

Yuxi Jin

Entwicklung des gesetzlichen sozialen Grundaltersversicherungssystems in der Volksrepublik China

Nachhaltigkeit als gesetzliches Prinzip
im Sozialversicherungsgesetz



Nomos

Band 51

Schriften zum Sozialrecht

hervorgegangen aus den von Prof. Dr. Ulrich Becker begründeten
„Schriften zum deutschen und europäischen Sozialrecht“

Herausgegeben von

Prof. Dr. Peter Axer | Prof. Dr. Ulrich Becker, LL.M. | Prof. Dr. Karl-Jürgen
Bieback | Prof. Dr. Winfried Boecken | Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf |
Prof. Dr. Hermann Butzer | Prof. Dr. Ulrike Davy | Prof. Dr. Ingwer Ebsen |
Prof. Dr. Dr. h.c. Eberhard Eichenhofer | Prof. Dr. Maximilian Fuchs |
Prof. Dr. Richard Giesen | Prof. Dr. Alexander Graser | Prof. Dr. Andreas
Hänlein | Prof. Dr. Friedhelm Hase | Prof. Dr. Timo Hebel | Prof. Dr.
Hans Michael Heinig | Prof. Dr. Stefan Huster | Prof. Dr. Gerhard Igl |
Prof. Dr. Jacob Jousen | Prof. Dr. Markus Kaltenborn | Prof. Dr. Thorsten
Kingreen | Prof. Dr. Wolfhard Kohte | Prof. Dr. Heinrich Lang | Prof. Dr.
Elmar Mand | Prof. Dr. Johannes Münder | Prof. Dr. Ulrich Preis | Prof. Dr.
Stephan Rixen | Prof. Dr. Christian Rolfs | Prof. Dr. Reimund Schmidt-De
Caluwe | Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer | Prof. Dr. Astrid
Wallrabenstein | Prof. Dr. Raimund Waltermann | Prof. Dr. Felix Welti

Yuxi Jin

Entwicklung des gesetzlichen sozialen Grundaltersversicherungssystems in der Volksrepublik China

Nachhaltigkeit als gesetzliches Prinzip im Sozialversicherungsgesetz



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Münster, Westfälische Wilhelms-Universität, Diss., 2019

ISBN 978-3-8487-5856-2 (Print)

ISBN 978-3-8452-9989-1 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde als Dissertation an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster im Wintersemester 18/19 angenommen. Die Literatur und die weiteren Entwicklungen konnten bis August 2018 berücksichtigt werden.

Mein besonderer Dank gilt zunächst meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer, für seine stete Unterstützung bei der Betreuung dieser Arbeit. Durch seine konstruktiven Anmerkungen sowie seine jederzeitige Diskussionsbereitschaft hat er maßgeblich zum Gelingen meiner Arbeit beigetragen. Zudem danke ich Herrn Prof. Dr. Thomas Gutmann für die freundliche Übernahme und die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Ein herzlicher Dank möchte ich Frau Elisabeth Reis-Wedekind für die sorgfältige sprachliche Korrekturen meiner Arbeit und Herrn Dr. Wolfgang Ballke für die intensive Auseinandersetzung mit den Grundregeln der Grammatik und Rechtsschreibung unter Berücksichtigung der hohen Anforderungen der juristischen Arbeit, was mir die Finalisierung der Arbeit in hohem Maße erleichterte. Ebenfalls möchte ich Frau Susanne Zaumseil, Herrn Prof. Dr. Bernhard Großfeld und Frau Maria Großfeld herzlich danken für ihre großzügige Unterstützung während meiner Promotionszeit in Münster.

Mein größter Dank gebührt meinem Vater, meiner Mutter und meinem Stiefvater. Sie haben mich immer vorbehaltlos unterstützt und gefördert, damit ich die Chance habe, meine Ziele nacheinander zu verfolgen und zu erreichen. Ihnen widme ich meine Arbeit. In gleicher Weise habe ich meinem Mann, Dr. jur. Penghe Zhan zu danken, für seine Liebe, Geduld und Unterstützung. Ich werde meine Promotionszeit in schöner Erinnerung behalten.

Allen, die das Zustandekommen dieser Arbeit ermöglicht haben, danke ich herzlich!

