbeitgeber wechseln, verringert den Anteil der nach ‚klassischem‘ Muster festangestellten Arbeitnehmer. Ein Arbeitsplatzwechsel stellt auch in Bezug auf die Entlohnung für den Ar-

---

<sup>6</sup> Siehe: Naohiro (2000): Changing Japanese Employment Practices and Their Implications for the Labor Market. In: Journal of Japanese Trade & Industry. Tokyo. Juli/ August 2000. S. 20f.

<sup>7</sup> Siehe: Holzhausen, Arne (1998): Das japanische Beschäftigungssystem in der Krise. S. 83-87.

<sup>8</sup> Siehe: Arbeitslosigkeit in Japan auf Rekordhoch. In FAZ vom 29.08.01. S. 17.

beitnehmer eine besondere Herausforderung bei der Vertragsgestaltung dar, um Einkommensverluste durch verkürzte Betriebszugehörigkeit und fehlende Abfindungen zu vermeiden.

Senioritätsprinzip der Entlohnung: Die Entlohnung nach Senioritätsprinzip sowie die Auszahlung von Abfindungen beim Übergang in die Rente waren nur finanzierbar mit wachsenden Belegschaften und Anfangsgehältern unterhalb des Produktivitätsniveaus, die mit der Erwartung einer Beschäftigungsgarantie und zukünftig steigender Gehälter akzeptiert wurden. Mit Rückgang bzw. Konstanz der Belegschaften und Kohortenbildungen bei den Pensionären werden Betriebe an den Rand der Wirtschaftlichkeit gedrängt. Japanische Unternehmen haben aufgrund dieses Drucks in den letzten Jahren bereits die Altersprogression der Löhne zugunsten leistungsbezogener Zulagen deutlich gesenkt, auch wenn sie verglichen mit Deutschland noch relativ stark ausgeprägt ist. Die mit verlängerten Lebensarbeitszeiten ansteigenden Abfindungen versuchen Unternehmen (bereits in langjähriger Praxis) bei Angestellten niedriger und mittlerer Hierarchiestufen durch eine Kombination von Kündigung und Wiedereinstellung zu begrenzen (siehe *teinen* und *shokutaku* unten). Eine andere Option bietet etwa Matsushita bei der Neuanstellung an: gegen den Verzicht auf die Abfindung beim Verlassen des Betriebes wird eine entsprechende Zulage auf das monatliche Gehalt gezahlt; so wird auch unternehmensseitig auf eine Flexibilisierung bei der Personalplanung hingewirkt.<sup>9</sup>

Rolle der Unternehmensgewerkschaften: Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist in Japan mit etwa 20% der Beschäftigten vergleichsweise gering und konzentriert sich auf die Gruppe der Festangestellten in Großunternehmen bzw. in den öffentlichen Verwaltungen. Das System der Betriebsgewerkschaften schafft zwischen der Unternehmensleitung und der gewerkschaftlich organisierten Stammbesellschaft eine enge Interessensverknüpfung bezüglich der dauerhaften Leistungsfähigkeit des Unternehmens, da die langfristige Arbeitsplatzgarantie und die Sicherung der betrieblichen Renten und Altersabfindungen im Vordergrund stehen. In den Tarifauseinandersetzungen sind die Gewerkschaften daher gegenwärtig zu vergleichsweise niedrigen Abschlüssen bereit. Wie die japanischen Gewerkschaften auf die Herausforderung durch das wachsende Heer der Teilzeit- und Zeitarbeitskräfte<sup>10</sup> sowie der verstärkten Entlassung ihrer Klientel der Festangestellten reagieren, bleibt abzuwarten.

Abschließend noch eine die Lohnnebenkosten betreffende Bemerkung: im OECD-Vergleich sind japanische Arbeitnehmer am längsten in der Beschäftigung. Daher liegt trotz der im Vergleich starken Alterung der Anteil von Arbeitnehmern an der Gesamtbevölkerung auch in langfristigen Prognosen mit etwa 51% deutlich über den Werten in Deutschland von etwa 46%.<sup>11</sup> Sollte es Japan gelingen, diesen hohen Grad an Beschäftigung in Verbindung mit geringen Aufwendungen für Grundrente und relativ niedrigem Arbeitslosengeld zu halten, wäre Japan in der Lage, seine Lohnnebenkosten deutlich unter denen in Deutschland zu halten.

---

<sup>9</sup> Siehe: Naohiro (2000): S. 24.

<sup>10</sup> Siehe: Matsugi (1998): Recent Aspects of the Japanese Labor Market in a Changing Economic Structure. In: Matsugi, Schober (Hrg.)(1998): Labor Market Issues in Japan and Germany. S. 80.

<sup>11</sup> Siehe: OECD (2000): S. 155-157 und S. 173-175.

### 3. Ausgewählte Instrumente

#### 3.1 *Dominanz betrieblicher Weiterbildung in Japan gegenüber beruflicher Weiterbildung in Deutschland*

Der Schwerpunkt auf *betrieblicher* Aus- und Weiterbildung in Japan steht im Kontrast zum System der *Berufsaus-* und *-weiterbildung* in Deutschland. Während in Deutschland der Vergleichbarkeit von Berufsabschlüssen große Bedeutung beigemessen wird, um eine möglichst hohe Transparenz und Beweglichkeit auf den Arbeitsmärkten herzustellen, existieren in Japan nur sehr wenige allgemein anerkannte Abschlüsse, die z.B. einen problemlosen Wechsel des Arbeitgebers ermöglichen. In Japan liegt der Schwerpunkt auf betrieblicher Aus- und Weiterbildung mit dem Ziel, den Mitarbeitern die speziell zu einem bestimmten Zeitpunkt für den Betrieb notwendigen Qualifikationen zu vermitteln. Auf eine inter-betriebliche Vergleichbarkeit der Bildungsabschlüsse wird verzichtet, was langfristig zu einer engeren Bindung der ausgebildeten Mitarbeiter an den Betrieb führt, da sie nur für dessen Bedürfnisse optimal ausgebildet sind und nur dort ein entsprechendes Gehalt erzielen können.<sup>12</sup>

An dieser Stelle soll *nicht* nachgewiesen werden, welches dieser beiden Systeme leistungsfähiger oder effizienter arbeitet. Es soll hingegen zum einen herausgearbeitet werden, daß das japanische System der heute aufgestellten Forderung sehr nahe kommt, lebenslanges Lernen in die betrieblichen Abläufe zu integrieren, um Innovationsfähigkeit mit alternden Belegschaften sicherzustellen. Zum anderen soll anhand eines Fallbeispiels kurz dargestellt werden, wie es um altersspezifische Komponenten ergänzt wird, um auch unter der Bedingung einer alternden Belegschaft wettbewerbs- und innovationsfähig zu bleiben.

Japanische Unternehmen haben in enger Zusammenarbeit mit den Betriebsgewerkschaften und unterstützt durch staatliche Förderungen ein differenziertes Weiterbildungssystem geschaffen, daß u.a. historisch durch folgende drei Phasen geprägt worden ist:

- in der Hochwachstumsphase, in der junge Mitarbeiter nur schwer zu bekommen waren, mußten Betriebe unter extremen Wettbewerbsbedingungen am Arbeitsmarkt ihre Belegschaften aus- und weiterbilden und gleichzeitig eng an das Unternehmen binden,
- in den 90er Jahren mußten zur Bewältigung des rapiden Wachstums der Elektronik-Industrie und des schnellen technologischen Wandels große Investitionen in innerbetriebliches Humankapital getätigt werden und
- bei der Umstrukturierung der Stahlindustrie mußten große Summen in Schulungsmaßnahmen investiert werden, um Entlassungen weitgehend zu vermeiden .

Für Unternehmen mit alternden Belegschaften bekommt inner- und außerbetriebliche Weiterbildung in Form von On-the-job- oder Off-the-job-Training eine steigende Bedeutung, um Struktur- und Technologiewandel vollziehen zu können. In jüngster Zeit ist allerdings eine Abkehr von außerbetrieblichen Maßnahmen aus Kostengründen zu beobachten. Vielmehr geht der Trend hin zur Förde-

---

<sup>12</sup> Einen detaillierteren Vergleich liefert: Jackson (1996): Labor Market Structure in Comparative Perspective: Germany, Japan and the United States. S. 5.



rung von und Förderung nach privater Initiative in Form von Selbststudium anhand vorgegebener Lernmittel bzw. durch Abend- oder Fernstudium.

Staatliche Anreize – hauptsächlich durch Subventionen von Lohn- oder Unterbringungskosten an den Arbeitgeber – werden durch spezielle Förderprogramme des Arbeitsministeriums gegeben, um ältere Arbeitnehmer in Fortbildungsmaßnahmen zu bringen. Auch unterhalten die Kommunen in Kooperation mit den örtlichen Zweigstellen der Arbeitsämter spezielle Weiterbildungseinrichtungen, die Kurse anbieten vergleichbar denen, die in Deutschland von den IHKs veranstaltet werden. Die Qualität des Angebots und der Zuspruch seitens der Unternehmen bzw. Beschäftigten ist allerdings regional sehr unterschiedlich. Direkte Vorgesetzte versuchen ihre Mitarbeiter dazu zu motivieren, aus ‚Eigeninteresse‘ an staatlichen Prüfungen, die in den Weiterbildungseinrichtungen angeboten werden, teilzunehmen (‚Zertifizierter Arbeitnehmer‘).

### 3.1.1 Fallbeispiel Firma Kita K.K.

In Abbildung 1 wird beispielhaft das betriebsinterne Aus- und Weiterbildungssystem eines mittelständischen Produktionsunternehmens (Fa. Kita K.K.) dargestellt.<sup>13</sup> Das Trainings-Center wird von allen neuen Mitarbeitern durchlaufen. Es übernimmt nach der schulischen bzw. universitären Ausbildung eine der deutschen Berufsausbildung vergleichbare Aufgabe. Verschiedene Weiterbildungsmaßnahmen qualifizieren die Mitarbeiter dann in Richtung einer technischen Spezialisierung oder einer Management-Laufbahn.

Vergleichsweise neu sind in mehr und mehr Unternehmen besondere On-the-job-Weiterbildungen für ältere Mitarbeiter, die je nach Betrieb sehr unterschiedlich ausgestaltet sein können. So werden etwa im Werk Kita Kleingruppen aus älteren und jüngeren Mitarbeitern in der Produktion gebildet, um einerseits einen Transfer von Kenntnissen des Qualitätsmanagements an jüngere Mitarbeiter zu erreichen, aber auch das frische technische Wissen der jüngeren, die gerade aus den Trainings-Centern kommen, an die älteren Arbeitnehmer weiterzugeben.

### 3.1.2 Bewertung

Die Weiterbildungsmaßnahmen für ältere Mitarbeiter greifen im Idealfall vor einer drohenden Entlassung. Allerdings werden sie von Arbeitnehmern nicht vorbehaltlos angenommen, da sie einen ersten Schritt zur Versetzung innerhalb oder außerhalb des Unternehmens bedeuten können (siehe *shokutaku* unten). Die Maßnahmen können als Kontrast zu den sehr kontrovers bewerteten reaktiven ABM-Maßnahmen in Deutschland gesehen werden und sind nicht zuletzt interessant, weil sie eine Lösungsmöglichkeit für die auf dem deutschen Arbeitsmarkt sehr problematische Gruppe der Arbeitnehmer über 50 anbieten.

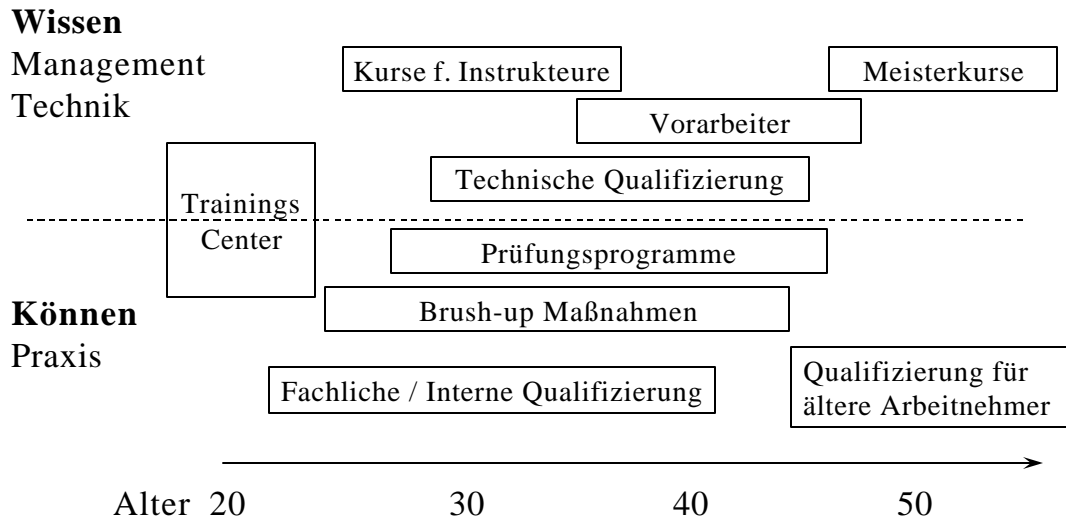
Problematisch sind die staatlichen Programme und Hilfen auch in Japan insbesondere für KMU, die oft nicht über ausreichende administrative Kapazitäten verfügen, Förderanträge zu stellen. Arbeitgeberverbände kritisieren aber auch das ihrer Meinung nach zu geringe Engagement und die zögerli-

---

<sup>13</sup> Entnommen aus: Altmann (1998): Innovative Arbeitspolitik? Zur qualifizierten Produktionsarbeit in Japan. S. 229-256.

che Nutzung staatlicher Weiterbildungsprogramme seitens der Unternehmen, da ein durchaus vorhandenes Innovationspotential nicht ausgeschöpft wird.<sup>14</sup>

**Abbildung 1: Qualifizierung für Produktionsarbeiter**



Quelle: vereinfacht nach Altmann (1998): Innovative Arbeitspolitik? S. 234.

### 3.2 Stufenweiser Übergang vom (Voll-)Erwerbsleben zur Rente

Wie gehen japanische Unternehmen mit dem wachsenden Anteil älterer Arbeitnehmer in ihrer Belegschaft um? Wie funktioniert die Phase der Pensionierung? Inwieweit ist dieser Umgang mit der betrieblichen Überalterung interessant für deutsche Unternehmen?

Das japanische System des stufenweisen Übergangs vom Vollerwerbsleben in die Rente ist durch einige Besonderheiten gekennzeichnet:

- a) dem Ausscheiden aus dem regulären Arbeitsverhältnis (*teinen*<sup>15</sup>) in Verbindung mit einer betrieblichen Abfindung (häufig in Höhe eines mehrfachen Jahresgehaltes),
- b) einer Übergangsphase, für die ein neuer Arbeitsvertrag zu i.d.R. geringerem Gehalt abgeschlossen wird (*shokutaku*); und schließlich
- c) dem Eintritt in die (staatliche) Rente, die noch über einen längeren Zeitraum mit einer geringfügigen Beschäftigung verbunden sein kann.

<sup>14</sup> Siehe: Japan Federation of Employers' Associations (*nikkeiren*)(1997): The Current Labor Economy in Japan. S. 27-36.

<sup>15</sup> Zu diesen und den folgenden Ausführungen siehe auch: Kimura, Takagi, Oka, Omori (1994): Japan: Shukko, Teinen and Re-Employment. In: Naschold, de Vroom (1994): Regulating Employment and Welfare. Berlin. S. 247-307.

Seinen Ursprung hat dieses System in der Nachkriegszeit, als hauptsächlich in Großunternehmen und in der öffentlichen Verwaltung die ‚lebenslange‘ Beschäftigung eingeführt wurde. Diese ist nicht im eigentlichen Sinne ‚lebenslang‘, sondern gewährt eine Arbeitsplatzsicherheit bis zu einem bestimmten Alter - dem *teinen*-Alter -, das zunächst bei 55 Jahren lag. Den Zeitraum bis zum Einsetzen der staatlichen Rente mit 60 Jahren mußten die Arbeitnehmer durch Tätigkeiten in ‚nicht regulären‘ Arbeitsverhältnissen überbrücken. Dieses System ist, u.a. bedingt durch ökonomische, (renten-)rechtliche und demographische Veränderungen, einem kontinuierlichen Wandel ausgesetzt. So wurde beispielsweise durch staatliche Anreize das *teinen*-System auf alle Betriebsgrößen ausgedehnt, und zusammen mit gewerkschaftlichem Druck wurde das *teinen*-Alter auf 60 Jahre angehoben (*Gesetz zur Stabilisierung der Beschäftigung älterer Menschen* von 1986), während bis zum Jahr 2015 das Rentenalter von 60 auf 65 Jahre steigen wird.

Nach der Entlassung aus dem Stammunternehmen (im *teinen*-Alter) werden als *shokutaku* bezeichnete Arbeitsverhältnisse beim Stammunternehmen, einem anderen Unternehmen der Konzerngruppe oder einem Subkontraktor abgeschlossen. Diese Arbeitsverhältnisse sind für den Arbeitnehmer mit deutlich schlechteren Konditionen verbunden, beinhalten aber häufig auch eine von älteren Arbeitnehmern gewünschte kürzere Wochenarbeitszeit. Auch das Wesen des *shokutaku* hat sich im Laufe der Zeit geändert. Heute existieren beispielsweise eigene Beschäftigungsgesellschaften der Großunternehmen, die eigens aufgrund gesellschaftlichen oder gewerkschaftlichen Druckes zur Unterbringung dieser Belegschaftsteile gegründet wurden. Daneben sind seit den 90er Jahren sowohl eine steigende Anzahl von Unternehmensgründungen (Gewerbeanmeldungen) durch die Betroffenen als auch in geringem Maße Exit-Strategien (Rente) zu beobachten.

Ein weiteres flexibles Instrument der Personalplanung wurde für ältere Arbeitnehmer angepaßt: *shukkô* ist die Bezeichnung für die in großen Unternehmen übliche Praxis, die Arbeitnehmer für relativ kurze Zeiträume (Projekt, Saison, Jahr) innerhalb, aber auch außerhalb des Unternehmens zu verleihen, um so einen quasi-internen hochflexiblen Arbeitsmarkt zu schaffen, der einerseits Know-how-Transfers ermöglicht, aber auch auf Nachfrageänderungen oder technologische Anforderungen reagiert. Arbeitnehmer werden um das *teinen*-Alter herum z.B. in das Unternehmen eines Zulieferers versetzt, wobei gegebenenfalls auftretende Gehaltsdifferenzen durch das ‚verleihende‘ Unternehmen ausgeglichen werden. Dieses Instrument ermöglicht es Unternehmen, einzelne Mitarbeiter ohne große Reibungsverluste und mit nur vergleichsweise geringem Kostenaufwand aus dem Betrieb ‚zu entfernen‘.

Unterstützend bei der Personaldisposition wirkt die Möglichkeit für den Arbeitnehmer, ab einem Alter von 60 Jahren bereits eine Teilrente zusätzlich zum Gehalt zu beziehen, die mit 20, 50 bzw. 80 Prozent entlang gewisser Einkommenshöchstgrenzen gestaffelt ist. Mit 65 ist eine Auszahlung in voller Höhe zusätzlich zum Einkommen möglich. Dies bewirkt eine Subventionierung von Arbeit in dieser Altersgruppe, die von etwa 1/3 aller Arbeitnehmer in der Gruppe der 60-64-jährigen ausgenutzt wird.<sup>16</sup> Eine attraktive Alternative für den Arbeitnehmer war die Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld, das für ältere Arbeitnehmer länger gezahlt wird (300 Tage), in Verbindung mit der staatlichen Grundrente (Exit). Da nach einer solch langen Unterbrechung eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt kaum mehr möglich ist, wurde 1998 diese Form der kombinierten Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld und Rente ausgeschlossen.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Siehe: ebd. S. 257f.

<sup>17</sup> Siehe: Aigner, Tomandl (1999): Japanisches und österreichisches Arbeits- und Sozialrecht im Strukturwandel. S. 100f.

Zusammenfassend ist zu erkennen, daß das Personalmanagement japanischer Unternehmen bezüglich älterer Mitarbeiter eine Reihe flexibler Instrumente für Anpassungsmaßnahmen hat, die sich aus der individuellen Handhabung etwa des *teinen*-Zeitpunktes oder der Höhe der Abfindung bzw. des *shokutaku*-Gehalts ergeben.

### 3.3 *Lokale Arbeitsvermittlungen für ältere Menschen (shirubâ jinzai sentâ / Silver Human Resources Centers)*

Nach den Besonderheiten der betrieblicher Weiterbildung und der Darstellung des stufenweisen Übergangs in die Rente soll nun abschließend ein Instrument vorgestellt werden, daß den Willen des japanischen Staates dokumentiert, Menschen bis ins hohe Alter eine Chance zur Erwerbstätigkeit zu eröffnen.

#### 3.3.1 Ziele der Silver Human Resources Center

1975 wurde im Tokyoter Stadtbezirk Edogawa das erste Silver Human Resources Center (SHRC) gegründet. Ziel dieser Einrichtung ist, aus dem Beruf ausgeschiedenen älteren Menschen ein gesundes und sinntragendes Leben zu ermöglichen, indem man ihnen kleinere Arbeiten bei Unternehmen, privaten Haushalten und den Kommunen vermittelt. Dieser Ansatz steht im Gegensatz zu den herkömmlichen Einrichtungen für ältere Menschen, in welchen meist nur ‚time-killing activities‘ angeboten werden (vergleichbar deutschen Seniorenfreizeitheimen). Ab dem Jahr 1980 wurden die SHRC durch das japanische Arbeitsministerium bezuschußt. Jede Stadt mit mehr als 100.000 Einwohnern sollte die Möglichkeit erhalten, eine solche Einrichtung zu schaffen, was bis heute in den Ballungsgebieten fast flächendeckend erreicht wurde.

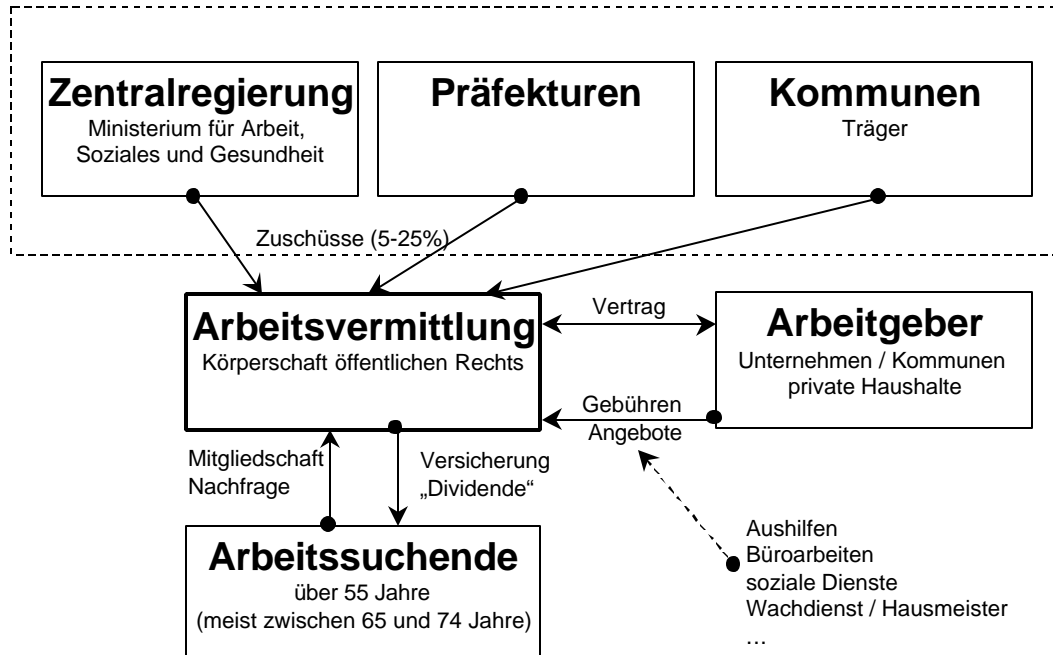
Die Ziele der SHRC lassen sich wie folgt charakterisieren: Die Einrichtungen sollen den älteren Menschen neben einer sinnvollen Beschäftigung auch wirtschaftliche Unterstützung durch ein entsprechendes Arbeitsangebot bieten. Des weiteren soll den Mitgliedern Beistand beim Übergang vom Erwerbsleben zur Rente geleistet werden. Außerdem werden die älteren Menschen dazu ermutigt, sich auch nach Beendigung des Berufslebens aktiv am öffentlichen Leben zu beteiligen. Ebenso profitieren die Unternehmen, privaten Haushalte und Kommunen von den Einrichtungen: Die älteren Menschen sind nicht nur vergleichsweise preiswerte Arbeitskräfte, sondern oft gut ausgebildet und können ihre Erfahrungen in die vermittelten Tätigkeiten einbringen.