Changsha, VR China, im März 2019

Yuxi Jin

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
Einleitung	17
A. Hintergrund der Untersuchung	17
B. Fragestellung und Zielsetzung	19
C. Methode und Gang der Untersuchung	24
D. Aufbau der Arbeit	28
Erster Teil: Allgemeine Rahmenbedingungen – Alterssicherung als Bestandteil des chinesischen sozialen Sicherungssystems	30
A. Entwicklung des Alterssicherungssystems in China	30
I. Geschichtlicher sozialer und rechtlicher Hintergrund	30
1. Kultureller Hintergrund und seine rechtstheoretische Fundierung	30
2. Theorie und Praxis der Altersversorgung im alten China	32
II. Meinungswandel und Transformationsprozess seit dem 19. Jahrhundert	37
III. Begründung des modernen Sozialversicherungssystems im 20. Jahrhundert	38
B. Altersversicherung im modernen Rechtssystem der sozialen Sicherheit	40
I. Definition der sozialen Sicherheit in der Verfassung	40
II. Rechtliche Strukturierung des Inhalts der sozialen Sicherheit	42
1. Offiziell anerkanntes Rechtsgebiet	42
2. Recht der sozialen Sicherheit als Gesamtheit bestimmter rechtlicher Normen	43
3. Recht der Sozialversicherung	44
4. Übersicht über die rechtliche Ausgestaltung des chinesischen Altersversicherungssystems bis 2011	44
C. Zwischenfazit	50

Inhaltsverzeichnis

Zweiter Teil: Theoretische Einordnung – Zur Konkretisierung des begrifflichen Inhalts der Nachhaltigkeit?	52
A. Grundzüge des Nachhaltigkeitsbegriffs	52
I. Nachhaltigkeit, ein neuer „alter“ Begriff	52
II. Ausweitung der inhaltlichen Tragweite des Nachhaltigkeitsbegriffs	54
1. Wendepunkt 1972	54
2. Bemühungen der Vereinten Nationen seit 1980	56
III. Inhaltsinterpretationen und Begriffsentwicklungen	61
1. Auf ökonomischer Ebene	61
2. Auf ökologischer Ebene	62
3. Auf sozialer Ebene	63
4. Unter ethischem Aspekt	65
IV. Nachhaltigkeit als ein unbestimmter Begriff	67
1. Probleme der Auslegungsoffenheit und inflationären Anwendung	67
2. Nachhaltigkeit als ein gesellschaftlicher Veränderungsprozess mit polyzentrischem Charakter	68
3. Nachhaltigkeit als regulative Idee mit Integrationskraft	69
B. Nachhaltigkeit als Herausforderung an die Rechtswissenschaft	71
I. Nachhaltigkeitskonzept in der praktischen Rechtsanwendung	71
1. „Nachhaltig“ als Legalbegriff in rechtlichen Dokumenten	71
2. Normfunktionen des Nachhaltigkeitskonzepts im Recht	73
II. Rolle des Nachhaltigkeitskonzepts zur Verwirklichung des Gemeinwohls	81
1. Gemeinwohl als legitimer Staatszweck im Recht	82
2. Bezug der Nachhaltigkeit zum Gemeinwohl	84
3. Formale Nachhaltigkeit und Regelungen der Konkretisierung	85
C. Nachhaltigkeit im Sozialrecht	87
I. Soziale Sicherheit als Leitidee und Sozialversicherung	87
1. Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit	88
2. Sozialversicherung als vorsorgende Funktion der sozialen Sicherheit	90
3. Exkurs: Rechtstheorie des Sozialstaats	91
II. Wichtige Prämissen bei der Ermittlung einer nachhaltigen Ausprägung des Sozialversicherungssystems	92

D. Zwischenfazit	94
Dritter Teil: Praktischer Versuch – Vollzug eines nachhaltigen Rentensystems im Verfahren der offenen Methode der Koordinierung	97
A. Verfahren der offenen Methode der Koordinierung und die OMK Soziales	97
I. Grundzüge und Merkmale des Verfahrens der OMK	97
II. OMK Soziales	99
B. OMK für Alterssicherung und Renten – Zur Herausbildung des Systems eines nachhaltigen Weges	101
I. Aufstellung gemeinsamer Zielsetzungen	101
1. Grundlegende Zielvereinbarungen	101
2. Elf gemeinsame Ziele	103
3. Ziele nach Streamlining-Prozess	105
II. Indikatoren	106
1. Einordnung der Indikatoren nach den jeweiligen Zielen	108
2. EU-Sozialindikatoren für Renten im „gestrafften“ Bereich des Sozialschutzes und der sozialen Eingliederung	109
III. Nationalen Umsetzung – „Benchmarking“; „Peer Reviews“ und Berichtswesen	112
C. Deutschlands Umsetzung eines nachhaltigen Rentensystems anhand des OMK-Standards	113
I. Hauptmaßnahmen zur internen Umstellung des Rentensystems	114
1. Novellierungen in der gesetzlichen Rentenversicherung	114
2. Substanzieller Ausbau der zusätzlichen Altersvorsorge (2. und 3. Säule)	123
3. Verbesserte „Governance“ der Rentensysteme	127
II. Flankierende Ansätze zur Gewährung der Angemessenheit und Nachhaltigkeit	130
1. Grundsicherung	130
2. Beschäftigung und Bildung	130
D. Zwischenergebnis: Offen statt Offensichtlich – Anwendbarkeit der durch die OMK entwickelten Konnotationen und Strategien im Rahmen der Nachhaltigkeit des Rentensystems für andere Länder	131

Inhaltsverzeichnis

Vierter Teil: Bestandsaufnahme des aktuellen chinesischen sozialen Rentenversicherungssystems aus der Nachhaltigkeitsperspektive – Aufgrund der Rechtsgestaltung im Sozialversicherungsgesetz 2011	137
A. Auftreten des Begriffs der Nachhaltigkeit im chinesischen Sozialversicherungsgesetz	137
I. Nachhaltigkeit als Grundsatz gemäß § 3 des Sozialversicherungsgesetzes	137
II. Interpretation der Nachhaltigkeit im chinesischen sozialen Rentenversicherungssystem	139
1. Angemessenheit der Rentenleistungen	139
2. Stabilität des Finanzierungsmechanismus	140
3. Rationalität des gesamten Systems	140
B. Rechtsgestaltung des sozialen Rentenversicherungssystems	140
I. Die Grundrentenversicherung für Beschäftigte	140
1. Versicherter Personenkreis	140
2. Finanzierung	142
3. Übertragung und Fortsetzung des Versicherungsverhältnisses zwischen den Gesamtplanungsbereichen	144
4. Versicherungsleistungen (Renten)	145
5. Wichtige Sozialfonds	149
II. Die neuartige soziale Rentenversicherung für ländliche Gebiete	150
1. Erfasster Personenkreis	151
2. Finanzierung	151
3. Renten	152
III. Die soziale Rentenversicherung für Stadtbewohner	153
1. Erfasster Personenkreis	154
2. Finanzierung und Leistung	154
IV. Pensionssystem für öffentliche Bedienstete	154
C. Bewertung: Konformität und Schwäche des sozialen Rentenversicherungssystems im Verhältnis zu den Maßstäben des Nachhaltigkeitsprinzips	156
I. Angemessenheit der Rentenleistungen	156
1. Gewährleistung des Leistungsniveaus	156
2. Zugangsmöglichkeit und Personenkreis	160
3. Gleichbehandlung der Rentenleistungen: Der besondere Status von öffentlichen Institutionen	166