### 3.3.2 Gesetz zur Stabilisierung der Beschäftigung älterer Menschen

Mit dem *Gesetz zur Stabilisierung der Beschäftigung älterer Menschen* aus dem Jahr 1986 wurde eine rechtliche Grundlage geschaffen. Das Gesetz beschreibt die SHRC als einen Weg des allmählichen Übergangs für Arbeitnehmer über 55 Jahre von der Voll- oder Teilzeitarbeit zum Ruhestand. Laut Gesetz fungieren die Einrichtungen als lokale Arbeitsvermittlungen, die jedoch außerhalb des regulären Arbeitsmarktes wirken und keine Vollzeitstellen, sondern nur zeitlich begrenzte und geringfügige Beschäftigungen vermitteln. Die Haushalte der SHRC werden vom Staat, den Präfekturen und den jeweiligen Kommunen mit nur etwa 5-25% bezuschusst. Der Großteil ihrer Aufwendungen wird durch jährlichen Mitgliedsbeiträge und durch die Zahlung von Vermittlungsgebühren seitens der Arbeitgeber gedeckt. Die Trägerschaft liegt bei den Kommunen.

Die Arbeitgeber (Unternehmen, Kommunen und private Haushalte) geben ihre Arbeitsangebote an das nächstgelegene Center und gehen mit dem Center einen Arbeitsvertrag ein. Für die Vermittlungstätigkeit wird vom Arbeitgeber eine Gebühr verlangt, während die Arbeitnehmer die Vergütung aus Gründen der Abgrenzung gegenüber dem ersten Arbeitsmarkt in Form einer Dividende erhalten. Sie genießen während der Tätigkeit für das SHRC einen gesonderten Versicherungsschutz. Abbildung 2 zeigt die Arbeitsweise der SHRC.

**Abbildung 2: Arbeitsvermittlung älterer Menschen**  
(*shirubâ jinzai sentâ* / Silver Human Recourses Center)



Quelle: eigene Darstellung.

### 3.3.3 Angebotene Arbeiten

Folgende Arbeiten werden den älteren Menschen in den SHRC angeboten:

- spezialisierte Tätigkeiten (z.B. Korrektur lesen, Übersetzen, Kalligraphie ...),
- Handwerk (z.B. Gartenarbeiten, Hausmeisterarbeiten, Näharbeiten...),
- Büroarbeiten,
- Wachdienst (z.B. Parkplatzwächter, Aufsicht in Parks und auf Spielplätzen ...),
- Sammel- und Lieferarbeiten (z.B. Ausliefern von Essen, Ticketverkauf ...),
- Haushaltsarbeiten (z.B. Fenster putzen, Abfall entsorgen, abspülen ...),
- soziale Dienste (z.B. Aufsicht über Kinder oder ältere Menschen, Fremdenführer, House-Sitter)

und andere mehr.

Sobald ein älterer Mensch als Mitglied in ein SHRC aufgenommen wird, wird er nach der Art von Arbeit gefragt, welche er verrichten will. Jedoch können nicht alle Wünsche berücksichtigt werden. So werden die Arbeiten nach den Fähigkeiten der älteren Menschen und nach der jeweiligen Auftragslage vergeben. Auch wird versucht, die Distanz zwischen dem Arbeitsplatz und dem Wohnort des Arbeitnehmers möglichst gering zu halten. Dies hat zur Folge, daß nur ungefähr die Hälfte aller Arbeiter der SHRC eine Tätigkeit in dem von ihnen präferierten Bereich bekommt.

### 3.3.4 Prognose

Seit der Gründung des ersten SHRC 1975 sind in fast allen Teilen Japans entsprechende Einrichtungen entstanden. Vor allem seit der Wettbewerb auf dem regulären Arbeitsmarkt für ältere Menschen größer geworden ist, wird dieses Angebot immer mehr genutzt. Gab es in den achtziger Jahren nur 92 Silver Human Resources Centers, so war ihre Anzahl bis 2000 bereits auf über 1000 gestiegen. Auch die Mitgliederzahl hat sich in diesem Zeitraum von 46.000 auf über 600.000 erhöht.<sup>18</sup> Damit waren in 2000 etwa 4-5% der über sechzigjährigen Japaner Mitglied in einem SHRC. Die Mitglieder waren zwischen 56 und 74 Jahre alt, meist über 65. Das Umsatzvolumen betrug etwa 4 Mrd. DM.<sup>19</sup>

Für die Zukunft wird erwartet, daß sich die Anzahl der Menschen weiter erhöht, die den Übergang vom Vollerwerbs- oder Teilerwerbsleben zur Rente mit Hilfe der von den SHRC vermittelten Arbeit bestreitet. Dafür spricht, daß sich die kommende Generation älterer Menschen, die den wirtschaftlichen und sozialen Wandel der Kriegs- und Nachkriegszeit miterlebt hat, flexibler auf die in ihrer Vielfalt steigenden Arbeiten einstellen kann.

Mit den SHRC wurde innerhalb kürzester Zeit ein kostengünstiges Instrument für den neu entstehenden Teilarbeitsmarkt der über 60-jährigen geschaffen. Insbesondere die verminderte Mobilität und der Schwerpunkt auf Teilzeittätigkeiten scheint die Schaffung dieser, von den bestehenden Arbeitsämtern getrennten Einrichtungen zu rechtfertigen. Wichtig ist auch das psychologische Element

---

<sup>18</sup> Siehe: Schulz, Borowski, Crown (1991): Economics of population aging: the 'graying' of Australia, Japan and the United States. S. 77ff.

<sup>19</sup> Siehe: Japanisches Arbeitsministerium (1999): shirubâ jinzai sentâ, [http://www.jil.go.jp/kisya/syokuan/990827\\_01\\_sy/990827\\_sy\\_bessi.html](http://www.jil.go.jp/kisya/syokuan/990827_01_sy/990827_sy_bessi.html) sowie eine Statistik des Dachverbandes der Silver Human Resources Centers: [http://www.sjc.ne.jp/zsk\\_dir/toukei/toukei.html](http://www.sjc.ne.jp/zsk_dir/toukei/toukei.html).

in Verbindung mit der Anhebung des Rentenalters auf 65 Jahre bis zum Jahr 2015; es stimmt Arbeitnehmer auf ein deutlich verlängertes Arbeitsleben ein.

#### 4. Die Forderung nach Deregulierung in Deutschland

Die Vielzahl der in Japan zur Anwendung kommenden Instrumente, mit denen der Staat und die Unternehmen auf den Alterungsprozeß der Beschäftigten reagieren, läßt die Frage aufkommen, ob die von deutschen Arbeitgeberverbänden immer wieder allgemein formulierte Forderung nach Deregulierung<sup>20</sup> auf den Arbeitsmärkten zweckmäßig und angesichts der bestehenden politischen Mehrheitsverhältnisse konstruktiv ist. Japan zeigt keine deregulierten Arbeitsmärkte, sondern ein durch viele Einzelmaßnahmen auch in wirtschaftlichen Krisenzeiten vergleichsweise funktionstüchtiges System. Möglicherweise wäre für Teilbereiche der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland eine Strategie erfolversprechender, die weder die jetzigen unflexiblen tariflichen Regelungen und Gesetze zementiert, noch nach politisch gegenwärtig nicht durchsetzbarer Deregulierung verlangt, sondern spezifische Lösungen erarbeitet, die dann in einen Wettbewerb mit bestehenden Regelungen treten.

Auffällig sind in Japan Regelungen, etwa beim Eintritt ins Rentenalter, die den Einsatz unterschiedlicher Instrumente oder auch ihre Kombination erlauben und dadurch zu sehr flexiblen Lösungen führen können. Der Bundesverband der Deutschen Arbeitgeber (BDA) nennt in seinem Diskussionspapier *Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer Arbeitnehmer* aus dem Jahr 2000 fünf Bereiche in Deutschland, die dringend einer Reform bedürfen: Tarifpolitik, Arbeitsrecht, Arbeitsförderungsrecht, Rentenversicherung und berufliche Weiterbildung. Es werden eine Reihe von Forderungen gestellt und Maßnahmen angeregt, um ältere Menschen im Arbeitsmarkt zu halten und ihren Beschäftigungsstand zu erhöhen. Im folgenden soll beispielhaft an einzelnen Punkten dieses Papiers dargestellt werden, wo Anknüpfungspunkte zu den oben dargestellten Instrumenten in Japan bestehen und welche Konsequenzen aus dem Vergleich zu ziehen sind.

- Die Forderung des BDA nach Förderung der Mobilität älterer Arbeitssuchender durch die Bundesanstalt für Arbeit steht im Gegensatz zu dem Konzept der *Silver Human Resources Center*, die auf eine Förderung der lokalen Vermittlung setzt, wobei ein deutlich niedrigeres Lohnniveau akzeptiert wird. Hier sollte der BDA seine Position überprüfen und durch Vergleiche mit weiteren Ländern klären, ob Mobilitätsförderung ab einem bestimmten Alter sinnvoll ist oder eine verminderte Mobilität akzeptiert werden muß.
- Der BDA stellt fest, daß in Deutschland „in der Praxis häufig Aufhebungsverträge mit hohen Abfindungsleistungen“ geschlossen werden. Für den BDA ergibt sich hieraus die Forderung, das Kündigungsrecht zu lockern (Deregulierung), was in der Auseinandersetzung mit den Gewerkschaften und der Politik nur schwer durchsetzbar sein wird. Die Autoren regen an, dahingehend zu wirken, daß - ähnlich dem japanischen System - Mittel aus der betrieblichen Altersvorsorge für solche Abfindungen genutzt werden können; sie sind für den Betrieb mittelfristig planbar und schaffen die gewünschte Flexibilität.

---

<sup>20</sup> Siehe etwa: Bundesverband der Deutschen Arbeitgeber (BDA) (2000): *Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer Arbeitnehmer*. Oder auch: Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) (2001): *Wirtschaftspolitische Bilanz der rot-grünen Bundesregierung*. Berlin. S. 16ff.

- Die Hinzuverdienstgrenze zur Rente solle laut BDA angehoben werden; Japan liefert hier ein Vorbild und kann das Argument untermauern helfen, daß durch Rententeilauszahlung zusätzlich zum Einkommen ältere Menschen im Arbeitsmarkt gehalten werden.

Die Autoren sind der Überzeugung, daß trotz oder gerade wegen der Andersartigkeit der japanischen Arbeitsmärkte viele Anregungen zur Auseinandersetzung mit der ‚überalternden Gesellschaft‘ und zu der Planung von Reaktionsmaßnahmen darauf in Deutschland abgeleitet werden können.



## 5. Literaturverzeichnis\*

- Aigner, Wolfgang; Tomandl, Theodor* (1999): Japanisches und österreichisches Arbeits- und Sozialrecht im Strukturwandel. Wien.
- Altmann, Norbert* (1998): Innovative Arbeitspolitik? Zur qualifizierten Produktionsarbeit in Japan. Frankfurt/Main.
- Bundesverband der Deutschen Arbeitgeber (BDA)* (2000): Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer Arbeitnehmer. Berlin. 2000.
- Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)* (2001): Wirtschaftspolitische Bilanz der rot-grünen Bundesregierung. Berlin.
- Borowski, Allen; Crown, William H.; Schulz, James H.* (1991): Economics of population aging: the 'graying' of Australia, Japan and the United States. New York.
- Europäische Union* (2001): Sozialreport der Europäischen Kommission. Brüssel.
- Holzhausen, Arne* (1998): Das japanische Beschäftigungssystem in der Krise. Wiesbaden.
- Jackson, Gregory* (1996): Labor Market Structure in Comparative Perspective: Germany, Japan and the United States. Columbia.
- Japan Federation of Employers' Associations (nikkeiren)*(1997): The Current Labor Economy in Japan. Tokyo.
- Kimura, Takeshi; Takagi, Ikuro; Oka, Masato; Omori, Maki* (1994): Japan: Shukko, Teinen and Re-Employment. In: Naschold, Frieder; de Vroom, Bert: Regulating Employment and Welfare. Berlin. S. 247-307.
- Matsugi, Takashi* (1998): Recent Aspects of the Japanese Labor Market in a Changing Economic Structure. In: Matsugi, Takashi; Schober, Franz (Hrg.)(1998): Labor Market Issues in Japan and Germany. Berlin. S. 75-87.
- Naohiro, Yashiro* (2000): Changing Japanese Employment Practices and Their Implications for the Labor Market. In: Journal of Japanese Trade & Industry. Tokyo. Juli/ August 2000. S. 20-25.
- OECD* (2000): Reforms for an Ageing Society. New York.
- Osiander, Anja* (2000): Die aktuelle Krise auf dem japanischen Arbeitsmarkt. In: Japan aktuell. August 2000. Hamburg. S. 330-338.

---

\* Internetquellen und Tagespresse siehe Angaben in den Fußnoten.

## **II. PRIVATE ALTERSVORSORGE IN SINGAPUR: MODELL FÜR DEUTSCHLAND?**

---

Falko Lenzian  
Arne Wunder

## Zusammenfassung

Das deutsche Rentensystem ist in seiner Revision begriffen. Dabei spielt die Diskussion um den Einstieg in die staatlich geförderte private Altersvorsorge eine zentrale Rolle. Schon seit nahezu fünf Jahrzehnten umfasst Singapurs Sozialsystem Komponenten mit starker privater Eigenverantwortung. Mit der Einführung des *Supplementary Retirement Scheme* (SRS) im April 2001 wurde Singapurs Rentensystem in noch stärkerem Masse auf die Säule der privaten Altersvorsorge verlagert.

Zentrale Fragestellung dieser Arbeit ist, ob und inwieweit die vielfältigen Ansätze Singapurs für Deutschland nutzbringend umsetzbar sind. Dabei werden neben dem SRS auch weitere Bausteine der privaten Altersvorsorge in Singapur vorgestellt und auf ihre Stärken und Defizite hin untersucht: das *Central Provident Fund Investment Scheme* (CPFIS) sowie das *Home Ownership Scheme* (HOS). Die beiden Kapitaldeckungsmodelle des SRS und CPFIS weisen Defizite in ihrer Reichweite und ihrem Versorgungsgrad auf, da sie Beschäftigte der hohen und höchsten Einkommensklassen deutlich bevorzugen und Erwerbslosen oder Beschäftigten mit geringem Einkommen keine hinreichende Altersversorgung garantieren können. Als Ergebnis dieser Arbeit schlagen die Autoren für Deutschland eine multipolare Strategie der hoch diversifizierten Altersvorsorge vor: Einerseits sollte eine breitenwirksame Grundversorgung mit Kapital, die auch beitragslose oder –schwache Mitglieder der Gesellschaft umfasst, die Basis der deutschen Altersvorsorge bilden. Darüber hinaus sollte der Staat mit direkter Förderung in drei Segmenten der privaten, individuellen Bedürfnissen angepassten Altersvorsorge aktiv werden:

1. dem Erwerb privaten Wohneigentums zur Kostensenkung im Alter,
2. der individuellen kapitalgedeckten Investition in Objekte mit niedrigem Verlustrisiko und in
3. Hochrisikoobjekte mit hohen Renditenerwartungen.

Dieses diversifizierte Rentenmodell verspricht neben seiner renditensicheren Komponente die Möglichkeit, die individuellen Beiträge effektiver zu investieren und dadurch die staatliche Zuschusskomponente verringern zu können.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Einführung - Rentensysteme in der Diskussion.....</b>	<b>22</b>
<b>2. Sozialmodelle im Vergleich.....</b>	<b>23</b>
<b>3. Private Altersvorsorge in Singapur.....</b>	<b>25</b>
3.1 Systeme privater Altersvorsorge in Singapur .....	25
3.2 Supplementary Retirement Scheme (SRS).....	28
3.3 Central Provident Fund Investment Scheme (CPFIS) .....	33
3.4 Home Ownership Scheme (HOS) .....	35
<b>4. Altersvorsorge als produktiver Faktor: Lernen von Singapur.....</b>	<b>36</b>
4.1 Zusammenfassung .....	37
4.2 Wohneigentum als Altersvorsorge .....	37
4.3 Zwischen Gerechtigkeit und Rendite: Private Rentenfonds als Altersvorsorge .....	38
4.4 Private Altersvorsorge in Unternehmen.....	39
4.5 Ausblick - Diversifizieren statt reglementieren.....	39
<b>5. Anhang.....</b>	<b>40</b>
5.1. Literaturverzeichnis .....	40
5.2. Abbildungsverzeichnis .....	42
5.3. Abkürzungsverzeichnis .....	42
5.4. Relevante Internetquellen.....	42

# 1. Einführung - Rentensysteme in der Diskussion

Deutschland befindet sich inmitten eines tiefgreifenden Wandels seiner gesellschaftlichen Parameter: Alterung der Gesellschaft und sinkende Geburtenzahlen bringen den Generationenvertrag der Altersvorsorge unter Druck. Der Ausblick erscheint düster: In den kommenden Jahren sind steigende Rentenbeiträge bei sinkendem Rentenniveau und längerer Lebensarbeitszeit zu erwarten - Prognosen, die weder für Beitragszahler und Rentner noch für den Wirtschaftsstandort Deutschland zu verkraften sind.

Kann das deutsche Rentensystem aus sich selbst heraus erneuert werden, oder können Erfahrungen anderer Länder als Kompass zur Neuorientierung dienen?

Singapurs rentenwirtschaftliche Erfahrungen sind denen Deutschlands in vielerlei Hinsicht ähnlich: eine rasch alternde Bevölkerung, deren Rentneranteil von gegenwärtig 7 % auf 19 % im Jahre 2030 zu wachsen prognostiziert wird (vgl. Central Provident Fund Board 2001b), eine Beitragszahler-Beitragsempfänger-Relation von 1:1, ein stetig steigendes Rentenalter von zukünftig 67 Jahre sowie eine gegen 0% tendierende Realrendite für Beiträge in die gesetzliche Altersvorsorge (Asher 1995: 43; Hamaguchi-Klenner 2000: 66ff.).<sup>1</sup> Das Phänomen dabei: Sozialstaatlichkeit in Singapur schafft nicht nur private Ersparnisse im Umfang von 50 % des BIP, sondern verhilft auch über 90 Prozent aller Haushalte zur eigenen Immobilie - und dies bei stetig wachsenden Haushaltsüberschüssen und stabiler Wettbewerbsfähigkeit (vgl. Tang 2000: 38ff.; Lee 1999: 78ff.).<sup>2</sup>

Diese Arbeit wird unter der zentralen Fragestellung stehen, ob und in welchem Maße die vielschichtigen singapurischen Ansätze der privaten Altersvorsorge für Deutschland - unter besonderer Berücksichtigung seines spezifischen Sozialmodells - nutzbringend umsetzbar sind. Zu diesem Zweck wird sie in zwei zentralen Teilen einerseits Wesensmerkmale singapurischer und deutscher Sozialmodelle herausarbeiten. Andererseits werden die verschiedenen Ansätze der privaten Altersvorsorge in Singapur vorgestellt und auf ihre Stärken und Defizite untersucht.

Häufig genanntes Leitmodell in der Diskussion um den Umbau der Rentensysteme ist das *Kapitaldeckungsmodell*, in dem Höhe und Dauer der Kapitalversorgung im Alter ausschließlich von individuellen, verzinsten Einzahlungen abhängen. Singapur hat dieses Prinzip schon in seiner gesetzlichen Altersvorsorge, dem *Central Provident Fund* (CPF) verankert. Im neu eingeführten, vollständig kapitalgedeckten *Supplementary Retirement Scheme* (SRS), einem individuellen Altersvorsorgekonto, das durch freiwillige, steuerbegünstigte Arbeitnehmerbeiträge angelegt wird, wird dieses Prinzip mit attraktiven Investitionsfreiheiten verbunden. Flankiert werden die Investitionsmöglichkeiten des SRS in Hochrisikoprodukte durch das reformierte *Central Provident Fund Investment Scheme* (CPFIS). Dieses bietet der breiten Schicht der Beitragszahler der gesetzlichen Rentenversicherung die Möglichkeit, CPF-Guthaben in Produkte mit niedrigem Verlustrisiko zu investieren und so eine begrenzte Renditenmaximierung zu unternehmen.

Doch beschränken sich Singapurs Antworten auf die Herausforderungen des Alters keineswegs auf das auch für Deutschland bereits beschlossene Kapitaldeckungsverfahren mit individuellem

---

<sup>1</sup> Asher kalkuliert eine kontinuierlich abnehmende Entwicklung der Realrenditen aus CPF-Guthaben (Nominalrendite abzüglich jährlicher Inflation) von 3 % (1987) auf 0,6 % (1994) (vgl. Asher 1995: 43).

<sup>2</sup> Singapurs Haushaltsüberschüsse stiegen von 1,8 Mrd. S\$ (1990) auf rund 5,5 Mrd. S\$ im Jahr 2000 (vgl. Singapore Department of Statistics 2001c: yos16.pdf). Gleichzeitig (1997) wurde Singapur international als zweitwettbewerbsfähigste Wirtschaft der Welt gewertet (vgl. Tang 2000: 39).

Investitionsrisiko. Vielmehr praktiziert der Stadtstaat schon seit Jahrzehnten eine weitere, vielversprechende Variante der privaten Altersvorsorge: die Steuerbegünstigung für Investitionen der gesetzlichen Rentenbeiträge zur Bildung privaten Wohneigentums – mit dem Erfolg, dass im Jahr 2000 mehr als 92 Prozent aller Haushalte Singapurs über Wohneigentum verfügten und bei ihnen die Miete als Hauptkostenfaktor im Alter ausgeschaltet ist (vgl. Singapore Department of Statistics 2001a: 7).

Hinter diesen positiven makroökonomischen Entwicklungen steht eine Form von Sozialsystem, das Partikularinteressen von Individuum und Interessengruppe hinter denen des Staates stellt, und in dem wirtschaftlicher Pragmatismus zur Ideologie erwächst. So verbindet Singapur in einzigartiger Weise eine geringe direkte staatliche Beteiligung in der Altersvorsorge mit umfassender gesetzlicher Reglementierung, verbindet die Teilprivatisierung von Staatsbetrieben mit Monopolisierung im öffentlichen Wohnungsbau, die Förderung ausländischer Investoren mit Enteignung privater Landbesitzer sowie hohe Anforderungen an individuelle und familiäre Eigenverantwortung mit geringen Investitionsfreiheiten in der Altersvorsorge.

Die drei zu untersuchenden Aspekte privater Altersvorsorge (Sozialparadigma, Umfang und Sicherheit) und ihre makroökonomischen Auswirkungen werden in die abschließende Analyse münden, welche Lektionen Deutschland hinsichtlich der privaten Altersvorsorge von Singapur lernen kann. Ein Rentenmodell, das rund der Hälfte der Bevölkerung keine hinreichende Kapitalversorgung im Alter gewährleisten kann, dafür jedoch berauschende privatwirtschaftliche Erfolge liefert, ist für Deutschland nicht konsensfähig. Dennoch zeigt der Blick nach Singapur, wie wirtschaftlich produktiv, jedenfalls für Teile der Gesellschaft, ein Rentenmodell sein kann, das dem Privatsektor Mündigkeit in Planung und Verwaltung der individuellen Altersvorsorge zutraut. Schaffung von Wohneigentum und Finanzkapital, ohne dafür erhebliche Kosten im Fiskalsystem zu erzeugen, stehen am Ende dieser Kette. Deutschlands konsumtives Kostenmodell der Altersvorsorge hingegen droht, selbst unter dem Hinweis auf dadurch erzeugte soziale Gerechtigkeit, durch Umkehrung der Alterspyramide unbezahlbar zu werden. Damit bleibt Deutschland aufgerufen, frühzeitig nach Alternativen für morgen Ausschau zu halten und hierbei das Modell der privaten Altersvorsorge als eine zukunftsfähige *tragende* Säule der Rentenarchitektur ernsthaft in die Reformdiskussion einzubeziehen.

## 2. Sozialmodelle im Vergleich

Singapurs Sozialsystem ist noch zu Zeiten der britischen Kolonialherrschaft gestaltet und eingesetzt worden um einen positiven Beitrag zur Entwicklung des jungen Staates zu leisten. Mit zunehmender Unabhängigkeit der chinesischstämmigen und malaiischen Bevölkerung wurde dieses System forciert. Staatshaushalt und Arbeitgeber wurden in weitaus geringerem Maße belastet als in anderen Ländern vergleichbarer Entwicklungsstufe. Dennoch wurden im Rahmen der sozialen Vorsorge auf breiter Basis Sparvermögen, Finanz- und Humankapital geschaffen. Ermöglicht wurde dies durch einen hochinterventionistischen Einparteiensstaat, dem eine einzigartige Vermittlung und letztlich Verbindung zwischen staatlichen und privatwirtschaftlichen Interessen gelang (vgl. Tang 2000: 38f.; Huff 1999: 215).<sup>3</sup>

Leitmotiv der Entwicklung zu einer weltmarktorientierten, exportbasierten Wirtschaft war die „...accumulation of wealth through economic growth rather than a more equal distribution of

---

<sup>3</sup> Bezeichnungen der wissenschaftlichen Literatur für dieses Staatsmodell reichen von „paternal state or ‘hard state’“ (Tang 2000: 58) über „capital investment state“ (ebd.) bis zu „developmental state“ (Huff 1999).

existing wealth and a proliferation of state welfare service” (Goh Keung Swee zit. in Venneward 1994: 86).

Zentrales Instrument dieser “Entwicklungsstrategie durch Wachstum statt durch Umverteilung” ist bis zur heutigen Stunde der *Central Provident Fund* (CPF), eine Ansammlung individueller Sparkonten, aus denen Sozialversicherungsleistungen, besonders zur Altersrente und medizinischen Versorgung, aber auch zur Ausbildung der Kinder entnommen werden können. Der CPF wird durch gesetzliche Pflichtbeiträge von Arbeitnehmern (20 % des Bruttolohns) und Arbeitgebern (10 % des Bruttolohns) akkumuliert (vgl. Ramesh 2000: 245).<sup>4</sup> Durch die kapitalgedeckte Funktionsweise des CPF ist der individuelle Beitragszahler nur in dem Maße gegen Alter und Krankheit versichert, in dem er selbst vorzeitig finanziellen Gegenwert geschaffen hat. Die individuellen CPF-Guthaben werden vom Staat in Staatsanleihen und ausländischen Fonds investiert, wofür jedoch nur ein Teil der Rendite wieder in die CPF-Konten ausgeschüttet wird (vgl. Wickramanayake 1998: 436).

Tang (2000: 38) stellt fest: “There is little redistributive effect on the CPF, and the main beneficiaries of the system have been the affluent and the workforce.” Einerseits findet im System des CPF eine interpersonale und intergenerationale Umverteilung nur innerhalb der eigenen Familie, und nicht wie in Deutschland innerhalb der Gemeinschaft der Beitragszahler statt andererseits fehlt sowohl in der gesetzlichen als auch in der privaten Altersvorsorge staatliche Beteiligung in Form direkter Leistungen. Ramesh argumentierte vor diesem Hintergrund bereits 1992 (S. 1095):

“...strictly speaking the CPF is not a social security programme because it offers no protection to those earning little or no income. (...) Rather than viewing the CPF as a social security scheme, it should be treated more appropriately as a compulsory savings scheme for those who can conceivably save, even without the programme. (...) In other words, the CPF does not cover the people in greatest need of social protection.”

Ähnlich bezeichnen Deutsch und Zowell (1998: 5) den CPF nicht als Mittel zur sozialen Absicherung, sondern aufgrund seiner umfassenden, besonders für Beitragszahler hoher und höchster Einkommensklassen wirksamen Steuervorteile als “world’s best tax shelter”. Am anderen Ende der Einkommenskala stehen drei Viertel der Arbeitsbevölkerung, deren Einkommen unterhalb des Minimalsteuersatzes liegen und denen die staatlichen Steuervorteile deshalb keinen Anreiz zum Sparen bieten. Stattdessen werden sie verpflichtet, 20 % ihres Bruttolohns im Austausch gegen eine Realrendite von nahezu null Prozent beiseite zu legen. Kapital, mit dem der singapurische Staat zinsgünstig umfassende Kapitalrücklagen und Infrastruktur für seine wirtschaftliche Weltmarktstellung aufbauen konnte.<sup>5</sup> Aufgrund dieser Merkmale schreibt Ramesh Singapurs Sozialsystem eine “market orientation” (1992: 1100) zu, die nach folgendem Prinzip funktioniert: “Those earning more, and hence able to save more, receive higher protection than those unable to earn and save enough” (Ramesh 1992: 1100).

---

<sup>4</sup> Für 2000 galt folgende Beitragsverteilung: Arbeitgeberanteil / Arbeitnehmeranteil (in Prozent): 10 / 20 (bis 55 Jahre); 4 / 12,5 (55-60 Jahre); 2 / 7,5 (60-65 Jahre); 2 / 5 (über 65 Jahre) (vgl. Financial Planner 2000b).

<sup>5</sup> Durch den CPF war Singapur in der Lage, Staatsanleihen in hohen Beträgen aufzunehmen und damit interne Investitionen zu decken, was am Anwachsen Singapurs interner Schulden von 51,4 Mrd. S\$ (1990) auf 134,4 Mrd. S\$ (2000) bemerkbar ist. In ähnlichem Ausmaß wurde CPF-Kapital dazu genutzt, beträchtliche Auslandsreserven von rund 140 Mrd. S\$ im Jahr 2000 aufzubauen. Seit 1990 wurde in der Anlage von *foreign reserves* eine durchschnittliche jährliche Steigerung von rund elf Prozent erzielt (vgl. Singapore Department of Statistics 2001c: yos16.pdf & yos17.pdf).

Andererseits bringt diese "marktorientierte" Ausprägung der staatlich angeregten Altersvorsorge in Singapur alle Vorteile des Marktes und damit letztlich umfassende positive makroökonomische Effekte:

"On employment benefits and insurance, as long as the economy is vibrant and growing, it would not be a lack of job opportunity of the individual if unemployment persists. In other words, the government would rather guarantee full employment to the extent possible than insure against unemployment" (Low 1999: 1066).

Deutlich wird diese Maxime an der Strategie der Altersvorsorge durch Beschäftigung, da es für den Staat weitaus kostengünstiger ist, wenn die Bürger sich ihre Altersvorsorge selbst erarbeiten, als wenn diese durch Verteilung von Steuermitteln angelegt wird. Einerseits verlangt der Staat Arbeitgebern bei Beschäftigung von über 55-Jährigen nur einen reduzierten Rentenbeitrag ab (siehe auch Fußnote 4), andererseits werden die Arbeitsmarktqualifikationen älterer Arbeitnehmer durch den gegenwärtig 5 Mrd. S\$ umfassenden *Lifetime Learning Fund* laufend den Anforderungen der exportorientierten und technologieintensiven Wirtschaft Singapurs angepasst (Jayasankaran 2000: 26f.).

Singapurs Defizite in der Reichweite seines Sozialmodells können daher auch positiv formuliert werden: Einem Drittel der Bevölkerung ermöglicht der Staat Rahmenbedingungen, innerhalb derer selbständig eine hinreichende Altersvorsorge erarbeitet werden kann. Die dadurch eingesparten Mittel kommen über Investitionen letztlich allen zugute, in Form verbesserter Infrastruktur und Beschäftigungsperspektiven. Dennoch gilt für die Übriggebliebenen die von Singapurs Premierminister Goh formulierte Absage an den Wohlfahrtsstaat: "The disadvantaged do not expect and cannot demand that they be looked after by the state as a matter of right" (zit. in Williams 1996: 164).

Gerade in dieser Formulierung wird ein fundamentaler Unterschied zum deutschen Modell der sozialen Marktwirtschaft deutlich: Dieses orientiert sich am Bismarck-Modell, das weder die individuelle, noch die Familienverantwortung in den Mittelpunkt rückt, sondern im Rahmen des Umlageverfahrens Rentenbeiträge, die in gleicher Höhe von Arbeitgebern wie -nehmern gezahlt werden, interpersonal verteilt. Einstmals ein nahezu revolutionärer Fortschritt sozialer Sicherung stößt dieses Modell heute immer stärker an seine Grenzen.

"Im Zentrum der Sozialen Marktwirtschaft steht das Bemühen, zwischen den Bedürfnissen des Individuums und seiner sozialen Verpflichtung, ein dynamisches Gleichgewicht zu schaffen" (Gottwald / Wallraf 1999:37).

### **3. Private Altersvorsorge in Singapur**

#### *3.1 Systeme privater Altersvorsorge in Singapur*

Kern der privaten Altersvorsorge in Singapur ist das seit dem 1. April 2001 wirksame *Supplementary Retirement Scheme* (SRS), ein wie schon der *Central Provident Fund* (CPF) vollkommen kapitalgedecktes individuelles Rentenkonto, das unter umfassenden staatlichen Steuervergünstigungen angelegt wird - jedoch mit folgenden Neuerungen: Höhe und Häufigkeit der Beiträge sind freiwillig und individuellem Ermessen überlassen, ebenso die Form, in der die Gutha-



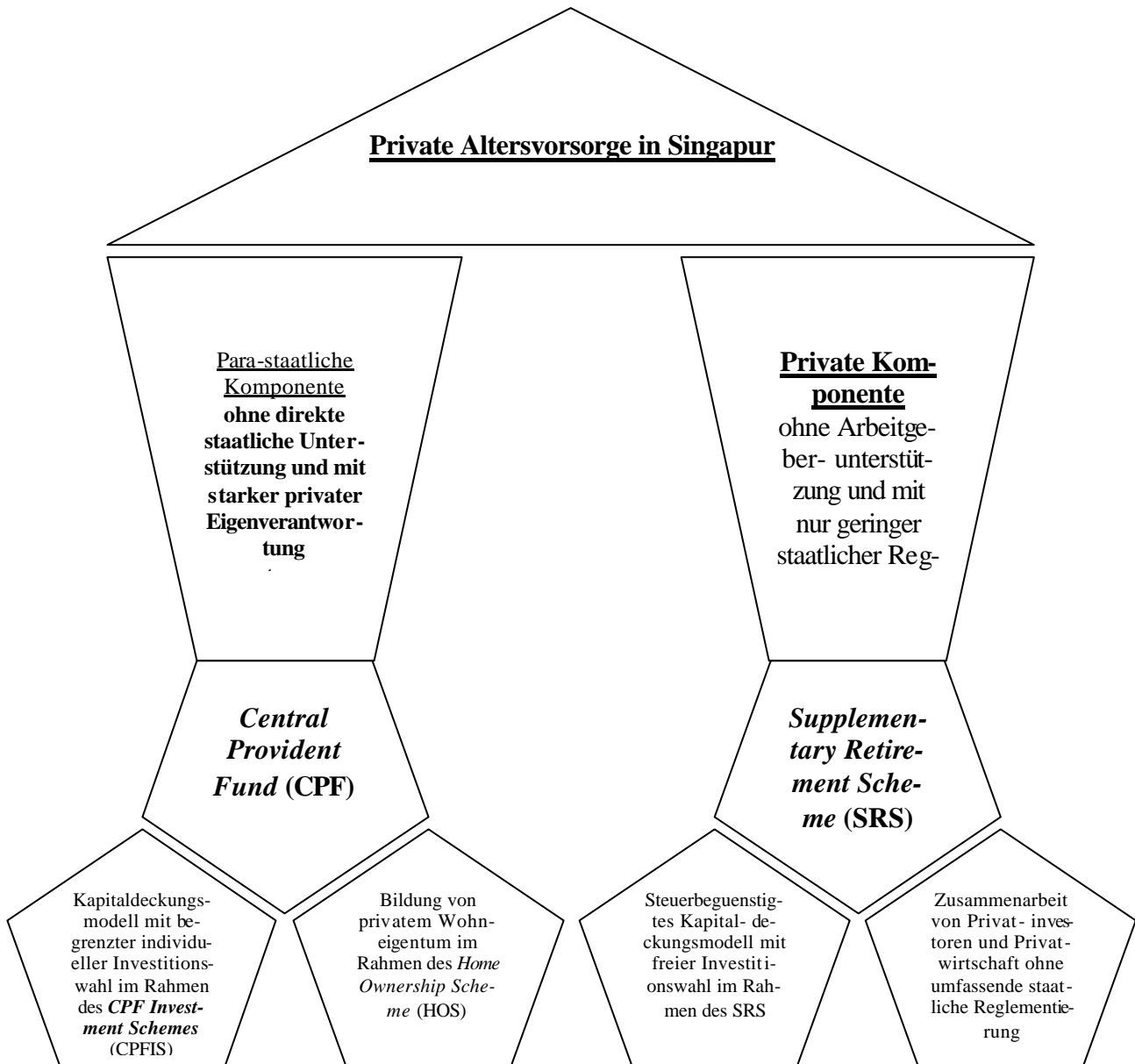
ben investiert werden. Der Grad staatlicher Reglementierung wird weiter zurückgefahren, mit dem Ergebnis, dass die individuell für ihr Alter vorsorgenden Beitragszahler zu Investoren werden, deren Möglichkeiten „allein durch die Fantasie und den Einfallsreichtum der Anbieter von Investmentprodukten Grenzen gesetzt sind“ (Financial Planner 2001).

Die Einrichtung eines privatwirtschaftlich verwalteten kapitalgedeckten Fonds zur Altersvorsorge wird im weiteren ergänzt durch die Säulen der *parastaatlichen, quasi-privaten* gesetzlichen Altersvorsorge im Rahmen des *Central Provident Fund*. Dieses System wird wegen seines gesetzlichen Charakters, das seine Mitglieder zu Beitragszahlungen einer festen, einkommensabhängigen Größe verpflichtet, weithin als “staatliche Altersvorsorge” bezeichnet. Tatsächlich umfasst es jedoch eine Vielzahl von Funktionsebenen, die nach klassischen Kriterien weder eindeutig staatlicher noch privater Altersvorsorge zugeordnet werden können. Gemein sind ihnen vor allem die hohen Anforderungen an die Eigeninitiative der arbeitenden Bevölkerung: die individuellen Beitragszahler haben zum einen die Hauptlast der finanziellen Leistungen zu erbringen, und zum anderen können sie die seit Neustem offenstehenden Gelegenheiten nutzen, Guthaben aus der gesetzlichen Altersversicherung in privatwirtschaftliche Angebote zu investieren. Der Staat tritt hier nur als Gesetzgeber in Erscheinung, der seine Bürger zum Aufbau eines extensiven Sparkontos verpflichtet, dessen Verwendung zunehmend dereguliert wird. Direkte staatliche Zuschüsse fließen ausschließlich in Nischen, zu denen nur ein Bruchteil der Bevölkerung Zugang hat. Somit ist es dem einzelnen Bürger überlassen, sein individuelles Rentenkonto aufzubauen und eigene Vorsorge für die Belastungen des Alters zu treffen.

Wir argumentieren daher, dass einige Komponenten der gesetzlichen Altersvorsorge im Rahmen des CPF in Wahrheit parastaatlichen, im weiteren Sinne privaten, Charakter besitzen und bei der Betrachtung privater Altersvorsorge in Singapur Berücksichtigung finden müssen.

Damit ergibt sich folgendes Modell der privaten Altersvorsorge in Singapur:

**Abb. 1: Architektur der privaten Altersvorsorge in Singapur**



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Säulen und Segmente der Architektur im Einzelnen:

### 3.2 Supplementary Retirement Scheme (SRS)

Im *Supplementary Retirement Scheme* (SRS), Singapurs Altersvorsorgemodell mit dem ausgeprägtesten Anteil privater Eigenverantwortung, werden Privatinvestor und Privatwirtschaft zu einer strategischen Allianz: Kunden und potentielle Investoren können aus einem breiten Investitionsangebot zur effektiven Renditensteigerung wählen, während den Banken neue, einkommensstarke Kunden zugeführt werden, die zum Teil kurzfristiges Investmentkapital zur Verfügung stellen, und sich zum anderen Teil über umfangreiche Versicherungspakete langfristig binden lassen. Nicht zuletzt übernehmen die Privatbanken auch vormals vom Staat geleistete und nun gebührenpflichtige Dienstleistungen wie Finanzberatung und Kontoverwaltung.

**Abb. 2: Aufbau des zum 1. April 2001 eingeführten *Supplementary Retirement Scheme* (SRS)**

<b><u>Teilnahmeberechtigte</u></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle einkommensrelevant beschäftigten Staatsbürger, <i>Permanent Residents</i> und Ausländer von 21 Jahren und älter.</li> </ul>
<b><u>Beitragsgrenzen</u></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Freie Beitragsbemessung bis zu einer Einkommenshöchstgrenze; keine regulären Mindestbeiträge erforderlich.</li> <li>• Weder Arbeitgeberanteil noch direkte staatliche Zuschüsse.</li> <li>• Beitragsgrenze sind 15 % sowohl vom regulären Jahresbruttoeinkommen (<i>Ordinary Wage</i> = OW = reguläres Gehalt ohne Boni, Einmalzahlungen etc.; passives Einkommen ist nicht anzurechnen), als auch vom nicht-regulären Jahreseinkommen (<i>Additional Wage</i> = AW = Jahresboni, Honorare etc.). Diese Beitragsgrenzen finden für die Einkommenshöchstgrenzen von OW = 72.000 S\$ und AW = 38.000 S\$ Anwendung. Liegt das OW über 72.000 S\$ können entweder 15 % vom gesamten AW, oder 15 % von 40 % des OW in das SRS eingezahlt werden, je nachdem, was niedriger ist.</li> <li>• Für Ausländer und Selbständige gilt eine Beitragsgrenze von 35 % des Gesamteinkommens.</li> </ul>
<b><u>Auszahlung</u></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bei Erreichen des zum Zeitpunkt der ersten Beitragszahlung bestehenden gesetzlichen Rentenalters, entweder als Einmalzahlung oder auf zehn Jahre gestreckt.</li> <li>• Bei vorzeitigem Abheben sind 100 % des Guthabens steuerpflichtig, ferner wird eine fünfprozentige Strafgebühr einbehalten (Ausnahmen sind Tod, schwere Krankheit, Zahlungsunfähigkeit sowie eine Mindestbeitragsdauer von 10 Jahren für Ausländer)</li> </ul>
<b><u>Verwaltung</u></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durch Privatsektor, der dafür individuelle Gebühren erhebt.</li> <li>• Gegenwärtig ist die Eröffnung eines SRS-Kontos bei vier staatlich zertifizierten Banken möglich: Development Bank of Singapore (DBS), Overseas-Chinese Banking Corporation (OCBC), Overseas Union Bank (OUB), United Overseas Bank (UOB).</li> <li>• SRS-Konto kann jederzeit zwischen den vier Anbietern transferiert werden, jedoch darf nur ein Konto zur selben Zeit eröffnet sein.</li> <li>• Investitionen sind nicht an diese Banken gebunden, sondern können bei jedem Anbieter des Privatsektors getätigt werden.</li> </ul>
<b><u>Versteuerung</u></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beiträge in das SRS vermindern das zu versteuernde Einkommen 1:1.</li> <li>• 50 % des bei Erreichen des Rentenalters abgehobenen SRS-Guthabens werden gemäss individuellem Steuersatz versteuert.</li> <li>• Abbuchungen können bei Erreichen des Rentenalters auch auf 10 Jahre verteilt werden. Damit besteht die Möglichkeit, ein Einkommen unterhalb des Mindeststeuersatzes und damit vollkommene Steuerbefreiung für die SRS-Erträge zu erreichen.</li> <li>• Investmentrenditen werden steuerfrei akkumuliert und nachgelagert (erst bei Abhebung) besteuert.</li> </ul>
<b><u>Investitionen</u></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es wird eine individuelle Verwaltungsgebühr von den vier SRS-Banken erhoben.</li> <li>• Abhebungen sind nur in bar möglich; Direkttransfers in Investitionen können nicht stattfinden.</li> <li>• Kein Erwerb von Grund und Boden aus Mitteln des SRS möglich, ansonsten freie Wahl der Investitionsobjekte.</li> <li>• Verkauf der mittels SRS-Guthabens erworbenen Investitionen vor Erreichen des Rentenalters verpflichtet zur Rückzahlung der investierten Summe inkl. Zinsen auf das SRS-Konto.</li> </ul>

Quelle: Ministry of Finance Singapore 2001; eigene Darstellung.

Im SRS geschieht der Sparanreiz für den "Normalbürger" wie schon im CPF über weitreichende Steuervergünstigungen, bei der jeder eingezahlte Singapur-Dollar einen Dollar Ermäßigung des zu versteuernden Einkommens bedeutet. Durch die nachgelagerte Besteuerung der Beiträge und

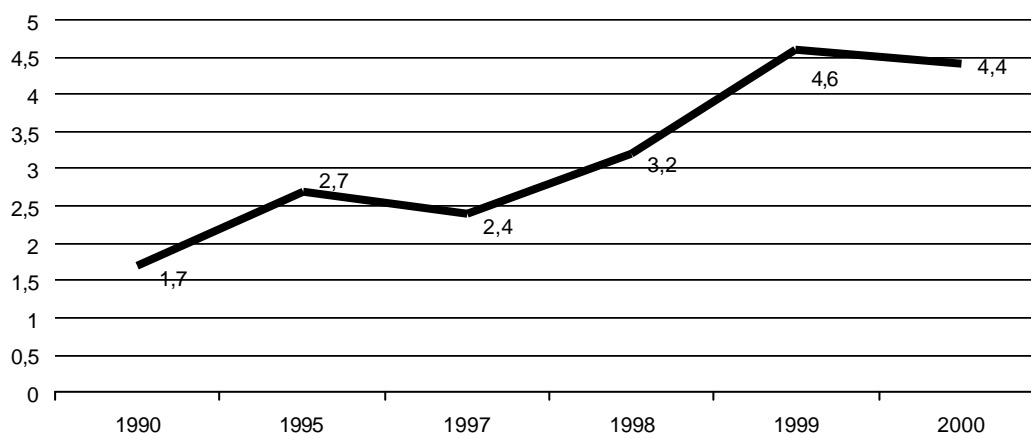
Erträge zum Zeitpunkt des Abhebens findet eine weitere Förderung der Renditenbildung statt. Arbeitnehmerbeiträge oder direkte staatliche Fördermittel sieht das SRS nicht vor. Damit waren in der Diskussion um die Beschaffenheit der privaten Altersvorsorge in Singapur erneut die Stimmen der Wirtschaftsvertreter und des Staates taktgebend, die stärker um eine Erhöhung der Lohnnebenkosten fürchteten als um die Erosion der Altersvorsorge.

Wichtigste und in bezug auf Renditenerhöhung vielversprechendste Neuerung ist unseres Erachtens das Fehlen weitreichender staatlicher Reglementierungen von Investition und Verwendung des auf dem individuellen SRS-Konto ersparten Guthabens. Damit sind die Rentner von morgen dazu ermächtigt, eigene Prioritäten beim Aufbau der individuellen Altersvorsorge zu setzen. Hierbei besteht die Wahl aus einer "Myriade von Angeboten" des Privatsektors, die von kurzfristigen Hochrisikoinvestitionen über langfristige, jedoch renditenschwächere Anlagen bis hin zum hoch diversifizierten individuellen Anlagefonds reichen (vgl. Ministry of Finance Singapore 2001; siehe auch Financial Planner 2000b).

Die Analyse des Instrumentes der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge muss Fragen nach der Reichweite (Welcher Teilnehmerkreis hat die Gelegenheit, an den Vorteilen der privaten Altersvorsorge zu partizipieren?) und den Renditen (Welche potentiellen und realen Renditen liefert die private Altersvorsorge im Gegensatz zur gesetzlichen?) beinhalten.

Die Beantwortung der Frage nach der Reichweite der privaten Altersvorsorge ist, da es sich beim SRS um ein einkommensabhängiges Modell handelt, eng mit den beiden Indikatoren Beschäftigung und Einkommen verbunden.

**Abb. 3: Entwicklung der Arbeitslosenrate in Singapur von 1990 bis 2000 (in % der Arbeitsbevölkerung)**



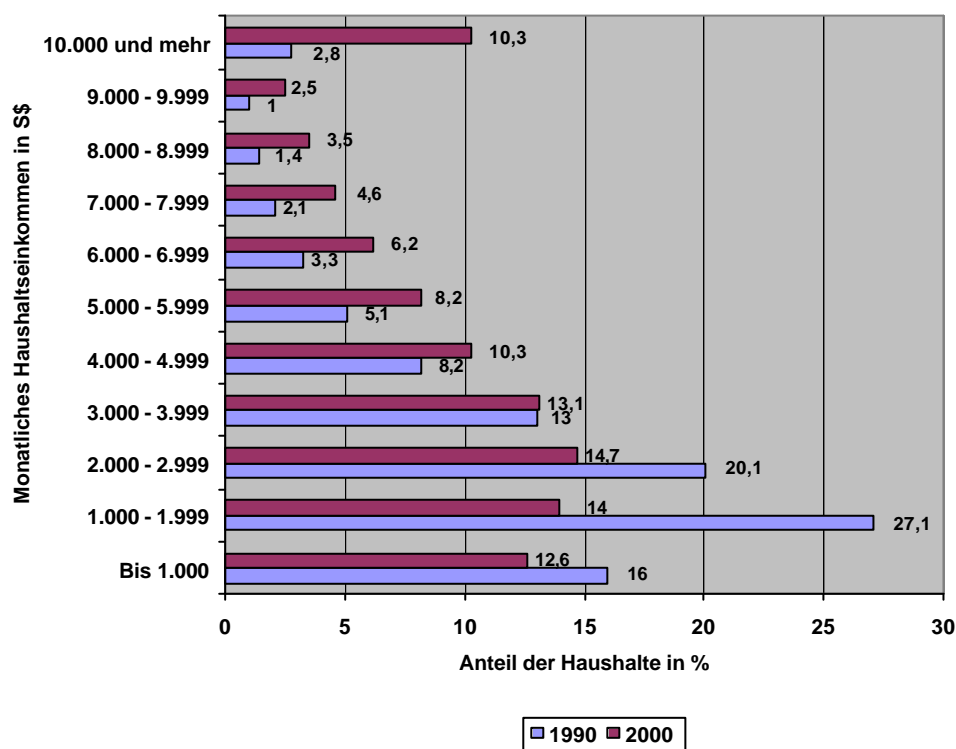
Quelle: Singapore Department of Statistics 2000: 7 (Tabelle 7); eigene Darstellung.

Steigende Arbeitslosenraten in Singapur schließen gegenwärtig mindestens 4 % der Arbeitsbevölkerung schon rein formell von der Nutzung der Investitionsfreiheiten des SRS aus (siehe Abb. 3). Berücksichtigt man die in Singapur traditionell engen Familienbindungen, so bedeutet die mit Beschäftigungslosigkeit verbundene Einkommensschwäche für betroffene Familienmitglieder auch einen faktischen Ausschluss aus dem SRS.

Deutlich wird die Abhängigkeitsrate vom Erwerbseinkommen an der Relation der CPF-Beitragszahler zur Zahl der passiven, nutznießenden Mitglieder, die stetig abnimmt (siehe Abb.). Dies bedeutet, dass es - wie auch in Deutschland - immer mehr Beitragsempfänger und immer weniger Beitragszahler gibt.

Die Verteilung der Haushaltseinkommen in Singapur (siehe Abb. 4) verdeutlicht zugleich die zweite Beschränkung der Reichweite des SRS: da Beiträge in das SRS von der individuellen Finanzkraft des Sparerers abhängig sind, Beitragssätze sowie Mindestsumme und damit Sparverpflichtungen in der gesetzlichen Altersvorsorge des CPF jedoch nicht reduziert wurden, ist eine deutlich eingeschränkte Anzahl jener zu erwarten, die einen zusätzlichen Teil ihrer Einkommen zur Bildung privaten Vorsorgekapitals erübrigen können. Bereits die gesetzliche Altersvorsorge im Rahmen des CPF weist eine erhebliche Unterdeckung auf: so stellt der Aufsichtsrat des CPF fest, dass 42 % aller Beitragszahler, die im Jahr 2000 das 55. Lebensjahr und damit das Mindestalter zur Verrentung des persönlichen CPF-Kontos erreichen, über ein Guthaben von weniger als 55.000 S\$ verfügen, und damit trotz kontinuierlicher Belastung von 30-40 % akkumuliertem Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil das offizielle Sparziel des CPF verfehlen (zit. in Dolven 2000: 70; siehe auch Ramesh 2000: 246).

**Abb. 4: Monatliches Haushaltseinkommen in Singapur 1990 und 2000 (in S\$)**



1990

2000

Monatliches Haushaltseinkommen (Durchschnitt):

**3.076 S\$**

**4.943 S\$**

Monatliches Haushaltseinkommen (Median)

**2.296 S\$**

**3.607 S\$**

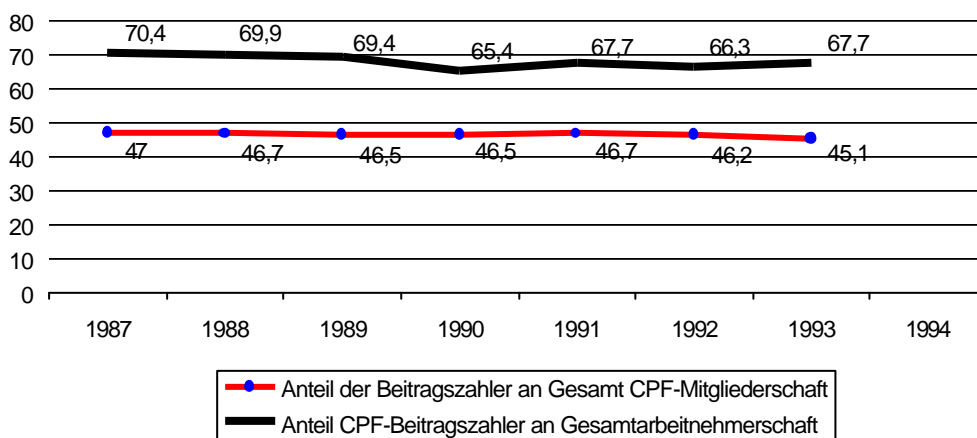
Quelle: Singapore Department of Statistics 2001b: 2 (Tabelle 3); eigene Darstellung.

Sieht man die Unterschreitung von 60 % des durchschnittlichen Haushaltseinkommens von gegenwärtig rund 5.000 S\$ als Indikator für "Einkommensschwäche" an (vgl.: "Erster Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung"[2001]), so sind im Jahre 2000 rund 40 % aller Haushalte in Singapur davon betroffen. Zwar ist der Anteil der Haushalte dieser Einkommensklasse nominal rückläufig, doch ist diese Entwicklung inflationsbedingt zu erklären. Einkommensschwache Haushalte werden ferner erhebliche Schwierigkeiten haben, in ihre Altersvorsorge zu investieren, da bei ihnen die Vergünstigungen der Steuerreduktion nicht greifen. Somit bleiben mindestens 40 % der singapurischen Haushalte von Altersvorsorge, egal ob gesetzlicher oder privater Art, ausgeschlossen (Abb. 4).

Doch selbst ein Einkommen über dieser Rechengröße bemächtigt noch nicht zu wirklich dauerhafter Altersvorsorge, da langfristige Risiken wie Einkommensverluste, Arbeitslosigkeit oder Erwerbsunfähigkeit, die zu Zahlungsunterbrechungen führen können, einkalkuliert werden müssen. Aufgrund des Reglements des SRS, das frühzeitige Abbuchungen (d.h. vor dem 55. Lebensjahr) mit der vollen Besteuerung der Erträge sowie einer fünfprozentigen Strafgebühr sanktioniert, kann somit selbst temporäre Zahlungsunfähigkeit zur Eliminierung der Zusatzversorgung führen, falls nicht noch weitere Kapitalreserven verfügbar sind. Vor diesem Hintergrund ist zu folgern, dass beim Sinken der Beschäftigungsperspektiven in Singapur die Zahl derer sinkt, die bereit sind, sich an einen langfristigen Altersvorsorgefonds wie den SRS zu binden, seien die Renditeerwartungen auch noch so hoch. Letztlich kommt hier die kostenpragmatische Sozialpolitik Singapurs nachteilig zum Tragen, direkte staatliche Förderung als Sparanreize - selbst in der renditenstarken privaten Altersvorsorge - zu vermeiden.

Als letzter Hinweis auf die zu erwartende Reichweite des SRS lohnt sich der Blick auf den Umfang des Teilnehmerkreises der gesetzlichen Altersvorsorge (siehe Abb. 5). Mangelnde Deckungsquoten bezüglich der Reichweite des CPF sind vor allem auf den hohen Anteil ausländischer *migrant workers* in Singapur zurückzuführen, der gemessen an der Zahl der Gesamtbeschäftigten von 16,1 % (1990) auf 29,2 % im Jahr 2000 anstieg (vgl. Singapore Department of Statistics 2000: 3).

**Abb. 5: Reichweite des Central Provident Fund von 1987-1993<sup>a</sup>**



Quelle: Asher 1995: 43; eigene Darstellung

Aus dieser Sicht ist zu verstehen und zu begrüßen, dass ausländische Beschäftigte und *Permanent Residents* formal zur Teilnahme am neu eingeführten SRS berechtigt sind. Im SRS-Reglement wird sogar die besondere Problemlage anerkannt, dass ausländische Beschäftigte in Singapur nicht von den Steuervergünstigungen des CPF profitieren können. Als Kompensation wird ihnen im SRS ein im Vergleich zu *Permanent Residents* und Staatsbürgern um 20 % höherer Beitragssatz ermöglicht, was einer potentiellen Reduktion des zu versteuernden Einkommens von insgesamt 35 % gleichkommt.

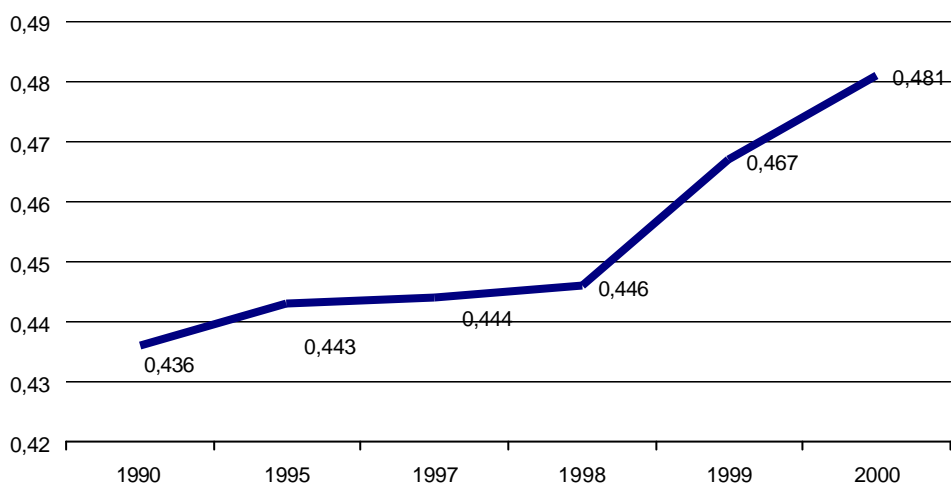
*De facto* gelten für Beschäftigte ohne singapurische Staatsbürgerschaft jedoch zwei strikte Begrenzungen, die eine tatsächliche Teilnahme am SRS als nicht attraktiv erscheinen lassen: Erstens wird gegenwärtig mehr als ein Viertel der abgehobenen SRS-Guthaben von der Bank als nachgelagerte Besteuerung zurückbehalten (*withhold amount* für 2001: 25,5 % des Gesamtertrages). Zweitens können ausländische Beschäftigte und *Permanent Residents* der zusätzlichen Besteuerung ihres Gesamtguthabens nur entgehen, wenn sie ihr SRS-Konto für mindestens zehn Jahre unterhalten (vgl. Ministry of Finance Singapore 2001), was zwar für Permanent Residents möglich erscheint, nicht jedoch für Ausländer, die *per definitionem* nur mit befristeten Aufenthaltsgenehmigungen ausgestattet sind.

Nachdem in der Frage nach der Reichweite des SRS eine mangelnde Abdeckung in den Bevölkerungssegmenten mittlerer und niedriger Einkommensklassen sowie unter ausländischen Beschäftigten festgestellt wurde, sind in der Frage der Renditenentwicklung der privaten Altersvorsorge im Rahmen des SRS noch keine Daten verfügbar. Hier hilft der Blick nach Deutschland, um die Lukrativität privater Rentenanlagen zu verdeutlichen: Über die letzten 30 Jahre hinweg erzielten Investitionen in Aktien eine durchschnittliche jährliche Realrendite von 5,35 %, Investition in Immobilien lagen bei 3,22 % und in Anleihen bei 3 % (vgl. SPIEGEL 7/2001). Hier verspricht die Trumpfkarte der privatwirtschaftlich verwalteten Altersvorsorge ins Spiel zu kommen: dass nämlich der Privatsektor aufgrund des gestiegenen Wettbewerbs um Neukunden eine transparentere und leistungsstärkere Rendite erbringen muss, als es vom Staat in seiner Eigenschaft als monopolisierter Akteur der gesetzlichen Rentenversicherung zu erwarten ist. Somit sind noch nicht alle Formen der Investition in das Alter abzusehen, und es ist wahrscheinlich und zu erhoffen, dass sich ein heterogener, flexibler Finanzmarkt in Singapur entwickeln wird. Die vom Staat für CPF-Guthaben ausgeschüttete Rendite zu übertreffen, erscheint nicht schwer: So errechnet Asher (1996: 43) eine Entwicklung der Nominalrendite von 3,8 % (1987) auf 3 % (1994), und der inflationsbereinigten Realrendite von 3 % (1987) auf 0,6 % (1994). Der aktuelle Zinssatz für den *Ordinary Account* des CPF beläuft sich im September 2001 gar nur auf moderate 2,5 % (vgl. Central Provident Fund Board 2001a).

Nichtsdestotrotz bleibt das größte Defizit des SRS seine mangelnde Teilnahmemöglichkeit für Beschäftigte niedriger Einkommensklassen. Denjenigen, die bereits bei der altersgerechten Auffüllung ihres CPF-Kontos Probleme haben, steht nur die Tür der begrenzten Renditensteigerung im Rahmen des CPFIS offen, nicht jedoch zum kraftvolleren Investitionsinstrument des SRS. Der Verweis auf die (tatsächlich) "attraktiven Steuererleichterungen" (Ministry of Finance Singapore 2001) des SRS erscheint angesichts der Tatsache, dass drei Viertel der singapurischen Bevölkerung ein Einkommen unterhalb des Mindeststeuersatzes erwirtschaften, als Hohn (vgl. Financial Planner 2000b). Als Folge einer Politik, welche eine *Zweiklassen-Investitionsgesellschaft* (CPFIS vs. SRS) unterhält und die Mitglieder der ohnehin schon höheren Einkommensklassen mit weiteren Sparanreizen in Form umfassender Steuererleichterungen umwirbt, befindet sich Singapur im Prozess der Öffnung der sozialen Schere, wie Paul Cheung, Leiter des *Singapore Department of Statistics* beschreibt: "We are observing the beginning of a trend of increasing income disparity in Singapore and the trend may remain" (zit. in Jayasanka-

ran 2000: 26). Ablesbar ist dies auch an der Entwicklung der Einkommensungleichheit in Singapur, dargestellt mittels Gini-Koeffizient (siehe Abb. 6).

**Abb. 6: Entwicklung der Einkommensungleichheit in Singapur von 1990 bis 2000 (Messeinheit: Gini-Koeffizient)<sup>a</sup>**



<sup>a</sup> Der Gini-Koeffizient 1.000 indiziert eine hohe Einkommensungleichverteilung, der Wert 0.000 hingegen eine absolute Gleichverteilung.

Quelle: Singapore Department of Statistics 2001b: 5 (Tabelle 8); eigene Darstellung.

Abschließend betrachtet verspricht das SRS zwar ein kraftvolles Instrument zur Steigerung der im Rahmen der individuellen Altersvorsorge erwirtschafteten Renditen und damit langfristig des Rentenniveaus zu sein, vermag diese Vorteile jedoch nicht für den Großteil der Bevölkerung nutzbar zu machen, da dieser weiterhin stark von der gesetzlichen Rentenversicherung belastet wird und außerstande ist, ein weiteren Teil des Lohns in langfristige Sparrücklagen zu investieren.

### 3.3 Central Provident Fund Investment Scheme (CPFIS)

Begrenzte Möglichkeiten zur individuellen steuerbegünstigten Kapitalinvestition zur Altersvorsorge existieren in Singapur schon seit dem 1986 eingeführten *Approved Investment Scheme (AIS)*, das 1993 zum *Basic Investment Scheme (BIS)* und *Enhanced Investment Scheme (EIS)* ausgebaut wurde, welche den Beitragszahlern der gesetzlichen Rentenkasse die Möglichkeit gaben, ihre CPF-Erträge nach staatlich festgelegten Quoten in Staatsanleihen, Wertpapiere, Treuhandfonds, in- und ausländische Aktien oder Gold zu investieren und so die Rendite nach ansatzweise individuell entscheidbarem Risiko zu erhöhen (vgl. Piazzolo 1998: 17; Asher 1995: 45).<sup>6</sup>

<sup>6</sup> So galt beispielsweise eine Obergrenze von Investitionen in ausländische Aktien von 50 % (vgl. Piazzolo 1998: 17).



Da diese Investitionsmöglichkeit jedoch nur für 80 % der über die gesetzlich festgeschriebene *Minimum Sum*<sup>7</sup> hinausgehenden Anlagen anwendbar war, stand sie nur dem Teil der Bevölkerung zur Verfügung, der finanziell imstande war, einen solchen umfassenden Kapitalstock anzulegen. So investierten 1993 nur 12,6 % aller CPF-Mitglieder in BIS und/oder EIS (Asher 1995: 46), weshalb diesem moderaten Ansatz privater Altersvorsorge nur eine geringe Breitenwirkung zugeschrieben werden konnte.

Im Zuge der Stärkung der privaten Altersvorsorge in Singapur wurden an BIS und EIS zum 1. Januar 2001 einige Änderungen vorgenommen: Mit Abschaffung der Mindestsumme als Investitionsuntergrenze steht dieses nun als *Central Provident Fund Investment Scheme* (CPFIS) betitelte Investmentvehikel nahezu allen Mitgliedern des CPF als Möglichkeit der Renditensteigerung zur Verfügung. Weiterhin wurden die staatlich vorgegebenen minimalen und maximalen Investitionsanteile zurückgenommen, so dass investitionswillige CPF-Beitragszahler erweiterte Einflussnahme auf die Wahl der Investitionsmittel erhalten. Im Rahmen des *CPF Minimum Sum Plus Scheme* schließlich können CPF-Guthaben bei Erreichen des 55. Lebensjahres steuerfrei bei einer Kooperationsbank deponiert oder in Lebensversicherungen investiert werden, was die Palette der möglichen Renditensteigerung zusätzlich vergrößert (vgl. Central Provident Fund Board 2001b; Financial Planner 2000b).

Neben dem CPFIS existiert noch ein weiteres Investitionsmodell, in dem Beitragszahler der gesetzlichen Rentenkasse in die Lage versetzt werden, als private Investoren aktiv zu werden: das *Share-Ownership Top-up Scheme* (SOTUS), in dessen Rahmen der Staat CPF-Guthaben aufstockt, falls damit Anteile an Staatsbetrieben erworben werden. Zwar fand in Singapur zuletzt eine großräumige Teilprivatisierung von Betrieben mit staatlichem Mehrheitsbesitz statt, doch konnten Investitionen im Rahmen von SOTUS nie eine nennenswerte Breitenwirkung erreichen, da Unternehmensbeteiligungen keine wirklich machbare Alternative für kapitalarme Geringverdiener darstellen (Asher 1995: 46).

Bei Analyse des CPFIS hätten nach dessen alter Struktur gleiche Maßstäbe anzuliegen wie bei Analyse des SRS: Aufgrund der staatlichen Regelung, CPF-Beitragszahlern eine (zudem begrenzte) individuelle Entscheidungsfreiheit erst ab einer Mindestsumme anzuvertrauen, die nur von einem Bruchteil der Bevölkerung erreicht wurde, waren BIS und EIS untauglich, eine Verbesserung des Renten- und Renditenniveaus auf breiter Basis zu erzielen.

Durch die Zusammenführung von BIS und EIS zum neugestalteten CPFIS und die Abschaffung der Mindestsumme jedoch wird dem überwältigenden Teil der arbeitenden Bevölkerung erstmals in breitem Masse der Zugang zu einem wirksamen Werkzeug der privaten Altersvorsorge ermöglicht. Somit sind die CPF-Beitragszahler in der vorteilhaften Lage, nicht nur die Wahl der Investitionsmittel weitgehend frei zu regeln, sondern erstmals auch die Form ihrer Altersvorsorge. So können sie individuell abschätzen und entscheiden, welche Form der Altersabsicherung das sicherere bzw. das leistungsstärkere Angebot verspricht, und können die Bildung von Wohneigentum mit der Investition in stabile, jedoch renditenschwächere Produkte individuell kombinieren.

Alle Vorteile der privaten Altersvorsorge können Normal- und Geringverdiener, für die das CPFIS vorläufig das einzig zugängliche Instrument der privaten kapitalinvestiven Altersvorsorge ist, jedoch nicht ausschöpfen, da ihnen der Zugang zu den Hochrisikoprodukten des SRS aufgrund dessen Einkommensanforderungen verwehrt bleibt. Die Möglichkeit, in Hochrisikofonds

---

<sup>7</sup> *Minimum Sum* = Mindestsumme aus Kapital und Grundbesitz, die bis zum Erreichen des 55. Lebensjahres (der Freischaltung des CPF-Guthabens) im CPF verbleiben muss. Ab 2003 wird die *Minimum Sum* auf 80.000 S\$ (50 % in Kapital, 50 % in Grundbesitz) erhöht, bis dahin liegt sie bei 60.000 S\$ (16.000 S\$ in Kapital, der Rest in Grundbesitz) (vgl. Dolven 2000: 70).

mit hohen Renditenversprechungen zu investieren und damit ein hoch diversifiziertes, persönlichen Sparzielen und -potentialen angepasstes Altersvorsorgepaket zu schnüren, dessen gleichermaßen risikobegrenzten und renditenreichen Komponenten flexibel und konjunkturangepasst kombiniert werden können, bleibt in Singapur vorläufig Einkommensprivilegierten vorbehalten.

### 3.4 *Home Ownership Scheme (HOS)*

Im Jahr 2000 verfügten mehr als 92% aller singapurischen Haushalte über privates Wohneigentum. Dies ermöglicht dem überwältigenden Teil der Gesellschaft eine Form der kostenarmen, spekulationsicheren Altersabsicherung. Damit konnte vom hohen Niveau von 1990 noch einmal eine Ausweitung um nahezu fünf Prozentpunkte erfolgen (vgl. Singapore Department of Statistics 2001a: 7) und dem Ziel, "to make Singapore a home-owning country" (Lim Hng Kiang zit. in Straits Times vom 6. Juni 1999) ein Schritt näher gekommen werden.

Möglich wird diese weltweite Spitzenquote durch die Möglichkeit der CPF-Einzahler, im Rahmen des seit 1964 bestehenden *Home Ownership Scheme* (HOS) große Teile ihres unter Steuerbegünstigungen angelegten CPF-Guthabens zu entnehmen ("Entnahmemodell") und zur Finanzierung privaten Wohneigentums zu nutzen (vgl. Imhof-Rudolph 1999: 324f.).<sup>8</sup>

Um Altersarmut im Falle des Verkaufs des Wohneigentums zu vermeiden, muss die ursprünglich entnommene Summe dem CPF-Konto jedoch wieder einschließlich Zinsen rückgeführt werden (vgl. Asher 1995: 45). Im Falle der Aufwertung des Wohneigentums durch Vergrößerung und Renovierung trägt der Staat 75 % der Kosten (vgl. Imhof-Rudolph 1999: 329). Damit ist das HOS neben SOTUS die einzige Form der Altersvorsorge, in der der Staat direkte Leistungen zur Altersvorsorge erbringt.

Eine wirklich umfassende Breitenwirkung der Abdeckung mit Wohneigentum gelang jedoch erst in Kombination mit dem öffentlichen Wohnungsbauprogramm des 1960 ins Leben gerufenen *Housing and Development Board* (HDB). Das HDB ist Kern der zentralisierten öffentlichen Wohnungsbauaktivitäten in Singapur und ist mit umfassenden Vollmachten bezüglich Landerwerb, Umsiedlung, Stadtplanung, sowie Design, Management und Verwaltung der Wohnflächen ausgestattet. Selbst die Produktion von Baumaterial wird vom HDB kontrolliert.

"In short, it is responsible for the total management of the public housing sector except for the setting of sale and rental prices, which are decided by the Ministry of National Development. With centralisation of such power and resources the HDB is able to provide housing at substantially lower cost than comparable accommodation in the private sector (Chua 1996: 129).

Neben der mit dem Wohnungsbau „aus einer Hand“ verbundenen Kostenreduktion wird durch die zentralisierte Strategie auch der Kostenfaktor Bauland minimiert, da das HDB Landeigentümer bleibt und den Kunden dieses nur für eine Leasingdauer von 99 Jahren zur Verfügung stellt (Asher 1995: 45). Ökonomisch betrachtet stellen sich noch mindestens drei weitere Vorteile des als Altersvorsorge genutzten privaten Wohneigentums ein: Das Ausschalten des Faktors Miete trägt zu einer effektiven Senkung der Lebenshaltungskosten im Alter bei und bringt deshalb geldwerte Vorteile, die einer zusätzlichen Rentenzahlung gleichzusetzen sind. Zweitens hat eine breitenwirksame Minderung der Lebenshaltungskosten einen dämpfenden Effekt auf die Preis-

---

<sup>8</sup> Unter Finanzierung fallen Aufwendungen für Anzahlung (üblicherweise 20 % der Kaufsumme), monatliche Raten, Renovierung und Vergrößerung des Wohneigentums (vgl. Imhof-Rudolph 1999: 324f.)

steigerung und damit auf die Inflation (vgl. Chua 1996: 136f). Drittens kann die Wohnimmobilie im Alter als Investitionsobjekt dienen, und damit, bezogen auf Deutschland, eine jährliche Realrendite von rund 3 % erzielt werden (vgl. SPIEGEL 7/2001).

Eine umfassende Anzahl von Immobilienbesitz muss nicht zwangsläufig mit eingeschränkter Mobilität verbunden sein. In Singapur wechselten zwischen 1991 und 2000 32,9 % aller HDB-Hauseigentümer und 30,4 % der Besitzer privater Wohnungen mindestens einmal ihre Unterkunft (vgl. Singapore Department of Statistics 2001a: 7). Dieses für einen Stadtstaat hohe Niveau der Wohnmobilität zeigt, dass auch der Wert "Wohneigentum" flexibel und konjunkturanpassbar eingesetzt werden kann.

In Singapur sind in diesem Zusammenhang zwei Richtungen der Wohnmobilität zu beobachten: Einerseits der Umzug in größere Wohnungen bei verbesserter Finanzlage, und andererseits der Austausch gegen kleinere Wohnungen, für den Fall, daß die individuellen Kapitalreserven im Alter nicht ausreichen (vgl. Chua 1996: 135).

Auf der "Rechnung" für dieses Erfolgsmodell stehen hingegen folgende zwei Posten: Die für Staat und Bürger kostengünstige, flächendeckende Bildung privaten Wohneigentums wurde in Singapur besonders durch die Bereitstellung öffentlichen Landes ermöglicht. Um große Landmengen unter öffentliche Hand zu bringen und hernach zu verteilen, wurde jedoch eine „drakonische Landpolitik“ (Chua 1996: 130) gewählt, in der kompensationsarme Enteignungen privater Landbesitzer, vom monopolisierten "Landlord" des *Housing and Development Board* (HDB) gesteuert, die Regel waren (ebd.).

Zweitens schließlich wurden CPF-Beitragszahler und Nutznießer im Glauben gelassen, ihr *Nest Egg*, d.h. ihr individuelles Rentenkonto, sei auch nach dem Immobilienerwerb ausreichend, um das staatlich geplante Rentenniveau von 40 % des letzten Bruttolohns zu erreichen. Realistisch betrachtet ist der regelmäßige Unterhalt zweier Sparziele für Durchschnittsverdiener jedoch kaum möglich. So besaß im Jahr 2000 zwar rund die Hälfte der über 55-jährigen in Singapur Wohneigentum als Altersvorsorge, hatte aber zugleich einen mit weniger als 55.000 S\$ gefüllten CPF zur Verfügung.<sup>9</sup> Nach der Erkenntnis, "asset-rich but cash-poor" (Tang 2000: 48) zu sein, stellte sich die erstaunte Frage: "Where's my Nest Egg?" (Dolven 2000: 69).

#### **4. Altersvorsorge als produktiver Faktor: Lernen von Singapur**

Ausgehend von der Fragestellung, ob und inwieweit die verschiedenen Komponenten der privaten Altersvorsorge in Singapur als Modell für Deutschlands Rentenreform dienen können, wurden im ersten Teil die sozialparadigmatischen Eigenschaften Singapurs und Deutschlands ange-rissen.

Darauf aufbauend wurden die einzelnen Segmente der privaten Altersvorsorge in Singapur be-handelt, namentlich die Kapitaldeckungs- und Investitionsmodelle des *Supplementary Retirement Scheme* (SRS) und des *Central Provident Fund Investment Scheme* (CPFIS) sowie das Pro-gramm zur Bildung privaten Wohneigentums, das *Home Ownership Scheme* (HOS).

---

<sup>9</sup> Ein Viertel der Beitragszahler verfügte nur über 16.000 S\$ aus dem individuellen CPF (vgl. Dolven 2000: 70).

#### 4.1 Zusammenfassung

Die in dieser Arbeit vorgestellten verschiedenen Ansätze zur privaten Altersvorsorge in Singapur zeigen eine faszinierende Gemeinsamkeit: Die Möglichkeit, ein Rentensystem nicht als rein konsumtives Kostenmodell zu nutzen, sondern als produktives Modell, das Rahmenbedingungen setzt, in denen Menschen zur Schaffung von Finanzkapital und Wohneigentum angeregt werden. Bei der Beantwortung der Frage, inwieweit dieses ökonomische Erfolgsmodell für Deutschland nutzbar zu machen ist, krankt es jedoch an zwei gemeinsamen Problemkernen: Abgesehen vom *Home Ownership Scheme* (HOS) erreichen die Instrumente privater Altersvorsorge in Singapur, SRS und CPFIS nur einen begrenzten Teilnehmerkreis, der sich im Fall des SRS aus ohnehin schon Einkommensprivilegierten zusammensetzt. Ein Rentensystem aber, das nur einem Bruchteil der Bevölkerung wirklich hinreichende Altersvorsorge ermöglicht und den anderen Teil zu marginalisieren versucht, ist für Deutschland nicht konsensfähig. Zum anderen verläuft die Wahl der Mittel, die gesellschaftlichen Selbsthilfekräfte zu aktivieren, die so eminent wichtig zur Aufrechterhaltung des singapurischen Modells sind, aus wirtschaftspragmatischen Gründen über die einfachste kostengünstigste Lösung: Der Staat zieht sich aus der aktiven Sozialpolitik zurück und lässt dem Bürger damit keine andere Wahl, als selbst für die eigene Altersvorsorge aktiv zu werden.

Die Richtung jedoch stimmt: Der individuelle Sparer erhält eine bessere Rendite für seine Rentenbeiträge, und der Staat wendet wachsende Kosten der Umkehrung der Alterspyramide ab. Und gerade weil die Richtung stimmt, sollte es mehr als eine Überlegung wert sein, die Vorteile des singapurischen Modells als Anregung für Deutschland zu diskutieren und im Rahmen der gegebenen sozialen Ordnung nutzbar zu machen. Denn: Breiter Konsens besteht darüber, dass Deutschlands Rentensystem die Anpassung an seine veränderten Parameter Alter, Beitragszahler und Beitragssätze benötigt. In dieser Hinsicht bietet sich eine modifizierte Nutzung einzelner Säulen des singapurischen Modells an, die gemeinsam ein hoch diversifiziertes Gesamtpaket bilden können:

#### 4.2 Wohneigentum als Altersvorsorge

Singapurs Rentenpolitik bietet eine interessante Option für Deutschland: Senkung der Lebenshaltungskosten im Alter und Stabilisierung der Inflationsrate auf der einen Seite verspricht andererseits die breitenwirksame Ausweitung der Besitzquote privater Wohnungen. Ein flächendeckender Eigentumsstatus entkoppelt Rentner von Immobilienspekulationen und trägt auch gerade deshalb zu einem "Altern in Würde" bei. Wer sich für die eigenen vier Wände als seine persönliche Form der Altersvorsorge entscheidet, begegnet laufend dem faktischen Gegenwert seiner Altersvorsorge, was dazu beitragen kann, sich mit einer individuellen Altersvorsorge zu identifizieren.

Singapurs *Entnahmmodell*, welches 75% der aufgesparten Summe für Leistungen wie z.B. privaten Wohnungsbau und Kapitalanlagen vorsieht, kann hierbei auch für Deutschland als Ansatzpunkt gesehen werden, um eine umfassende Reform der Rente einzuleiten. Jedoch müssen andere Mittel zur Durchführung der Strategie "Wohneigentum für alle" gefunden werden als in Singapur. Dessen "drakonische Landpolitik" (Chua 1996: 130) und zentralisierte Bauaktivitäten sind für Deutschland schon aus rechtlicher Perspektive im Rahmen der europäischen Integration und Deregulierung von Märkten und Rechtssystemen, keine Alternative.

### 4.3 Zwischen Gerechtigkeit und Rendite: Private Rentenfonds als Altersvorsorge

Soziale Gerechtigkeit bedeutet auch, grundsätzlich allen Beitragszahlern der gesetzlichen Rentenkassen die Möglichkeit zu geben, die moderaten Renditen ihrer Beiträge nach individueller Planung und Verantwortung zu erhöhen. In Singapur bieten CPFIS und SRS als "Save as you go"-Modelle, bei denen Ertrag gleich Beitragsakkumulation plus Investmentrendite zum Zeitpunkt der Auszahlung sind, die gewichtigen Vorteile, dass sie den steuerfinanzierten Staatshaushalt nicht belasten und andererseits Raum entwickeln zur individuellen und familiären Eigenverantwortung. Dieser Vorschlag tritt häufig in den Diskussionshorizont, er ist bislang jedoch noch nicht in die Praxis umgesetzt worden.

Das Beispiel Singapurs in bezug auf das kapitalgedeckte Investitionsmodell bietet für Deutschland zwei Lektionen:

**A.** Ein Kapitaldeckungsmodell wie in Singapur impliziert verschiedene, mehrfach genannte positive Effekte für Staat und Sparer. Dieses Modell jedoch auf die gesetzliche Rentenversicherung "aufzusatteln", ohne die neue Beitragsbelastung durch Minderungen der gesetzlichen Beiträge zu kompensieren, wird Defizite in Reichweite und damit in der sozialen Gerechtigkeit zur Folge haben. Des weiteren werden die Lohnnebenkosten durch solch ein aufgesatteltes Programm weiter erhöht. Singapur lehrt uns also, Regelungen für eine angemessene Partizipationsoffenheit der privaten Altersvorsorge zu treffen, um sie zu einem Instrument zu entwickeln, das verhindert, dass die älteren Teile der Bevölkerung ins Abseits geraten. Die beschreitbaren Wege sind verschiedenartig: Sukzessive Verlagerung des Rentensystems auf ein Mischsystem von gesetzlicher und privater Altersvorsorge, dessen Basis eine Grundkapitalrente ist. Die Option, private Altersvorsorge durch Arbeitgeberbeiträge aufzustocken. Und drittens, direkte staatliche Fördermittel, die über Steuererleichterungen hinausgehen, da diese virtuellen Vergünstigungen für kapitalschwache Haushalte keinen zeitnahen Sparanreiz bieten.

In Singapurs SRS ist zu befürchten, dass es in Abwesenheit steuerlicher Anreize und staatlicher Zulagen für Geringverdiener in noch stärkerem Masse als der CPF als "tax shelter" (Deutsch/Zowell 1998: 5) der hohen und höchsten Einkommensklassen genutzt wird, und letztlich nur diesen zur Verbesserung der Altersvorsorge dient.

**B.** Private Altersvorsorge bedeutet eine zusätzliche finanzielle Belastung der Arbeitnehmer. Häufig müssen sie nun übernehmen, was vorher der Staat in Sachen Rentensicherung geleistet hat, jedoch ohne in jedem Fall eine gleichwertige Entlastung auf Seiten der gesetzlichen Rentenbeiträge zu spüren. Deshalb rentiert sich die Beteiligung an der privaten Rentenversicherung für Anleger nur, wenn eine signifikante Steigerung der Renditen erreichbar ist. In Singapur sind die Rahmenbedingungen dafür gesetzt. CPFIS und SRS bieten zusammengenommen eine diversifizierte Palette an Investmentprodukten, deren Möglichkeiten „allein durch die Fantasie und den Einfallsreichtum der Anbieter...Grenzen gesetzt sind“ (Financial Planner 2001).

Für Deutschland hat die Bundesregierung im Mai 2001 beschlossen, ausschließlich sogenannte "riesterfähige" Produkte der privaten Altersvorsorge mit staatlichen Fördergeldern zu unterstützen, die nach einem elf Kriterien umfassenden Katalog zertifiziert sind (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 9./10. Juni 2001). Damit werden Ertragsinvestitionen privater Rentenkassen in kurzfristige, Hochrisikofonds zur Renditenmaximierung von staatlicher Förderung ausgeschlossen. Versucht wurde damit, der Sicherheit der Rentenguthaben Vorzug gegenüber spekulativer Renditenmaximierung zu geben, um eine Verlagerung der "Renten nach Kassen- zur Rente nach Börsenlage" zu vermeiden. Als zweites Sicherungsventil wurde die Verrentung der Guthaben der privaten Altersvorsorge, also die monatliche Zahlung einer Leibrente bei Erreichen des gesetzli-

chen Rentenalters als Kriterium für staatliche Förderungswürdigkeit festgeschrieben. Damit soll eine Kapitalunterdeckung im Alter vermieden werden, vielmehr stellt sich nun die Frage, inwieweit die private Altersvorsorge in Deutschland angesichts soviel staatlicher Einschränkungen wirklich eine private ist?

Singapurs Beispiel eines zweiteiligen Investitionsschemas, in dem Anlagen in Produkte höherer und geringerer Renditenstabilität gleichgewichtet werden können, und deren Erträge wahlweise verrentet oder einmalig ausbezahlt werden können, bietet – abgesehen von seiner mehrfach erwähnten defizitären Reichweite – Modellcharakter für Deutschland, was mögliche Renditenerhöhung anbelangt. Denn nur, wenn Sparer die Auswahl aus allen Anlageformen ermöglicht wird, können auch alle Vorteile der privaten Altersvorsorge genutzt werden.

#### *4.4 Private Altersvorsorge in Unternehmen*

Neben der Notwendigkeit privates Wohneigentum und private Rentenfonds als Säulen staatlicher Altersversorgung zu installieren, sehen die Autoren auch Handlungsoptionen seitens der Unternehmer. Angesichts des immer härteren Wettbewerbs um qualifiziertes Fachpersonal, nicht nur in Bereichen, die durch die deutsche „Greencard“-Regelung mit außereuropäischem Fachpersonal abgedeckt werden sollen, sondern vor allem im personalen Mittelbau, könnte es immer wichtiger für einen langfristigen Aufbau von Corporate Identity werden, progressive Maßnahmen zur individuellen Altersvorsorge anzubieten. Betriebliche Altersvorsorge kann zu einem Wettbewerbsvorteil ambitionierter Unternehmen werden. Des weiteren erachten wir eine Neudiskussion des Modells der Werksgeforderten- als Eigentumswohnungen, sowie der Einrichtung betrieblicher Rentenfonds als erfolgversprechend.

#### *4.5 Ausblick - Diversifizieren statt reglementieren*

Angesichts der Vielzahl der in dieser Arbeit vorgestellten Ansätze zur Neuorientierung des Rentensystems stellt sich abschließend die Frage, welchen Anteil die private Altersvorsorge am Gesamtpaket des Projekts „Altern in Würde“ einnehmen soll?

Realistisch betrachtet ist der Unterhalt zweier Sparziele (Wohneigentum und Kapitalstock) über ein Arbeitsleben hinweg für Normalverdiener nicht möglich. Ein individuelles Investmentrecht gesetzlicher Rentenbeiträge, das auf Anlagen mit niedrigem Verlustrisiko beschränkt ist, wird andererseits nicht alle Renditenvorteile der privaten Altersvorsorge ausschöpfen.

Deshalb ist Singapurs Modell trotz aller einschränkenden Aspekte geeignet, konstruktive Anregungen für Deutschland zu liefern, ein gleichermaßen kapitalstarkes und renditesicheres Altersvorsorgepaket zu schnüren.

Die überlegte Kombination der singapurischen Komponenten verspricht der Schlüssel zu sein, die breite Mehrheit der Beitragszahler im Rahmen des kapitalgedeckten Entnahmемodells zu ermächtigen, ihr individuelles Profil der Altersvorsorge zu gestalten, und auf mehrere Säulen zu verteilen.

Reglementierungen, die über ein sinnvolles Maß an staatlichen, renditesichernden Rahmenbedingungen hinausgehen, erschweren den langen Weg, die Grenzen des aktuellen Rentensystems zu überwinden und ein neues, zukunftsweisendes und langfristig tragfähiges Rentenkonzept für Deutschland zu installieren.

## 5. Anhang

### 5.1. Literaturverzeichnis

*Asher, M. G.* (1995): The role of Central Provident Fund in Singapore. In: *National Economic Review* (1995, ), Nr. 32, S. 40-49.

*Central Provident Fund Board* [Hg.] (2001a): CPF Statistics 1994-2001; verfügbar im Internet: >[www.cpf.gov.sg/cpf\\_info/News/Statistics/2001-q1n.asp](http://www.cpf.gov.sg/cpf_info/News/Statistics/2001-q1n.asp)<.

----- [Hg.] (2001b): Annual Report 2000 – Chairman’s statement, Presseveröffentlichung vom 24. August 2001; verfügbar im Internet: >[www.cpf.gov.sg/cpf\\_info/home.asp](http://www.cpf.gov.sg/cpf_info/home.asp)<

*Chua B.-H.* (1996): Not depoliticised but ideologically successful. The public housing programme. In: Ders. (1996): *Communitarian ideology and democracy in Singapore*, London/New York (Routledge), 2. Aufl.

*Deutsch, A. / Zowell, H.* (1998): *Compulsory Savings and Taxes in Singapore*, Singapur (Institute of Southeast Asian Studies, Research Notes and Discussion Papers No. 65).

*Dolven, B.* (2000): Where’s my Nest Egg? In: *Far Eastern Economic Review* vom 25. Mai 2000.

*Gottwald, J. / Wallraf, W.* (1999): Soziale Sicherungssysteme im Vergleich. In: *Hofmeister / Thesing* (1999), S. 341-389.

*Hamaguchi-Klenner, M.* (2000): Zur Konzipierung sozialpolitischer Lösungsansätze für gesellschaftliche Alterungsprozesse in China, Singapur und Japan als Maßnahme zur Stabilisierung politischer Systeme. In: *Fakultät für Ostasienwissenschaften der Ruhr-Universität Bochum* [Hrsg.] (2001): *Bochumer Jahrbuch zur Ostasienforschung*, München (Iudicum), S. 63-74.

*Hofmeister, W. / Thesing, J.* [Hg.] (1999): *Soziale Sicherheit in Asien: Japan, Volksrepublik China, Taiwan, Südkorea, Malaysia, Philippinen, Singapur*, Bonn (Bouvier).

*Huff, W. G.* (1999): Turning the Corner in Singapore’s Developmental State? In: *Asian Survey*, Vol. 34 (2), S. 214-242.

*Imhof-Rudolph, H.* (1999): Soziale Sicherheit in Singapur. In: *Hofmeister / Thesing* (1999), S. 299-339.

*Jayasankaran, S.* (2000): A City Devided. In: *Far Eastern Economic Review* vom 12. Oktober 2000.

*Lee, L. T.* (2000): Singapore in 1999. Molding the City-State to Meet Challenges of the 21st Century. In: *Asian Survey*, Vol. 40 (1), S. 78-86.

*Low, L.* (1999): Ensuring a moral and social economy in Singapore. In: *International Journal of Social Economics*, Vol. 26 (7/8/9), S. 1078-1090.

- Ministry of Finance Singapore* [Hrsg.] (2001): Supplementary Retirement Scheme, Presseveröffentlichung von Januar 2001.
- Financial Planner* (1999): Retire In Style. In: *Financial Planner*, Vol. 7 (Dezember 1999); verfügbar im Internet: >[www.financial-planning.com.sg/dec2.html](http://www.financial-planning.com.sg/dec2.html)<.
- (2000a): Milk Your CPF For What It's Worth. In: *Financial Planner*, Vol. 8 (Februar 2000); verfügbar im Internet: >[www.financial-planner.com.sg/feb1.html](http://www.financial-planner.com.sg/feb1.html)<.
- (2000b): Caring For Your Old Age. In: Vol. 8 (April 2000); verfügbar im Internet: >[www.financial-planner.com.sg/apr3.html](http://www.financial-planner.com.sg/apr3.html)<.
- (2001): Making Sense Of The Supplementary Retirement Scheme. In: Vol. 9 (März 2001); verfügbar im Internet: >[www.financial-planner.com.sg/mar011.html](http://www.financial-planner.com.sg/mar011.html)<.
- Piazolo, M.* (1998): Alterssicherungssysteme in Asien: Reformbedarf und neuste Entwicklungen. In: *Asien* (Januar 1998), S. 5-22.
- Ramesh, M.* (1992): Social Security in Singapore. Redrawing the Public-Private Boundary. In: *Asian Survey*, Vol. 32 (12), S. 1093-1108.
- (2000): The politics of social security in Singapore. In: *The Pacific Review*, Vol. 13 (2), S. 243-256.
- Singapore Department of Statistics / Census of Population Office* [Hg.] (2000): Economic Characteristics of Singapore Resident Population, Singapore Census of Population 2000 (Advanced Data Release No. 4, Dezember 2000); verfügbar im Internet: >[www.singstat.gov.sg/C2000/census.html](http://www.singstat.gov.sg/C2000/census.html)<.
- (2001a): Households and Housing, Singapore Census of Population 2000 (Advanced Data Release No. 6, Januar 2001); verfügbar im Internet: >[www.singstat.gov.sg/C2000/census.html](http://www.singstat.gov.sg/C2000/census.html)<.
- (2001b): Household Income Growth and Distribution, Singapore Census of Population 2000 (Advance Data Release No. 7, Februar 2001); verfügbar im Internet: >[www.singstat.gov.sg/C2000/census.html](http://www.singstat.gov.sg/C2000/census.html)<.
- (2001c): Yearbook of Statistics Singapore 2001; verfügbar im Internet: >[www.singstat.gov.sg/STATS/yoslist.html](http://www.singstat.gov.sg/STATS/yoslist.html)<.
- Tang, K.-L.* (2000): Social Welfare Development in East Asia, New York (Palgrave).
- Vennewald, W.* (1994): Herrschaft der Professionals und Technokraten – Ohnmacht der Demokratie?, Opladen.
- Wickramanayake, J.* (1998): Central Provident Fund and Savings in Singapore. An Empirical Analysis. In: *Savings and Development*, Vol. 22 (4), S. 435-454.
- Williams, J.* (1996): Rapid economic development in Singapore and the future of the PAP. In: *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 26 (2), S. 164-179.



## 5.2 Abbildungsverzeichnis

- ABB. 1 **Architektur der privaten Altersvorsorge in Singapur**  
ABB. 2 **Aufbau des zum 1. April 2001 eingeführten *Supplementary Retirement Scheme* (SRS)**  
ABB. 3 **Entwicklung der Arbeitslosenrate in Singapur von 1990 bis 2000 (in % der Arbeitsbevölkerung)**  
ABB. 4 **Monatliches Haushaltseinkommen in Singapur 1990 und 2000 (in S\$)**  
ABB. 5 **Entwicklung der Reichweite des *Central Provident Fund* von 1987 bis 1993**  
ABB. 6 **Entwicklung der Einkommensungleichheit in Singapur von 1990 bis 2000 (Mess-einheit: Gini-Koeffizient)**

## 5.3 Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
AIS	Approved Investment Scheme
AW	Additional Wage
BIP	Bruttoinlandsprodukt ( <i>Gross Domestic Product</i> )
BIS	Basic Investment Scheme
CPF	Central Provident Fund
CPFIS	Central Provident Fund Investment Scheme
EIS	Enhanced Investment Scheme
HDB	Housing and Development Board
HOS	Home Ownership Scheme
MOF	Ministry of Finance Singapore
Mrd.	Milliarden
OW	Ordinary Wage
PAP	People's Action Party
S\$	Singapur-Dollar
SOTUS	Share-Ownership Top-up Scheme
SRS	Supplementary Retirement Scheme
vgl.	Vergleiche
zit. (in)	zitiert (in)

## 5.4 Relevante Internetquellen

> <a href="http://www.asean-ssa.org">www.asean-ssa.org</a> <	<b>ASEAN Social Security Association</b>
> <a href="http://www.cpf.gov.sg">www.cpf.gov.sg</a> <	<b>Central Provident Fund</b>
> <a href="http://www.hdb.gov.sg">www.hdb.gov.sg</a> <	<b>Housing &amp; Development Board</b>
> <a href="http://www.mcids.gov.sg/imc">www.mcids.gov.sg/imc</a> <	<b>Inter-Ministerial Committee (IMC) on Ageing Population</b>
> <a href="http://www.mof.gov.sg">www.mof.gov.sg</a> <	<b>Ministry of Finance Singapore</b>
> <a href="http://www.singstat.gov.sg">www.singstat.gov.sg</a> <	<b>Singapore Department of Statistics</b>

# SOZIALSTAAT IN CHINA

---

Bernd Arts  
Nils van Doorn  
Vi Ton

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>45</b>
<b>2. Organisation und Verwaltung der Sozialversicherung .....</b>	<b>45</b>
<b>3. Arbeitslosenversicherung.....</b>	<b>46</b>
<b>4. Grund-Krankenversicherung .....</b>	<b>49</b>
<b>5. Grund-Rentenversicherung .....</b>	<b>53</b>
<b>6. China und die WTO.....</b>	<b>58</b>
<b>7. Literatur .....</b>	<b>61</b>

# 1. Einleitung

Bis 1978 trug die VR China das Gesicht einer sozialistischen Planwirtschaft, in der die Produktion hochzentralisiert, organisiert und geplant wurde. Mit der getroffenen Entscheidung und Einsicht, eine umfangreiche Reform des Wirtschaftssystems durchführen zu müssen, machte das Zentralkomitee der KP Chinas Ende 1978 den lange versperrt geglaubten Weg für Veränderungen endgültig frei. Die Reform startete zuerst auf dem Lande und griff 1984 auch auf die Städte über. Nach vielen Vorspielen, aber auch gezielten Durchbrüchen, begann man in den letzten Jahren zusehends mit dem Aufbau eines modernen Unternehmenssystems, der Errichtung eines offenen Marktsystems - nicht zuletzt wegen des angestrebten WTO-Beitritts - und dem Aufbau eines Sozialversicherungssystems.

Trotz hoher Ausgangswerte, hier sind die lange Jahre erzielten, zweistelligen Zuwachsraten beim Bruttoinlandsprodukt zu nennen, darf man den hohen Preis, der genau dafür bezahlt wurde, nicht aus den Augen verlieren. Die strukturellen Defizite und Reformerfordernisse sind nicht von der Hand zu weisen: Als Agrarland weist die Gesellschaft der Volksrepublik immer noch eine weitverbreitete Armut insbesondere in westlichen Landesteilen auf. Hier sind beispielsweise die steigenden Einkommensdisparitäten zwischen Stadt und Land sowie zwischen Küsten- und Binnenprovinzen zu nennen.

Geplant ist der Bau eines allgemeinen – also überbetrieblichen – Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherungssystems. Das bedeutet jedoch nicht, daß es ein solches System bisher noch nicht gegeben hat.

Diese Hausarbeit befaßt sich ausschließlich mit dem Bereich der Stadt und der sozialen Sicherung der städtischen Beschäftigten.

## 2. Organisation und Verwaltung der Sozialversicherung

Bis zu den Reformen in Richtung einer allgemeinen und damit überbetrieblichen Sozialversicherung, den Konzeptionen und Ideen westlicher Industrieländer folgend, wurde der „Vorgänger“ dieser Versicherung durch Leistungen der einzelnen staatseigenen Unternehmen finanziert.

Charakteristisch für die neue Sozialversicherung ist und soll sein:

- ihr möglichst großer Geltungsbereich,
- die gesellschaftliche Zusammenfassung ihrer Mittel,
- die einheitliche Erhebung von Beiträgen auf einer hohen Ebene durch besondere und übergeordnete Organe.

Nach mehreren Reformschritten auf dem Weg zur allgemeinen Sozialversicherung wird diese nun durch landeseinheitliche Grundbestimmungen neu geordnet. Von Interesse sind für uns folgende drei große Eckpfeiler:

- die Arbeitslosenversicherung,
- die Grund-Krankenversicherung,
- die Grund-Rentenversicherung.

Zur Organisation der neuen Sozialversicherung errichtete die Arbeits- und Sozialbehörde ihr unterstellte Sozialversicherungsorgane mit den Aufgaben:

- Registrierung der Beitragszahler,
- Überwachung der Beitragszahlungen,
- Überwachung der Auszahlungen,
- Unterrichtung des Versicherten und Auskunft über die Individualkonten der Beitragszahler.

In der Endphase soll die Sozialversicherung ganz durch die oberste Verwaltungsebene organisiert werden. Zur Zeit werden die Mittel jedoch noch von einzelnen überregionalen Großbetrieben zusammengefaßt und verwaltet. Obgleich den lokalen Sozialversicherungsorganen eine große Kompetenzenfülle zukommt, obliegt der Arbeits- und Sozialbehörde jedoch maßgeblich die Überwachung der Sozialversicherung. Die Möglichkeit, Bußgelder aufgrund von Verstößen gegen die Beitrags- und Meldepflichten zu verhängen, stellt ein weiteres Feld ihres Aufgabenbereichs dar.

### **3. Arbeitslosenversicherung**

Ausgliederung - das bedeutet meist nichts anderes als Erwerbslosigkeit. Doch noch bevor einem Arbeiter dieses Schicksal zu Teil wird, erhält er als „noch“ Beschäftigter des Unternehmens in Wiederbeschäftigungszentren die Möglichkeit, sich für eine neue Arbeit zu qualifizieren. Endgültig wird das Arbeitsverhältnis nach drei Jahren in diesen „Qualifikationszentren“ aufgelöst und der Arbeiter hat Anspruch auf Erhalt von Arbeitslosengeld bis zu zwei Jahren. Sollte der Arbeiter bis zu diesem Zeitpunkt kein neues Beschäftigungsverhältnis gefunden haben, so treten Regelungen zur Sicherung des Mindestlebensunterhalts als eine Art „Sozialhilfe“ in kraft.

Die VR China sieht sich gegenwärtig enormen Problemen ausgesetzt. Chinas Wirtschaft wird von einer geschätzten verdeckten Arbeitslosigkeit in Höhe von bis zu 170 Millionen Menschen belastet. Die Trennung von städtischem und ländlichem Arbeitsmarkt verdeckt immer noch das tatsächliche Ausmaß der Erwerbslosigkeit. Mit dieser Arbeitslosigkeit ist auf das Engste auch die Situation der Sozialversicherung verbunden.

In Besorgnis erregender Weise tritt die offene Arbeitslosigkeit erst in den letzten Jahren in Erscheinung. Konnte vorher noch von einer weitgehend staatlich kontrollierten Wirtschaft geredet werden, in der jedem seine Arbeit zugewiesen wurde, so galt der „eiserne Reistopf“ spätestens dann als zerbrochen, als es den Unternehmen erlaubt wurde, Beschäftigte zu entlassen. Fast jeder zweite der über 65000 Staatsbetriebe ist unrentabel und kämpft inzwischen um das wirtschaftliche Überleben.

Entlassungen aus unrentablen Staatsbetrieben - betriebswirtschaftlich eine Notwendigkeit, volkswirtschaftlich eine Katastrophe -, die Freisetzung von ländlichen Arbeitskräften im Zuge landwirtschaftlicher Umstrukturierung und die nicht zu vernachlässigende demographische Entwicklung, alle diese Faktoren tragen maßgeblich zum Ergebnis des Produkts „Erwerbslosigkeit“ bei.

Eine der Wirklichkeit entsprechende Quote läßt sich nur schwer benennen. Amtlichen Angaben zufolge waren im Jahre 1999 elf Millionen städtische Beschäftigte arbeitslos gemeldet. Rechnet

man noch 10-20 Millionen „Freigestellte“ hinzu, so ergibt sich - ausgehend von ca. 180 Millionen städtischen Beschäftigten - eine Erwerbslosenquote von 10-18%. Eine Arbeitsgruppe der Universität Kiel errechnete für 1999 einen Bedarf von ca. 30 Millionen Arbeitsplätzen. Aus der Statistik fallen die Arbeitskräfte auf dem Lande, weil Bauern und Landarbeiter nicht als Beschäftigte gelten und auch nicht vom Staat entlohnt werden.

Die Arbeitslosenquote in den Städten Chinas ist für Ende 1999 amtlich mit 3,1% angegeben worden. Die Tatsache, daß Überbesetzung in der Verwaltung, in staatlichen Unternehmen und Kooperativen vorherrscht, es Saisonarbeiter gibt oder Menschen, die von der Schattenwirtschaft leben, zeichnet das Bild der wirklichen Entwicklung und Dimension von Erwerbslosigkeit in der VR China.

Auch wenn der Öffentlichkeit mit geschönten offiziellen Angaben zur Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt begegnet wird, weiß die chinesische Führung doch genau um die prekäre Lage. So teilte der Minister für Arbeit und soziale Sicherheit auf einer Arbeitskonferenz im Januar des Jahres 2001 mit, dass fast die Hälfte der staatlichen Unternehmen mit Verlusten arbeitet und die Schließung von Industriebetrieben aufgrund zu hoher Verschuldung zum Alltag gehöre. Gründe für die desolote Finanzlage der Unternehmen sind zudem von Staatsbetrieben ausgegebene oder am Aktienmarkt verlorene Pensionsfonds. Dies wirkt sich um so verheerender aus, da aus den Rücklagen Renten und Arbeitslosenhilfe gezahlt werden sollten. Den Menschen bleibt dieser Umstand kaum verschlossen. Das zeigt sich auch in ihrer Motivation, in die Fonds einzuzahlen.

Mit dem am 22. Januar 1999 erlassenen Staatsratsbefehl Nr. 258 traten neue Arbeitslosenversicherungsregeln in kraft, um die „Grundlebensbedürfnisse des Personals“, das sich in der Erwerbslosigkeit befindet, zu gewährleisten. Als ein wesentlicher Bestandteil der neuen Sozialversicherung sollen sie helfen, die als Folge von Reformen und Entlassungen steigenden Arbeitslosenzahlen und mögliche Konsequenzen sozial abzufedern.

Nach diesen Regeln müssen städtische und kleinstädtische Unternehmen sowie Institutionseinheiten und ihre Beschäftigten Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichten. Ähnlich wie in den Fällen der beiden anderen Versicherungstypen umfaßt dieser Kreis staatseigene Unternehmen, städtische und kleinstädtische kollektive Unternehmen, Unternehmen mit Investitionen ausländischer Firmen, städtische und kleinstädtische privat betriebene Unternehmen und andere städtische und kleinstädtische Unternehmen.

Die Beitragszahlungen sind ein Standbein der Arbeitslosenversicherungsfonds. Darüber hinaus setzen diese sich zusammen aus den Zinsen der Fonds, den Zuschüssen aus den Staatsfinanzen und anderen nach dem Recht in die Fonds der Arbeitslosenversicherung eingestellten Mitteln. Auf Arbeitgeberseite muß dabei ein Beitrag in Höhe von 2% der jeweiligen Gesamtlohnsumme eines Betriebes aufgebracht werden. Arbeitnehmer zahlen 1% ihres jeweiligen Lohns. Die von den Arbeitgebern als Vertragsarbeiter angeworbenen Bauern zahlen keine individuellen Beiträge zur Arbeitslosenversicherung.

Zusätzlich zu den bereits bestehenden Fonds können seitens der Provinzen und autonomen Gebiete „Arbeitslosenversicherungs-Ausgleichsfonds“ errichtet werden. Für den Fall, daß der Arbeitslosenversicherungsfonds eines Aufbringungsgebietes nicht den Bedarf deckt, geben der Arbeitslosenversicherungs-Ausgleichsfonds einen Ausgleich und die territorialen Finanzen Zuschüsse.

Insgesamt jedoch sind die Beitragssätze keine feststehende Größe, denn bei sich verändernder Dimension von Arbeitslosigkeit können die zuständigen Behörden - in Abstimmung mit der

Volksregierung einer Provinz und nach Meldung an den Staatsrat und dessen Genehmigung - die Sätze innerhalb ihres verantwortlichen Verwaltungsgebiets entsprechend korrigieren.

Folgende Leistungen werden aus den Mitteln der Arbeitslosenversicherungsfonds erbracht, jedoch nur während der Zeit der Arbeitslosigkeit:

- Arbeitslosengeld,
- Behandlungskostenbeihilfe,
- Beihilfe zu den Begräbniskosten für Arbeitslose, und Trostgeld für von ihnen unterhaltene Ehegatten und direkte Verwandte,
- Zuschüsse zur beruflichen Schulung und Arbeitsvermittlung während der Zeit,
- andere vom Staatsrat bestimmte oder genehmigte - mit der Arbeitslosenversicherung zusammenhängende - Kosten.

Ein Arbeitsloser erhält jedoch nur Arbeitslosengeld, wenn er nachfolgende Bedingungen erfüllt:

- Arbeitnehmer und Arbeitgeber haben ein Jahr vorschriftsmäßig Beiträge gezahlt,
- der Arbeitnehmer hat sein Beschäftigungsverhältnis nicht selbst willentlich unterbrochen und
- der Arbeitnehmer ist als arbeitslos registriert und gilt als arbeitssuchend.

Wenn ein Arbeitsloser und sein bisheriger Arbeitgeber insgesamt mindestens ein Jahr, aber noch keine vollen 5 Jahre, Beiträge gezahlt haben, erhält er bis zu 12 Monate lang Arbeitslosengeld. Beträgt der Einzahlungszeitraum insgesamt jedoch mindestens 5, aber keine vollen 10 Jahre, erhält er bis zu 18 Monate lang Arbeitslosengeld. Wenn sie insgesamt mindestens 10 Jahre lang Beiträge gezahlt haben, erhält er bis zu 24 Monate lang Arbeitslosengeld.

Bei Wiederbeschäftigung und erneuter Erwerbslosigkeit wird die Beitragszeit neu berechnet. Dabei wird zum bisherigen Bezugszeitraum die Zeit addiert, während derer bei der letzten Arbeitslosigkeit maximal noch Arbeitslosengeld hätte bezogen werden können, aber nicht bezogen worden ist. 24 Monate dürfen auch bei diesem Alternativmodell nicht überschritten werden. Der Satz des Arbeitslosengeldes wird von den Volksregierungen der Provinzen festgesetzt. Er liegt unter dem lokalen Mindestlohn und über dem Satz für die Sicherung des Mindestlebensunterhalts bei der städtischen Wohnbevölkerung.

Die Leistungen aus Mitteln der Arbeitslosenversicherungsfonds enden bei:

- Wiederbeschäftigung,
- Antritt des Wehrdienstes,
- Verziehen außerhalb des chinesischen Gebiets,
- Erhalt von Leistungen der Grund-Rentenversicherung,
- strafrechtlicher Verurteilung und Verbüßung einer Haftstrafe oder Arbeitserziehung,
- Arbeitsverweigerung,
- anderen in Gesetzen oder Verwaltungsrechtsnormen bestimmten Umständen.

Die Arbeitslosenversicherungsfonds werden auf Finanz-Sonderkonten eingezahlt. Werden sie auf Bankkonten eingezahlt oder werden für sie nach den staatlichen Bestimmungen Staatsschuldverschreibungen erworben, so fließen sich ergebende Zinsen wiederum in die Fonds ein.

Der Arbeitslosenversicherungsfonds muß für seine ureigensten Zwecke genutzt werden. Die Mittel dürfen nicht zweckentfremdet werden, beispielsweise für das Ausgleichen von Staatsdefiziten. Ein ausgeklügeltes Prüf- und Genehmigungsverfahren durch mehrere Stellen trägt diesem Sachverhalt Rechnung.

Die Tatsache, daß Arbeitslosigkeit in China nicht wie in westlichen Industrieländern definiert wird, könnte auf Dauer für die Zukunft der Sozialversicherung zu einem ernsthaften Problem werden. Würde nämlich das Verständnis der Dimension von Arbeitslosigkeit neu formuliert und würden sich die Zahlenausgangswerte von Erwerbslosigkeit erhöhen, so liefen chinesische Behörden Gefahr, das Geld der Sozialversicherungsfonds zweckentfremden zu müssen.

Wegen des angestrebten Beitritts zur Welthandelsorganisation und der notwendig gewordenen Technisierung im Bereich der Produktion kann davon ausgegangen werden, daß die negative Entwicklung der Arbeitslosigkeit sich infolge der rigiden und rasanten Umstrukturierung der chinesischen Wirtschaft auch weiterhin fortsetzen wird. Inwiefern das neue Arbeitslosenversicherungssystem in der Lage sein wird, diesen Folgen ausreichend zu begegnen, bleibt abzuwarten.

#### **4. Grund-Krankenversicherung**

Das Chinesische Gesundheitssystem war beschäftigungsbezogen organisiert. Staatseigene Unternehmen hatten die volle Verantwortung für die medizinische Versorgung ihrer Angestellten, deren Familienangehörigen und Rentner. Die Finanzierung erfolgte aus betrieblichen Wohlfahrtsfonds, die sich zum einen aus betrieblichen Abgaben in Relation zum Grundlohn, zum anderen aus einem Teil des Gewinns zusammensetzte. Anfangs wurden die Unternehmen durch finanzielle Zuwendungen des Staates unterstützt. In den 80er Jahren kamen die Unternehmen in eine Eigenverantwortung für ihre Kosten und Rentabilität. Staatliche Entschädigung wurde offiziell zurückgenommen, obgleich die Regierung weiterhin Unternehmen unterstützte, die nicht in der Lage waren, die Kosten selber zu begleichen.

Die Unternehmen hatten mit dem Problem zu kämpfen, daß die medizinischen Kosten in Relation zur Lohnsumme ständig anstiegen. Hierbei wurde die Kostensteigerung durch fehlende Anreize zur Kostenminimierung seitens der Arbeitnehmer verschlimmert, da diese nicht direkt an der Finanzierung beteiligt waren. Die immer größere finanzielle Belastung der Unternehmen durch die Gesundheitsfürsorge wurde ein immer ernsteres Problem. Darüber hinaus klaffte eine bedeutende Schere sowohl zwischen finanzstarken und finanzschwachen, staatseigenen Unternehmen, als auch zwischen versichertem Staatssektor und nicht versicherten Privatunternehmen. Letztere hatten lediglich die Möglichkeit ihre Mitarbeiter über den Abschluß einer Privatversicherung vor Risiken abzusichern. Die medizinische Versorgung der Arbeitnehmer in den Städten wurde im Wesentlichen vom einzelnen Staatsunternehmen getragen. Darüber hinaus genossen Staatsbedienstete in der Verwaltung und anderen öffentlichen Einrichtungen eine freie medizinische Versorgung durch ein öffentliches Krankenversicherungssystem. Hiervon profitierten darüber hinaus pensionierte Staatsbedienstete und Studenten. Versicherungsschutz genossen 1992 somit 75 Millionen Arbeiter der staatlichen Produktionsbetriebe und rund 30 Millionen in großen, kollektiveigenen Betrieben. Hinzu kamen die Rentner dieser Betriebe, die auch vom größtenteils kostenlosen Versorgungssystem innerhalb der Arbeitsversicherung profitierten. Weiterhin mitversorgt wurden die über beide Systeme mitversicherten Familienangehörigen. Somit lag die Zahl der Personen, die durch eines dieser beiden Systeme krankenversichert waren, bei ca.



240 Millionen; das waren 21% der gesamten chinesischen Bevölkerung oder knapp 80% der Städter.

Obwohl China den Status eines Entwicklungslandes hat, beinhaltete sein städtisches Gesundheitssystem jedoch weitreichende Verpflichtungen. Als das ursprüngliche Krankenversicherungssystem eingeführt wurde, war der Kreis der Anspruchsberechtigten klein und der Großteil der Arbeiterschaft noch relativ jung. Somit war die Kostenbelastung für die medizinische Versorgung gering. Der Staat war in der Lage, der Stadtbevölkerung eine relativ umfassende medizinische Versorgung zu bieten. Diese Situation hat sich jedoch drastisch geändert. 1990 betrug der Anteil der Ausgaben des Krankenversicherungssystems am städtischen Bruttosozialprodukt 2,7%. Man leistete sich auf einem relativ niedrigen Wirtschaftsniveau ein relativ teures Gesundheitswesen.

Zur Erklärung der Gründe, die die Reform verursachten, muß das herkömmliche Versicherungswesen betrachtet werden. Im städtischen Bereich existierten zwei große Krankenversicherungssysteme; zum einen eine freie medizinische Versorgung für den öffentlichen Dienst, die aus den staatlichen Haushaltsmitteln finanziert wurde, zum anderen wurde die medizinische Versorgung der Arbeiter und Angestellten von den einzelnen Unternehmen sichergestellt. Durch die Einzelbelastung für die medizinische Versorgung war diese extrem abhängig von der Finanzkraft des einzelnen Unternehmens. Dieses hatte die gesamten Kosten der medizinischen Versorgung seiner Beschäftigten und seiner Rentner selber zu tragen. Dadurch korrelierte die Kostenbelastung eines jeden Betriebes in hohem Maße mit dem Gesundheitszustand seiner Mitarbeiter bzw. mit der Anzahl an Rentnern und der Anzahl an Frauen im gebärfähigen Alter, welche bei einer hohen Anzahl auch eine relativ große Belastung des Krankenversicherungsaufwands bedeutete.

Im Zeitraum 1978 und 1990 existierte eine durchschnittliche Ausgabensteigerung von 12,4% pro Jahr. Diese ist zum einen auf eine deutliche Zunahme der Versichertenzahl, zum anderen auf eine stetige Steigerung der Ausgaben pro Versichertem zurückzuführen. Eine Kostensteigerung, verursacht durch die genannten Gründe, hätte über zusätzliche Einnahmen bzw. Einzahlungen in die betrieblichen Wohlfahrtsfonds in Relation zur Lohnsumme dieser Mitarbeiter finanziert werden müssen. Jedoch bestand das Problem, daß ein Drittel der im Zeitraum 1978 und 1990 neu hinzugekommenen Versicherten Rentner waren, deren Renten außerhalb der Berechnungsbasis für die Einlagen in die Wohlfahrtsfonds fielen. In diesem Bereich war ein enormer Anstieg zu verzeichnen, von 3,4% direkt versicherter Rentner im Jahr 1978 zu 15,1% im Jahr 1990. Hierdurch erklärt sich auch ein Teil des Kostenzuwachses pro Versichertem auf 7,8% pro Jahr, verursacht durch steigende medizinische Versorgung im Alter. Die Ausgaben für die 155 Millionen Versicherten stieg in einer jährlichen Rate von 3,1% zwischen 1952 und 1978 und erhöhte sich zwischen 1978 und 1985 auf 8,2%. Der Anstieg 1985 bis 1989 lag schon bei 24,4%.

Ein weiteres Problem entstand durch die Orientierung der Beiträge an den Löhnen. Die Finanzierung hatte aus den betrieblichen Wohlfahrtsfonds zu erfolgen. Hierbei gab es jedoch das Problem, daß die Entwicklung hinter der Lohnentwicklung zurückblieb. Die Finanzierung erfolgte auf Grundlage der Grundlöhne. Jedoch fiel der Anteil des Grundlohns am Gesamtlohn im Zeitraum 1978 und 1990 von 85,7% auf 55,7%. Zum Grundlohn wurden leistungsunabhängige Aufwandsentschädigungen gezahlt, aus denen sich dann der Endlohn zusammensetzte. Im Jahr 1990 wurden 5,56 Milliarden Yuan Wohlfahrtsabgaben der Staatsbetriebe gezahlt. Bei einem gleichbleibenden Anteil des Grundlohns wären es 15,58 Milliarden Yuan gewesen.

Auch die zweite Finanzierungsquelle, die Finanzierung aus den Gewinnen nach Steuern, war unsicher. Die Anteile der daraus in die Wohlfahrtsfonds einzustellenden Beträge differierten je nach Region, Branche und Betrieb zwischen 20% und 30% des Nettogewinns, wovon wiederum

ein großer Teil für medizinische Ausgaben verwendet wurde. Zu berücksichtigen ist die Tatsache, daß nur ein Drittel der chinesischen Staatsunternehmen Gewinne verzeichnete, wohingegen der Rest seine Kosten gar nicht über diese Finanzierungsquelle decken konnte. Dieses führte dazu, daß Betriebe Versicherungsleistungen beschränken mußten; dadurch waren die Angestellten gezwungen, einen Teil der Behandlungs- oder Medikamentenkosten selber zu bezahlen. Hierdurch entstand immer wieder das Problem, daß dringende Behandlungen oder Operationen nicht durchgeführt werden konnten, da dem Betrieb die finanziellen Mittel nicht zur Verfügung standen. Der Zwang zur Reform wurde auch durch eine Veränderung des allgemeinen Krankheitsbildes verursacht.

In der Anfangszeit der Volksrepublik war das allgemeine Krankheitsbild von, für Entwicklungsländer typischen, infektiösen Krankheiten gezeichnet. Heute handelt es sich zumeist um nicht übertragbare, chronischen Krankheiten. Durch die Verringerung traditioneller Krankheiten kam es zu einem schnellen Rückgang der Sterberaten, und damit zu einer rasch steigenden Lebenserwartung. Von den neu aufgetretenen Krankheiten ist vor allem die Städtische Bevölkerung betroffen. China ist heute von Zivilisationskrankheiten, beispielsweise durch eine zunehmende Umweltverschmutzung, oder veränderte Lebensgewohnheiten wie Rauchen, betroffen. Anfang der 90er gab es 250 Millionen Raucher in China bei einer Steigerungsrate von 10% pro Jahr. Shanghai hat eine der höchsten Raten an Tod durch Lungenkrebs weltweit. Durch die zunehmende Industrialisierung entstand eine Verschlechterung des allgemeinen Gesundheitszustandes, vorrangig verursacht vor allem durch schlechtere Luft und Wasser; in einigen Provinzen liegt die Sterblichkeitsrate viermal höher als in westlichen Industrieländern.

Ein anderer Grund für eine höhere Beanspruchung der Krankenversicherung liegt im demographischen Wandel, d.h. durch die Vergrößerung des Anteils alter Menschen an der Gesamtbevölkerung steigt die Zunahme des Risikos chronischer Krankheitsfälle und typischer Alterskrankheiten. Zur Behandlung der neuen Zivilisationskrankheiten wurden neue Behandlungsmöglichkeiten erforderlich. Aus dem Westen wurden neue Spezialgebiete eingeführt. Diese erforderten neue, moderne Geräte und die Behandlungsmethoden sind somit entschieden kostenintensiver. Auch neu entwickelte Medikamente erfordern einen höheren Kostenaufwand.

Im November 1993 entstand eine neue Gesundheitsreform mit dem Ziel, die finanzielle Belastung der staatseigenen Unternehmen zu reduzieren und die Arbeitnehmer für die Kosten ihrer Gesundheitsfürsorge in die Verantwortung zu nehmen. Die Reform sah ein System, bestehend aus zwei Finanzierungsquellen, vor. Zum einen entstand ein von Unternehmen und Arbeitnehmer aufgebracht Fonds, zum anderen entstanden Individualkonten. Die Finanzierung erfolgt einerseits aus den Beiträgen der beschäftigenden Einheiten, andererseits aus den Beiträgen der Arbeitnehmer. Ziel der Reform war es, daß Krankheitsrisiko der Beschäftigten einzelner Betriebe auf einen größeren Kreis zu verteilen, d.h. der Aufbau eines überbetrieblichen Krankenversicherungswesens. Darüber hinaus mußten neben den bisherigen Versicherungsberechtigten staatlicher und kollektiver Unternehmen und Institutionen auch die seit 1978 neu entstandenen Privatunternehmen miteinbezogen werden. Die Reform mußte der Tatsache Rechnung tragen, daß eine umfassende medizinische Versorgung innerhalb der Stadt als etwas Unverzichtbares angesehen werden mußte.

Eine neue Krankenversicherung wurde erstmals 1992 in den Städten Jiujiang und Zhenjiang getestet. Am 14.12.1998 beschloß dann der Chinesische Staatsrat eine Grund-Krankenversicherung für die städtischen und kleinstädtischen Beschäftigten zu errichten. Sie orientiert sich an westlichen Modellen, vor allem an der deutschen Krankenversicherung. Der Beschluß betraf eine landesweite Reform der Krankenversicherungsordnung für die städtischen und kleinstädtischen Beschäftigten. Versicherungspflichtig wurden alle städtischen Beschäftigten. Hierbei wurde kein

Unterschied mehr zwischen Staats- und Privatsektor gemacht. Die Kosten wurden erstmals direkt auf beide Seiten verteilt, d.h. auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Es wurden zwei Fonds gebildet; ein allgemein aufgebrachter Fonds und Individualkonten. Der Fonds finanziert sich aus den Beiträgen der Unternehmen. Diese müssen insgesamt 6% der Lohnsumme an Beiträgen zahlen. 30% der Summe fließt in die Individualkonten, die restlichen 70% fließen in den gemeinsamen allgemeinen Fonds. Der genaue Anteil wird vom Aufbringungsgebiet aufgrund von Faktoren wie Zahlungen aus den Individualkonten, des Alters der Beschäftigten u.ä. festgelegt. Die Individualkonten finanzieren sich zum einen aus Beiträgen der Arbeitnehmer, zum anderen durch Zahlungen der Unternehmen. Die Arbeitnehmer zahlen 2% ihres Lohnes in die genannten Individualkonten und sind somit finanziell direkt an ihrer Gesundheitsfürsorge beteiligt.

Teilnehmer an der Grund-Krankenversicherung sind alle städtischen und kleinstädtischen beschäftigenden Einheiten, staatseigene und kollektive Unternehmen und Unternehmen mit Investitionen ausländischer Firmen (Joint Ventures). Außerdem müssen alle Behörden, Institutionseinheiten, die gesellschaftlichen Körperschaften und die Beschäftigten privat betriebener Einheiten, die keine Unternehmen sind, an der Grund-Krankenversicherung teilnehmen. Die Mittel zur Finanzierung der Grund-Krankenversicherung werden für ein Territorium mindestens auf Bezirksstufe zusammengefaßt; es besteht aber auch die Möglichkeit, die Mittel für einen Kreis bzw. eine Stadt auf Kreisebene zusammenzufassen. In den direkt verwalteten Städten Beijing, Shanghai und Tianjin werden sie für den ganzen städtischen Bereich zusammengefaßt aufgebracht.

Die beschäftigenden Einheiten und ihre Beschäftigten nehmen an der Grund-Krankenversicherung des Aufbringungsgebietes, in dem sie sich befinden, teil. Gebietsübergreifende Unternehmen mit relativ beweglicher Produktion und ihre Beschäftigten sind in der Lage, in relativ konzentrierter Form auch in einem anderen Gebiet als dem ihres Sitzes an der Grund-Krankenversicherung eines Aufbringungsgebietes teilzunehmen.

Für die Begleichung medizinischer Leistungen wurden Höchst- und Mindestsätze festgesetzt. Der Höchstbetrag liegt beim vierfachen des durchschnittlichen Jahreslohns der Beschäftigten dieses Ortes. Der Mindestsatz liegt bei 10%. Die Unterscheidung von Höchst- & Mindestsatz bestimmt die Nutzung von Individualkonten und gemeinsam aufgebrachten Fonds. Die Kosten für medizinische Behandlung über dem Mindestsatz und unter dem Höchstbeitrag werden vor allem aus dem zusammengefaßt aufgebrachten Fonds bezahlt. Es ist aber auch ein Eigenanteil des Leistungsempfängers vorgesehen. Die Kosten für medizinische Behandlung unter dem Mindestsatz werden aus dem Individualkonto oder vom Einzelnen selber bezahlt. Der Mindestsatz bzw. der Höchstbetrag für Leistungen aus dem zusammengefaßt aufgebrachten Fonds und der vom Einzelnen zu übernehmende Anteil werden vom Aufbringungsgebiet bestimmt. Hierbei sollen die Ausgaben nach den Einnahmen bestimmt werden, und so Einnahmen und Ausgaben im Gleichgewicht sein. Es ist außerdem möglich, eventuelle Kosten für medizinische Behandlung über dem Höchstbetrag mittels gewerblicher Krankenversicherung und auf sonstigen Wegen zu begleichen.

Die Einzahlung der Fonds der Grund-Krankenversicherung erfolgt auf einem Finanz-Sonderkonto. Die Mittel dürfen nur für die Zwecke der Grund-Krankenversicherung verwendet werden. Jegliche Zweckentfremdung ist untersagt. Die Sozialversicherungsorgane werden aus dem Finanzbudget der Staatsverwaltung entnommen. Ihre Finanzierung darf nicht aus den Fonds erfolgen. Die Aufwendungen für die Tätigkeit der Sozialversicherungsorgane dürfen nicht aus ihren Fonds entnommen werden, sondern werden aus dem Finanzbudget der Staatsverwaltung beglichen. Die von der staatseigenen Bank zu zahlenden Zinsen wurden festgelegt. Hierbei hat die Bank für im gleichen Jahr aufgebrachte Beiträge, Zinsen wie für Girokonten zu zahlen; für

aus dem Vorjahr übertragene Fonds mit den mitübertragenen Zinsen werden Zinsen wie für Bankkonten mit Dreimonatseinlagen berechnet.

Für den in das Finanz-Sonderkonto der sozialen Sicherung eingestellten Grundfonds werden Zinsen wie für Dreijahres-Spareinlagen berechnet. Das Kapital und die Zinsen der Individualkonten sind Eigentum des Einzelnen. Es ist möglich, sie abzurechnen, sie weiter zu übertragen und zu vererben. Um eine möglichst preiswerte Versorgung sicherzustellen, wurde ein Wettbewerbsmechanismus ins Spiel gebracht. So können die Beschäftigten beim Arztbesuch und beim Kauf von Arzneimitteln zwischen mehreren, festgelegten medizinischen Organen wählen. Es ist ihnen möglich, beim Kauf von Arzneimitteln mit Rezept, zwischen mehreren, festgelegten Apotheken zu wählen.

#### *Die Entwicklung der Reform.*

In der Umsetzung der Reform kam es zu regionalen Disparitäten. In den Küstenprovinzen und in großen Städten entwickelte sich die Reform schneller als in den westlichen Provinzen. In den ärmeren Provinzen haben bisher nur 20% der Städte die Reform durchgeführt. Es ist aber eine Tendenz für ganz China vorhanden, da alle Provinzen und Städte die Reform durchführen müssen. Es muß damit gerechnet werden, daß die Qualität der angestrebten Grund-Krankenversicherung schwanken wird. Ärmere Gebiete werden größere Probleme bekommen, eine ausreichende, finanzielle Deckung zu erreichen. Es darf aber nicht vergessen werden, daß die Grund-Krankenversicherung nur als eine Basisversicherung konzipiert wurde. Eine umfassende Versicherung ist nicht beabsichtigt. Ein WTO-Beitritt, und mit ihm ein größerer Zwang zur Kostenminderung, dürfte deshalb nicht zu größeren Einschnitten in der Grund-Krankenversicherung führen.

## **5. Grund-Rentenversicherung**

Seit Ende der 70er Jahre steht die VR China in einem ständigen Transformationsprozess, der vom planwirtschaftlichen System zum marktwirtschaftlichen System geprägt ist. Diese gravierende Wandlung des Gesellschafts- und Wirtschaftssystems verlangte eine Anpassung der sozialen Sicherung an die geänderten Verhältnisse. Der Unterschied liegt darin, daß in einer sozialistischen Volkswirtschaft die Sozialpolitik zum erheblichen Teil über Staatsbetriebe abgewickelt wurde, während jedoch in einem marktwirtschaftlichen System Privatunternehmen dominieren. Die Aufgabe der Reform der sozialen Sicherung ist der Aufbau eines mehrschichtigen Systems der sozialen Sicherung und der Erhalt der gesellschaftlichen Stabilität, so daß ein System der sozialistischen Marktwirtschaft gebildet werden kann. Der Schwerpunkt der Reform ist die Umgestaltung der staatlichen Rentenversicherung. Der Hauptgrund für die Notwendigkeit einer neuen Rentenversicherung ist die rasche Überalterung der chinesischen Bevölkerung. Eine Ursache ist die „Ein-Kind-Familie“-Politik seit 1978, die den Anteil der älteren Menschen an der Wohnbevölkerung stark erhöht. Die sich daraus ergebende Problematik läßt sich folgendermaßen charakterisieren: Das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben in der staatlichen Rentenversicherung hängt entscheidend von der Entwicklung des Zahlenverhältnisses zwischen Rentempfängern und Beitragszahlern ab. Es ist zu befürchten, dass die bis zum Jahr 2050 permanent steigende Zahl der aus dem aktiven Arbeitsleben ausscheidenden Personen schwerwiegende Problemen in der staatlichen Rentenversicherung verursachen wird.

Die gesamten Kosten für die Alterssicherung sind von 1410 Mill. Yuan im Jahre 1978 auf 8160 Mill. Yuan im Jahre 1984, also auf fast das Fünffache, gestiegen. Die Altersleistungen sind von 3,4% der Lohnsumme im Jahre 1978 auf 10,9% im Jahre 1984, also das Dreifache, gestiegen.

Ursache ist - durch die Zunahme des Anteils älterer Menschen - das rapide Anwachsen der Zahl der Rentenbezieher. In Oktober 1984 wurde ein „Beschluß über die Reform der Wirtschaftsstruktur“ gefaßt, dem zufolge alle neu eingestellten Arbeitnehmer dem neuen Typ „Vertragsarbeiter“ zuzuordnen sind, und sie somit die traditionellen Rentenansprüche in den Staatsbetrieben nicht mehr besitzen. Daraus ergaben sich neue Anforderungen, die ein neues Rentenversicherungssystem erforderlich machten. Seit 1984 wurde daher das Alterssicherungssystem der VR China Schritt für Schritt reformiert und neu aufgebaut. Man kann diese Reform in mehrere Phasen einteilen.

#### *1984-1990: Phase 1- Experimente mit einem neuen Rentensystem „Pooling“*

1984 begannen Versuche mit einem neuen Rentensystem in Jiangsu, Liaoning, Sichuan und Guangdong. Dieses System basiert auf der gemeinsamen Finanzierung der Rentenkosten, d.h. alle Staatsbetriebe eines Kreises oder einer Stadt zahlen gleichermaßen einen bestimmten Beitragsanteil in eine gemeinsame Rentenkasse ein. Die Rentner bezogen ihre Rente nicht von ihren Betrieben, sondern aus den überbetrieblichen Rentenfonds. Die Verwaltung wurde der örtlichen Dienststelle des Arbeitsministeriums übertragen. Das System wurde nur in Staatsbetrieben durchgeführt, die privaten Arbeitnehmer wurden nicht berücksichtigt. Man nennt das System auch „Zigong-Modell“, weil es ursprünglich in der Stadt Zigong eingeführt wurde.

#### „ZIGONG – MODELL“

- Geltungsbereich: Hauptsächlich die Arbeitnehmer der Staatsbetriebe,
- Beitragsträger: Betriebe,
- Beitragssatz: Unterschiedlich, 15% - 25% der Lohnsumme der Beschäftigten,
- Finanzierungsverfahren: Umlageverfahren,
- Reformebene: Hauptsächlich auf Stadt- und Kreisebene.

Die neue Rentenversicherung wies in jedem Gebiet große Unterschiede auf, weil bis dato keine gesetzliche Grundlage zur Erhebung der Beiträge geschaffen wurde. Bis Ende 1990 hatten 2270 chinesische Städte und Kreise (= 96% aller Städte und Kreise) dieses System eingeführt. Es erfaßte somit 52 Mill. Beschäftigte in staatlichen Betrieben (69%), 100 Mill. Vertragsarbeiter in staatlichen Unternehmen (92%), sowie 100 Mill. Rentner aus staatlichen Unternehmen (69,6%). In 1990 wurden insgesamt ca. 17 Mrd. Yuan an Beiträgen eingezahlt, und es wurden ca. 15 Mrd. Yuan ausgezahlt. Dieses Rentensystem war leider nicht ohne Makel:

- Seit 1987 haben Vertragsarbeiter monatlich 3% ihres Monatslohnes als Rentenbeitrag eingezahlt, während die dauerhaft beschäftigten Arbeitnehmer keine Beitragspflicht hatten. Hinzu kommen die durch Vertragsarbeiter eingezahlten Kapitalvermögen. Diese waren für die Zahlung zukünftiger Renten gedacht. Sie wurden jedoch bereits durch die laufenden Rentenkosten aufgezehrt.
- Es kam vor, daß die Zahlung der Beiträge von den Betrieben umgangen oder verzögert wurden, weil es kein „Sozialversicherungsgesetz“ gab. Hier fehlte einfach eine gesetzliche Grundlage, die die Betriebe zur Zahlung hätte zwingen können. Ein anderes Problem war, daß die unrentablen Unternehmen kaum in der Lage waren, die Versicherungsbeiträge aufzubringen.
- Dieses neue Rentensystem erfaßte nur Arbeitnehmer, die in den staatlichen oder großen kollektiven Betrieben beschäftigt waren. Die Zahl der nicht staatlichen Arbeitnehmer hatte sich seit 1980 jedes Jahr erhöht. Sie wollten natürlich auch von der Sozialversicherung profitieren.

### *1990-1996: Phase 2 – Verschiedene Modelle des Alterssicherungssystems*

1986 prognostizierten chinesische und japanische Wissenschaftler hinsichtlich der Alterungstendenz der chinesischen Bevölkerung, daß der Anteil der Menschen über 65 Jahre bis 2040 auf 17% ansteigen wird. Spätestens dann würde das „Zigong-Modell“, das sich auf das Umlageverfahren stützt, für den Staat nicht mehr tragbar sein.

1992 ließ das Arbeitsministerium eine Forschungsarbeit auf dem Gebiet der Finanzierungsverfahren im chinesischen Rentensystem durchführen. Das Ergebnis dieser Forschung war: Das Umlageverfahren wird für die Beitragszahler ein mit „zuerst süß, dann bitter“ zu beschreibendes Verfahren sein. Das Umlageverfahren zeichnet sich dadurch aus, daß Erwerbstätige ihre Versicherungsbeiträge in die Rentenversicherung einzahlen, aus der die Rentenempfänger direkt versorgt werden. Das wichtigste Prinzip besteht darin, daß die Auszahlungen die Einnahmen nicht übersteigen. Dieses Verfahren hat den Vorteil, daß die Startkosten niedrig sind und dem Staat und den Betrieben keine großen finanziellen Belastungen aufbürden, was sich günstig auf die Wirtschaftsentwicklung auswirken könnte.

Das Verfahren ist ziemlich einfach und für die Betriebe vorteilhaft. In diesem System wird kein Kapital gebildet, da mit den Einzahlungen sofort die Auszahlungen finanziert werden. Da es gar keine Rentenreserven gibt, werden die Rentenausgaben nach den prognostischen Untersuchungen im Jahre 2025 30% der gesamten Lohnsummen ausmachen, im Jahre 2030 steigt der Prozentsatz auf 33%, 2033 auf über 35% und 2035 bis auf über 36% an. Bis dahin wird es Staat und Betrieben schwer fallen, die Rentenzahlungen zu sichern. Der Lebensunterhalt der Rentenempfänger könnte dann nicht mehr gewährleistet werden.

Die chinesische Regierung glaubt, daß eine Lösung der demographisch bedingten Probleme der Alterssicherung durch Kapitaldeckung möglich sei. Umgekehrt ist das Kapitaldeckungsverfahren für Chinesen ein mit „zuerst bitter, dann süß“ zu beschreibendes Verfahren. Bis der Arbeiter ins Rentenalter kommt bildet er Eigenkapital, das mit dem marktüblichen Zins angespart wird. Das private Rentenkonto macht die Rentenpolitik glaubhaft. Und die Politik der „Selbstakkumulation“ und „Selbstsicherung“ verringert die Belastung für den Staat. Wenn man dieses Verfahren in die Tat umsetzt, dann behandelt man die Bevölkerung in den Städten nach verschiedenen Klassifizierungen:

- Klasse 1 sind Rentenempfänger, die vor der Umsetzung des Kapitaldeckungsverfahrens in die Rente gehen und während ihrer Berufszeit keine Reserven gebildet haben. Staat und Betrieb müssen ihnen die volle Rente auszahlen.
- Klasse 2 sind diejenigen, die vor der Einführung ins Berufsleben eingetreten sind. Sie verteilen sich auf Arbeitsgruppen zwischen 16 und 64 Jahren. Hier eröffnen Leute aller Altersgruppen Privatrentenkonto, welche die Rentenbeiträge ab der Einführung einzahlen. Die längste Einzahlungsdauer kann 48 Jahre betragen. Ein großer Teil dieser Menschen wird sich mit der akkumulierten Rücklage nicht versorgen können, da ihre Erwerbsdauer nicht ausreichend sein wird. Die Differenz der festgelegten Rentenhöhe und der individuellen Reserve muss deshalb von Staat und Betrieb subventioniert werden.
- Klasse 3 sind Berufsanfänger ab der Einführung, deren Rentenversicherung auf Basis des Kapitaldeckungsverfahrens finanziert wird. Sie selbst zahlen Beiträge ein. Natürlich zahlen Staat und Betrieb verhältnismäßig ihren Beitragsanteil.

Staat und Betrieb müssen für die Finanzlücke der Rentenversicherung aufkommen, die aufgrund unzureichender Beitragszahlungen entstehen. Die Gesamtbelastung besteht aus drei Komponenten: Rentenzahlungen für die Klasse 1, Beitragsdifferenzen für Arbeitnehmer in Klasse 2 und Klasse 3, deren Beiträge für einen späten Rentenanspruch nicht ausreicht. Es zeigt, dass das Ka-

pitaldeckungsverfahren das genaue Gegenteil des Umlageverfahrens darstellt. Es ist ein Prozeß, der am Anfang eine Kapitalknappheit hervorruft, später aber die Rentenzahlungen ohne Probleme sicherstellt.

Nach 2039 wird der Beitragssatz schneller sinken. Bis 2039 bleibt der Beitragssatz über 30%. Die maximale Belastung kommt im Jahre 2021, sie steigt auf 36%. Diese Jahre sind für die Entwicklung Chinas entscheidend. Die Vermögensansammlung in so großem Umfang behindert unaufhaltsam das aktuelle Konsumverhalten der Bevölkerung. Unzureichende Konsumkraft führt zur Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage. Im Jahre 2030 wird die akkumulierte Summe des Rentenfonds das Bruttosozialprodukt überschreiten. Es wird sehr schwer werden, die Rentenfonds auf so lange Zeit im Wert aufrechtzuerhalten bzw. aufzuwerten.

Das Kapitaldeckungsverfahren birgt die Gefahr, daß das bevölkerungsreiche China günstige Entwicklungschancen verpassen könnte. Die chinesische Regierung sieht die Belastungen durch das Kapitaldeckungsverfahren als zu groß an, so daß die Betriebe sie im Moment nicht tragen können. Daher hat die chinesische Regierung die Möglichkeit der Teilkapitaldeckungsverfahren ins Leben gerufen, um dem demographischen Problem entgegen zu wirken und gleichzeitig die Bildung eines Kapitalstocks in der Rentenversicherung einzuführen.

Das Teilkapitaldeckungsverfahren ist eine Mischform aus Umlageverfahren und Kapitaldeckungsverfahren. Auf der Grundlage des Ausgleich zwischen Umlageverfahren und Kapitaldeckungsverfahren bildet man eine Reserve und bemüht sich, den Wert aufrechtzuerhalten bzw. zu erhöhen. Mit so einer Rücklage wird man dem Druck der maximalen Rentenauszahlungen gut standhalten können. Einerseits wird der minimale Lebensstandard der Rentner gesichert, andererseits wird eine wesentliche Erleichterung für die aktuelle und wirtschaftliche Entwicklung erzielt.

Obwohl das voraussichtliche Rentenbelastungsniveau bis 2050 nicht unter die Alarmgrenze von 33% der Lohnsumme rutschen kann, und deshalb theoretisch noch nicht gesagt werden kann, dass der Rentenauszahlungsgipfel schon überwunden ist, hat sich jedoch wenigstens das Auszahlungsverhältnis auf 33% stabilisiert. Diese stabile Lage dauert dann 24 Jahre an. Mit Hilfe dieses Verfahrens läßt sich wertvolle Zeit gewinnen, um die Rentenpolitik zu regulieren. Hieraus ergibt sich ein nicht zu unterschätzender politischer Vorteil. Es entsteht keine sofortige Mehrbelastung, die einer künftigen Leistungsminderung gegenübersteht.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Beibehaltung und Leistungsbezogenheit der Renten. An allen Renten, die vor dem Umstellungstermin eingereicht werden, wird keine Änderung vorgenommen. Sie werden bis zum Lebensende der jeweiligen Rentenbezieher weiter gezahlt und wie bisher nach dem alten Rentensystem finanziert.

### *Phase 3 (seit 1997): Aufbau einer einheitlichen, staatlichen Rentenversicherung*

Im Juli 1997 verabschiedete der Staatsrat den „Beschuß zur einheitlichen, staatlichen Rentenversicherung für Arbeitnehmer im Betrieb“ (16.07.1997), dessen Durchführung in der Zuständigkeit der Arbeitsbehörden liegt. Danach soll Schritt für Schritt eine einheitliche, staatliche Rentenversicherung aufgebaut werden, deren Finanzierung durch Beiträge der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer erfolgen soll. Die Betriebs- und Arbeitnehmerbeiträge sind von einer regionalen Verwaltungsinstitution der Sozialversicherung einheitlich zu erheben. Das Arbeitsministerium formulierte Bestimmungen für eine landesweite einheitliche Buchführung, statistische Erhebung sowie Verwaltung des Rentenfonds. Der Beschluß gilt nicht nur für Staatsbetriebe, sondern auch für Kollektiv- und Privatbetriebe. In Kollektiv- und Privatbetrieben wurde der Beschluß bislang jedoch nur langsam umgesetzt. Eine Ursache hierfür ist sicherlich darin zu sehen, daß es

keine gesetzlichen Regelungen zur sozialen Sicherung in solchen Betrieben gab und ihnen die Einführung mehr oder weniger freigestellt war. Ferner hat eine Reihe von Kollektiv- und Privatbetrieben für ihre Beschäftigten Rentenversicherungen bei der PICC abgeschlossen, die laut Beschluß weitergeführt werden können.

Das neue Rentenversicherungssystem besteht im Wesentlichen aus folgenden Bausteinen:

A) Beitragssatz:

- Beitragssatz des Betriebs: Der monatliche Beitragssatz soll 12% der Lohnsumme aller Arbeitnehmer des Betriebs nicht übersteigen. Der konkrete Beitragssatz obliegt der Entscheidung seitens der Provinzregierung.
- Beitragssatz des Arbeitnehmers: Der monatliche Beitragssatz soll mindestens 4% des individuellen, beitragspflichtigen Gesamtlohnes betragen. Ab 1998 wurde dieser Beitrag alle zwei Jahre um einen Prozentpunkt angehoben und zwar bis zu einem Satz von 8% des individuellen, beitragspflichtigen Gesamtlohnes im Jahre 2006.

B) Privatkonto:

- Die Beiträge sowohl vom Arbeitgeber als auch vom Arbeitnehmer in Höhe von insgesamt 11% des Beitragspflichtlohns sollen auf das Privatkonto eingezahlt werden. Im Jahre 1997 betrug der Beitrag der Arbeitgeber 7% und der Beitrag der Arbeitnehmer 4% des Beitragspflichtlohns. Ab 1998 verringert sich der Betrag der Arbeitgeber alle zwei Jahre um einen Prozentpunkt, bei gleichzeitiger Beitragserhöhung für den Arbeitnehmer in gleicher Höhe.

C) Rentenleistung:

- Nach 15 Beitragsjahren erhält der Arbeitnehmer:  
Monatsrente = Grundrente + Zusatzrente  
Grundrente = 20% der regionalen Durchschnittslöhne des Vorjahres  
Zusatzrente = Guthaben des Privatskontos, insgesamt x 1/10

*Amtliche Begründung für die Einführung des neuen staatlichen Rentensystems seitens der chinesischen Regierung*

Die Möglichkeiten und Notwendigkeiten der einheitlichen, staatlichen Rentenversicherung sind im folgenden dargestellt:

1. Die chinesische Regierung will nicht eine Rentensystemumstellung einführen, bei der einer sofortigen Mehrbelastung eine zukünftige Leistungsminderung gegenübersteht.
2. Dieses neue Rentensystem ist aus dem davor bestehenden „Hainan-Modell“ und „Shanghai-Modell“ entwickelt worden. Es handelt sich also nicht um einen ganz radikalen Systemwechsel, sondern um eine Modifikation des bestehenden Rentensystems. Dieses moderate Vorgehen vermeidet die Verunsicherung, die bei einem radikalen Wechsel entstehen würde. Die politische Stabilität gerät nicht in Gefahr, und gleichzeitig werden die Weichen für eine leichtere Bewältigung der vor uns liegenden Probleme gestellt.
3. Der Vorteil des neuen staatlichen Systems besteht darin, dass die Abhängigkeit der Renten von Betrieben oder staatlichen Eingriffen stark reduziert wird. Im neuen Verfahren kann nur noch die sog. Grundrente (Umlageanteil) durch dirigistische Eingriffe in eine bestimmte Richtung beeinflusst werden, während die Zusatzrente (Kapitalrentenanteil) hiervon verschont bleibt.



Für das Entwicklungsland China, das über keinen entwickelten Finanzmarkt verfügt, ist ein Teilkapitaldeckungsverfahren ein passendes System. Es kann ein relativ stabiles Leistungsniveau beinhalten, sowie Schutz vor dem Inflationsrisiko bieten.

Zur Zeit läßt sich jedoch nur schwer beurteilen, ob die Einführung des neuen Rentensystems mit Teilkapitaldeckungsverfahren die richtige Option ist, da die Auswirkungen über mehrere Jahre beobachtet werden müssen, ehe ein Urteil gefällt werden kann.

## **6. China und die WTO**

Die VR China sieht sich weiterhin auf ihrem langen Weg in die Welthandelsorganisation (WTO) noch vielen ungeklärten, rechtlichen Streitfragen gegenüber. Da ist zum Einen die Forderung der WTO nach einer weitgehenden, außenwirtschaftlichen Liberalisierung der Volksrepublik innerhalb von fünf Jahren, insbesondere in den Bereichen Finanzdienstleistung und Telekommunikation. Auch Beschränkungen, die den Marktzugang behindern, und lokale Monopole müssen zur Erreichung dieses Zieles weichen. Für den Fall eines WTO-Beitritts muß sich China einer Politik verpflichten, auf die sich die internationale Gemeinschaft der Handelsnationen im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (Gatt) und in weiteren multilateralen Verträgen geeinigt hat.

Schon bald könnte dann der chinesische Markt als ein weiteres Mitglied die Welthandelsorganisation bereichern. Und hier sind imposante Zahlen zu nennen: 1,26 Milliarden Menschen (2000; geschätzt), 700 Millionen Arbeitskräfte (1998; geschätzt), das Wachstum des Bruttoinlandsproduktes (BIP) in 2000 um acht Prozent auf über eine Billion U.S.-Dollar, die Erholung der Binnennachfrage, das sich abzeichnende Ende der seit 1999 anhaltenden Deflation, das Anziehen des privaten Konsums, das Rekordhoch der mit 43 Milliarden U.S.-Dollar (2000) erreichten ausländischen Direktinvestitionen, dem Leistungsbilanzüberschuß von 26 Milliarden U.S.-Dollar (2000), das sich wieder einstellende Exportwachstum und die im Vergleich zu anderen asiatischen Ländern geringe Auslandsverschuldung von nur 12%. Damit gehört die Volksrepublik zu den bedeutendsten und größten Wirtschaftsnationen der Welt.

Diese Daten können jedoch nicht darüber hinweg täuschen, daß Chinas Wirtschaft unter hunderttausenden, maroden Staatsbetrieben, einer verdeckten Arbeitslosigkeit von mindestens 170 Millionen Arbeitskräften und einem Wohlstandsgefälle zwischen städtischem und ländlichem Bereich enorm belastet wird.

China-Experten des Instituts für Asienkunde in Hamburg sehen in der umsichtigen und klugen Reformpolitik jedoch eine Garantie für das wirtschaftliche Gesunden der Volksrepublik, das Gelingen des WTO-Beitritts vorausgesetzt.

Der rechtliche Status eines WTO-Mitglieds reicht dafür allein noch nicht aus. Die Meistbegünstigung wurde Peking zwar im Mai des Jahres 2000 unter der Bedingung des Beitritts innerhalb eines Jahres zur Welthandelsorganisation permanent verliehen, das bedeutete aber, daß China, falls es nicht in Abhängigkeit von den USA geraten wollte, was die Verlängerung der Meistbegünstigung betrifft, bis zum 3. Juni 2001 der WTO hätte beitreten müssen.

Bei einer so engen wirtschaftlichen Verzahnung zwischen den beiden Ländern VR China und den Vereinigten Staaten von Amerika scheint einer positiven Entscheidung zugunsten einer Verlängerung der Meistbegünstigung, trotz der auf amerikanischer Seite vorhandenen Vorbehalte, nichts entgegen zu stehen. Nach Planungen des Jahres 2000 soll auch im Folgejahr die chinesi-

sche Wirtschaft durch ein Finanzpaket mit einem Umfang von 150 Milliarden Yuan gestützt werden.

Das Sozialversicherungssystem ist auf das Engste mit der wirtschaftlichen Situation der Unternehmen in China, insbesondere mit der von staatseigenen Unternehmen sowie von Unternehmen mit einem staatlichen Kontrollanteil, verbunden. In den letzten Jahren sind viele Veränderungen im staatlichen Sektor eingetreten. Ministerpräsident Zhu Rongji verkündete 1997 das Ziel, die staatseigenen Unternehmen innerhalb von drei Jahren aus der Krise zu führen. Der Beitritt zur WTO kann daher mit als Grund für die beschleunigt vorangetriebene Umstrukturierung des Staatssektors betrachtet werden. Diese hatte den Abbau von Überkapazitäten, die Freisetzung von rund 21 Millionen Arbeitskräften sowie den Gang von großen Unternehmen an nationale und internationale Börsen zur Folge, was u.a. die Effizienz der Unternehmen durch indirekte Schuldenabschreibung erhöhte.

Obwohl der Minister der staatlichen Wirtschafts- und Handelskommission, Sheng Huaren, erklärte, daß das Ziel der Unternehmensreform „im Wesentlichen“ erreicht worden sei, existieren doch noch eine Reihe schwerwiegender Probleme für die Staatsunternehmen. Um die irrationale Wirtschaftsstruktur, die immer noch zu geringe Effizienz und die niedrigen Gewinne der Unternehmen zu beseitigen, wurden für das Jahr 2001 vier Ziele vereinbart:

- Ziel I: Stärkere Förderung der großen Unternehmen und Konsortien, die international wettbewerbsfähig sind. 50 bis 100 große Unternehmen sollen in Schlüsselsektoren und im internationalen Handel in rd. drei bis fünf Jahren als Rückgrat der nationalen Wirtschaft entstehen. Als unterstützende Maßnahmen hierfür gelten die Umwandlung in Anteilsgesellschaften, die Börsennotierung der Unternehmen, sowie die Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Die Unternehmen sollen unabhängig von Subventionen sein und die Anzahl überschüssiger Beschäftigter abgebaut werden.
- Ziel II: Beschleunigung der technologischen Transformation der Unternehmen. Die Entwicklung von Hightech-Industrien soll mit der Transformation traditioneller Industrien verbunden werden. Die Informationstechnologie soll bei der weiteren Industrialisierung eine Schlüsselrolle einnehmen.
- Ziel III: Schwache Unternehmen sollen noch schneller aus dem Markt gedrängt werden. So müssen kleine Unternehmen mit einer schlechten Produktqualität, starker Ressourcenverschwendung, hoher Umweltverschmutzung und unzureichenden Sicherheitsvorkehrungen auf der Basis gesetzlicher Bestimmungen geschlossen werden. Das Konkursverfahren soll für solche staatseigenen Unternehmen angewandt werden, deren Produkte keinen Markt finden, deren Vermögenswerte geringer als die Schulden sind, die hohe Verluste machen und keine Aussicht haben, ihre Verluste in Gewinne umzuwandeln. Auch Bergwerke mit erschöpften Ressourcen sollen geschlossen werden.
- Ziel IV: Innovationen im Unternehmenssystem und im Management sollen schneller umgesetzt werden. Hierzu zählt die Umwandlung von großen und mittelgroßen staatseigenen Unternehmen in Kapitalanteilsunternehmen, die Trennung von administrativen Funktionen der Verwaltung und Unternehmensmanagement, die Einführung eines Finanzmanagements, Qualitätskontrollen, Sicherheitsmanagement sowie die Förderung von Informationssystemen.

Bei alledem solle verhindert werden, daß nach einer erfolgreichen Reformpolitik im Osten des Landes nun eine Verlagerung der (alt-)wirtschaftlichen Probleme nach Westchina stattfindet, so Sheng Huaren.

China befindet sich ganz sicher - als eine auf lange Sicht wirtschaftlich immer bedeutender werdende Nation - auf dem Weg in die Gemeinschaft der Handelsnationen. Ein striktes Festhalten am wirtschaftlichen, politischen und sozialen Reformkurs wird daher auch der angestrebten, zukünftigen Sozialversicherung zugute kommen.

## 7. Literatur

Alle Links wurden im Rahmen der Endkorrektur am 10.09.2001 erneut überprüft und ggf. korrigiert. Die erfolgte Kategorisierung der Texte schließt jedoch nicht grundsätzlich die gleichzeitige Verwendung der Informationen für andere Themengebiete aus.

Als **Grundlage** für die Ausführungen über die Sozialversicherung diene kommentiertes Recht der VR China in deutscher Sprache von der Max-Planck-Gesellschaft.

### **Max-Planck-Gesellschaft, Chinas-Recht, April 2001.**

URL: <http://www.mpipriv-hh.mpg.de/mitarbeiter/chinas-recht/>

- Arbeitslosenversicherungsregeln, Staatsratsbefehl Nr. 258 vom 22.1.1999.  
URL: <http://www.mpipriv-hh.mpg.de/mitarbeiter/chinas-recht/990122b.htm>
- Beschluß des Staatsrates zur Errichtung einer einheitlichen Grund-Altersrentenversicherung für die Beschäftigten von Unternehmen vom 16.7.1997.  
URL: <http://www.mpipriv-hh.mpg.de/mitarbeiter/chinas-recht/970716.htm>
- Beschluß des Staatsrates zur Errichtung einer Grund-Krankenversicherung für die städtischen und kleinstädtischen Beschäftigten vom 14.12.1998.  
URL: <http://www.mpipriv-hh.mpg.de/mitarbeiter/chinas-recht/981214.htm>
- Regelung zur Sicherung des Mindestlebensunterhalts der städtischen Wohnbevölkerung, Staatsratsverordnung Nr. 271 vom 29.9.1999.  
URL: <http://www.mpipriv-hh.mpg.de/mitarbeiter/chinas-recht/990929.htm>
- Vorläufige Regeln für die Erhebung der Sozialversicherungsbeiträge, Staatsratsbefehl Nr. 259 vom 22.1.1999.  
URL: <http://www.mpipriv-hh.mpg.de/mitarbeiter/chinas-recht/990122.htm>

---

### **Buchtitel**

*Krieg, Renate / Schädler, Monika* (1995): Soziale Sicherheit im China der neunziger Jahre, Institut für Asienkunde, Hamburg.

*Mackerras, Colin / Taneja, Pradeep / Young, Graham* (1999): China since 1978. Reform, modernisation, and socialism with Chinese characteristics, Melbourne.

*Meng, Xin* (2000): Labour market reform in China, Cambridge.

*Mok, Ka-ho* (2000): Social and political development in post-reform China, London, New York.

*OECD* (2000): Reforming China's enterprises. Progress and the challenges ahead, Paris.

*Wong, Linda J.* (1998): Marginalization and social welfare in China, London [u.a.].

Zhang, Wie-Wie (2000): Transforming China. Economic reform and its political implications, London, New York.

---

### **Hamburg – Zentrum der Außenwirtschaft.**

- Immer Wieder. Chinas WTO-Beitritt, in: Nord-Süd aktuell, 4/2000.  
URL: <http://www.aussenwirtschaftszentrum.de>
  - Institut für Asienkunde Hamburg, Wirtschaftsentwicklung bis zum 3. Quartal, in: China aktuell, Oktober 2000.  
URL: <http://www.aussenwirtschaftszentrum.de>
  - Institut für Asienkunde Hamburg, Arbeitskonferenz zur Wirtschaftsentwicklung stellt Ziele für 2001 vor, in: China aktuell, November 2000.  
URL: <http://www.aussenwirtschaftszentrum.de>
  - Institut für Asienkunde Hamburg, Fünfte Volkszählung, in: China aktuell, November 2000.  
URL: <http://www.aussenwirtschaftszentrum.de>
  - Institut für Asienkunde Hamburg, Verhandlungen zum WTO-Beitritt noch immer nicht abgeschlossen, in: China aktuell, Januar 2001.  
URL: <http://www.aussenwirtschaftszentrum.de>
  - Institut für Asienkunde Hamburg, Wachstumsrate von 8% für das Jahr 2000 bestätigt, in: China aktuell, Januar 2001.  
URL: <http://www.aussenwirtschaftszentrum.de>
  - Institut für Asienkunde Hamburg, Ziel der Unternehmensreform „im Wesentlichen“ erreicht, in: China aktuell, Januar 2001.  
URL: <http://www.aussenwirtschaftszentrum.de>
- 

### **China und die WTO**

Fischer, Doris (2000): Kalkuliertes Risiko? China und die WTO, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 13/2000.

Branze, Sonja (2001): Der Milliarden-Markt. Die Wirtschaft boomt wieder, der WTO-Beitritt ist in Sicht. China kommt langsam aber beharrlich, in: DIE WELT online vom 7.1.2001.

URL: <http://www.welt.de>

Erling, Johnny (2001): Chinas Wirtschaft tief besorgt wegen des Konflikts mit den USA. Unternehmer fürchten Kampagne der Republikaner gegen geplante Marktöffnung. Amerikaner an 183000 Firmen beteiligt, in: DIE WELT online vom 7.4.2001.

URL: <http://www.welt.de>

Lubmann, Stanley (2001): Für den WTO-Beitritt muß China mehr Rechtssicherheit bieten. Analyse, in: DIE WELT online vom 10.1.2001.

URL: <http://www.welt.de>

*Ruggiero, Renato* (1997): China and the World Trading System, Peking.

URL: <http://www.wto.org>

*The World Bank Group* (2001): The World Bank and China.

URL: <http://worldbank.org>

---

#### **weitere Quellen:**

*Forum Erdkunde* (1999): Wirtschaft Chinas, Universität Kiel.

URL: <http://www.uni-kiel.de:8080/ewf/geographie/forum/hintergr/china/index.html>

*Mangin, Marc* (2000): Eine Flut von Arbeitslosen, in: *Le Monde diplomatique* Nr. 6323 vom 15.12.2000.

URL: <http://www.taz.de/pt/2000/12/15.nf/mondeText.artikel,a0033.idx,9>

*Neue Zürcher Zeitung* (2000): China vor einer Welle neuer Arbeitslosigkeit, Zürich 12. Januar 2000.

URL: <http://www-x.nzz.ch/format/articles/203.html>

---

Wir bedanken uns bei Herrn Weihuan Wang für die Beantwortung unserer Fragen.



**Duisburger Arbeitspapiere  
Ostasienwissenschaften**

Seit Juli 1995 publiziert das Institut für Ostasienwissenschaften eine eigene Reihe von Arbeitspapieren. Sie werden in begrenzter Zahl kostenlos abgegeben. Mit \* gekennzeichnete Papiere sind zudem über Internet abrufbar.

**Bestelladresse / procurement address**

Institut für Ostasienwissenschaften  
Gerhard-Mercator-Universität Duisburg  
47048 Duisburg  
e-mail: oawiss@uni-duisburg.de

**Duisburg Working Papers  
on East Asian Studies**

Since July, 1995, the Institute of East Asian Studies publishes its own series of working papers which are available free of charge. Papers marked \* can be called up on the Internet.

**Internet download**

[http://www.uni-  
duisburg.de/institute/oawiss/publikationen](http://www.uni-duisburg.de/institute/oawiss/publikationen)

- No. 29 / 2000 K. Lichtblau, W. Pascha, C. Storz (Hg.)  
Workshop Klein- und Mittelunternehmen in Japan V. - Themenschwerpunkt  
M & A in Japan – ein neues Instrument der Unternehmenspolitik? –
- No. 30 / 2000\* K. Shire, J. Imai  
Flexible Equality: Men and Women in Employment in Japan
- No. 31 / 2000\* Th. Heberer  
Some Considerations on China's Minorities in the 21<sup>st</sup> Century: Conflict or  
conciliation?
- No. 32 / 2000\* Th. Heberer, S. Jakobi  
Henan - The Model: From Hegemonism to Fragmentism. Portrait of the Po-  
litical Culture of China's Most Populated Province
- No. 33 / 2000\* W. Flüchter  
German Geographical Research on Japan
- No. 34 / 2000\* U. Jürgens, W. Pascha, C. Storz  
Workshop Organisation und Ordnung der japanischen Wirtschaft I  
- Themenschwerpunkt: "New Economy" - Neue Formen der Arbeitsorgani-  
sation in Japan -
- No. 35 / 2001\* C. Derichs, Th. Heberer, P. Raszelenberg (Hg.)  
Task Force – Ein Gutachten zu den politischen und wirtschaftlichen Bezie-  
hungen Ostasien-NRW
- No. 36 / 2001\* Th. Heberer  
Falungong - Religion, Sekte oder Kult?



Eine Heilsgemeinschaft als Manifestation von Modernisierungsproblemen  
und sozialen Entfremdungsprozessen

- No. 37 / 2001\* Zhang Luocheng  
The particularities and major problems of minority regions in the middle  
and western parts of China and their developmental strategy
- No. 38 / 2001\* C. Derichs  
Interneteinsatz in den Duisburger Ostasienwissenschaften: Ein Erfahrungs-  
bericht am Beispiel des deutsch-japanischen Seminars
- No. 39 / 2001\* A.-D. Senz, Zhu Yi  
Von Ashima zu Yi-Rap: Die Darstellung nationaler Minderheiten in den  
chinesischen Medien am Beispiel der Yi-Nationalität
- No. 40 / 2001\* W. Pascha, F. Robaschik  
The Role of Japanese Local Governments in Stabilisation Policy
- No. 41 / 2001\* Thomas Heberer, Claudia Derichs (Hg.)  
Task Force – Ein Gutachten zu Beschäftigungspolitik, Altersvorsorge und  
Sozialstandards in Ostasien