II. Tragfähigkeit des Finanzierungsmechanismus	169
1. Zukunftssicherung der Rentenbilanz	169
2. Verhältnismäßigkeit der Arbeitszeit und Rentenzeit im Rahmen der Grundrentenversicherung für Beschäftigte	179
III. Offenheit für sich wandelnde soziale Erfordernisse	182
1. Berücksichtigung flexiblerer Beschäftigungs- und Laufbahnmuster: Möglichkeit zur Übertragung des Versicherungsverhältnisses zwischen Gesamtplanungsgebieten und zwischen Altersversicherungsarten	182
2. Berücksichtigung des potenziellen Risikos der demografischen Entwicklung: Nationaler Sozialsicherheitsfond	186
D. Zwischenergebnis	186
Fünfter Teil: Neue Entwicklungen des chinesischen sozialen Rentenversicherungssystems seit 2011	
190	190
A. „Einrichtung eines gerechteren und nachhaltigeren Systems der sozialen Sicherheit“	190
B. Umsetzung eines nachhaltigen Rentensystems	191
I. Neue Regelungen und Maßnahmen	191
1. Vereinfachung der Gesamtstruktur des sozialen Alterssicherungssystems	191
2. Verbesserung der Übertragungsmöglichkeit des Versicherungsverhältnisses und der Systemkoordinierung	194
3. Gewährung der angemessenen Rentenanwartschaft	197
4. Stabilität der Finanzierung	198
5. Inhaltlicher Ausbau der zusätzlichen Altersvorsorge	201
II. Politische Pläne und Vorhaben	205
1. Landesweite einheitliche Rentenversicherungsplanung	205
2. Schrittweise Erhöhung des Rentenalters	207
3. Andere politische Ziele	210
C. Bewertung	210
I. Bewertung der neuen Entwicklung seit 2011	210
1. Bedeutung der Neuordnungen	210
2. Aus Sicht des gesamten Systems	212
II. Aus juristischem Blickwinkel	216
1. Problem des „politikorientierten“ Regelsystems	216

Inhaltsverzeichnis

2. Festlegung des Schutzzumfangs und des Schutzniveaus der Grundrentenversicherung für Beschäftigte	221
3. Natur und Problem des Individualkontos	222
4. Fragen zu den Wesensmerkmalen der Grundaltersversicherung für Stadt- und Landbewohner als echte Versicherung	226
Schlussbetrachtung	229
A. Zusammenfassende Thesen	229
B. Vergleich, Vorschläge und Ziele	233
I. Verbesserung des „politikorientierten“ Regelungssystems	233
II. Anpassungshinweise aufgrund Systemvergleich	235
1. Kreis der Versicherten und Zugangsmöglichkeit	235
2. Gewährung eines bestimmten Leistungsniveaus (Zielsetzung)	236
3. Kombination der Rentenberechnung und Rentenanpassung	237
4. Koordinierung der Anhebung der Rentenaltersgrenze und der Flexibilität des Rentenbezugs	238
5. Informationspflicht und der Rentenversicherungsbericht	239
6. Stärkung der zusätzlichen Altersversorgung	240
7. Aufbau der Grundaltersversicherung für Stadt- und Landesbewohner	241
III. Ausblick: Konzeptlernen und Konzeptumsetzung	243
Literaturverzeichnis	245
Chinesische Literatur	245
Westliche Literatur	255

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Zeitschrift
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BT-Drucks	Bundestags-Drucksache
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CBR	China Banking Regulierungskommission
CNY	Chinese Yuan, Währung
CW	China Wertpapieraufsichtsbehörde
CV	China Versicherungsaufsichtsbehörde
d.h.	das heißt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift
DRV	Deutsche Rentenversicherung
DV	Die Verwaltung, Zeitschrift
EU	Europäische Union
EuR	Europarecht, Zeitschrift
EUV	Vertrag über die Europäische Union
f.	folgende/r
FM	Finanzministerium
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts
HVerf	Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland
inkl.	inklusive
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts

Abkürzungsverzeichnis

KP	Kommunistische Partei
LPK-SGB I	Lehr- und Praxiskommentar – Sozialgesetzbuch I
MHS	Ministerium für Humanressourcen und soziale Sicherheit
NJW	Neue Juristische Wochenschrift, Zeitschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Zeitschrift
OMK	Offene Methode der Koordinierung
Rn.	Randnummer
s.	siehe
S.	Seite
SANV	Ständiger Ausschuss des Nationalen Volkskongresses
SGB	Sozialgesetzbuch
SGb	Die Sozialgerichtbarkeit, Zeitschrift
sog	so genannt
SS	Staatliche Steuerverwaltung
SVG	Sozialversicherungsgesetz
u.a.	unter anderem/und andere
UN	United Nations
UPR	Umwelt- und Planungsrecht, Zeitschrift
usw.	und so weiter
VDR	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
vgl.	vergleiche
Vol./vol.	Volume
WCED	World Commission on Environment and Development
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung
z.B.	zum Beispiel
ZESAR	Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht
ZfRV	Die Zeitschrift für Europarecht, internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik