

Im Fokus

Sozialversicherung für Wanderarbeiter in der Volksrepublik China

Social Insurance of Rural Migrants in the People's Republic of China

Heping Cai und Yingfang Hua

Abstract

Since the beginning of economic reforms in China, the number of rural migrants flocking to the cities to find work has been constantly increasing. In 2006 these migrants accounted for almost 50 percent of all urban employees. Typical to this type of worker is a high degree of flexibility and mobility, which makes it rather difficult to establish a social insurance system that guarantees their rights. After the adoption of the labour law in 1994, the Chinese government formulated guidelines to either integrate rural migrants into existing urban systems or establish a separate system for them. The reality, however, is somewhat different. Only a very small percentage of migrants – between 10 percent and 20 percent depending on the type of insurance – are covered. Most problematic is old-age insurance. This article lists the different regulations regarding social insurance law and elaborates on the various problems in its implementation. The two models of Shanghai and Shenzhen are given as an example. The next step towards a nationwide, inclusive insurance system would be standardization on the provincial level.

Keywords: PR China, rural migrants, social insurance, old-age insurance, discrimination

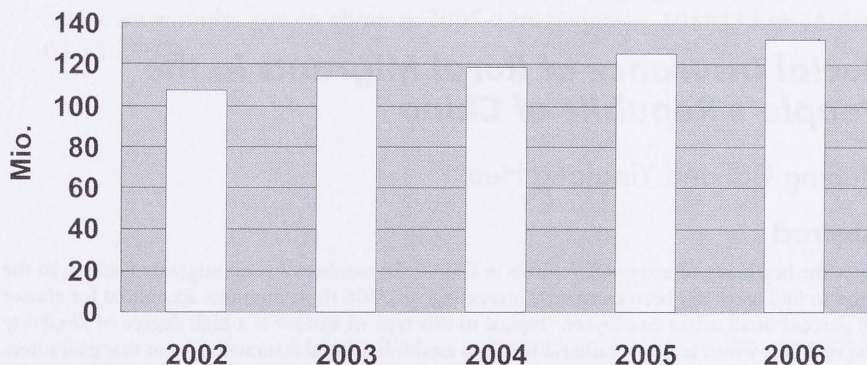
Einleitung

Seit Beginn der Reform- und Öffnungspolitik im Jahr 1978 wandern immer mehr Arbeitskräfte vom Land in die Stadt, um dort eine Anstellung zu suchen oder selbstständig Gewerbe zu treiben. In der Stadt werden sie Wanderarbeiter (hier auch Migranten) genannt (genauer zu dem Begriff „Wanderarbeiter“ siehe Cai 2006).

Nach Stichprobenerhebungen des Nationalen Statistikamtes gab es im Jahr 2005 125,78 Mio. vom Land in die Stadt gewanderte Arbeitskräfte, im Jahr 2006 ist diese Zahl um 5% auf 132,12 Mio. gestiegen (Guojia tongji ju nongcun si

2007).¹ Dies entspricht einem Anteil von 46,7% an allen städtischen Beschäftigten, die das Statistikamt mit 283,1 Mio. angibt (ZTC 2007). Die Tendenz der Migration vom Land in die Stadt bleibt unverändert: Die Zahl steigt von Jahr zu Jahr.

Abb.1 Zunahme der Land-Stadt-Migration (2002-2006)



Quelle: Untersuchungsergebnisse des Nationalen Statistikamts 2003–2007, entnommen aus Arbeitsinformationen.²

Typisch für die in den Städten angestellten Wanderarbeiter ist ihre hohe Flexibilität und Mobilität: Sie wandern nicht nur vom Land in die Stadt, sondern auch von Stadt zu Stadt sowie von Arbeitgeber zu Arbeitgeber und wechseln somit sehr häufig ihre Arbeitsplätze (Guang (2005) spricht von *guerilla workforce*). Nur der kleinere Teil der Wanderarbeiter hat einen festen Job und den Willen, langfristig in der Stadt zu bleiben, der größere Teil dagegen gehört zu den sogenannten informellen Beschäftigten, deren Arbeitsverhältnisse kaum gesichert sind. Daher hat dieser Teil jeder Zeit die Möglichkeit zur Rückkehr in die Heimat, was eine hohe Fluktuation unter den Migranten mit sich bringt.

Der ständig zunehmende Zustrom an ländlichen Arbeitskräften in die Städte

¹ Diese Zahl bezieht sich auf ländliche Arbeitskräfte, die sich länger als einen Monat außerhalb ihrer Heimatgemeinde aufhalten, ohne Berücksichtigung der Beschäftigungsverhältnisse.

² Einige der in diesem Beitrag verwendeten Quellen sind Umläufe im Arbeitsministerium oder beziehen sich auf den internen wechselseitigen Informationsaustausch mit anderen Ministerien und können daher nicht mit genauen Quellenangaben belegt werden.

bringt eine Reihe von sozialen Problemen mit sich; vor allem die Gestaltung der Sozialversicherung für die Wanderarbeiter ist in den letzten Jahren immer stärker in den Vordergrund gerückt, zumal die hohe Mobilität der Wanderarbeiter bei deren Gestaltung und Umsetzung in vielerlei Hinsicht große Schwierigkeiten bereitet. In diesem Beitrag wird im folgenden Abschnitt zunächst ein Überblick über den rechtlichen Stand der Sozialversicherung und deren Umsetzung gegeben; dabei sollen auch die Gründe für den niedrigen Deckungsgrad der verschiedenen Versicherungen analysiert werden. Im darauf folgenden Abschnitt wird die Problematik der Sozialversicherung für Wanderarbeiter am Beispiel der Städte Shenzhen und Shanghai noch detaillierter ausgeführt. Zum Abschluss werden die Ausführungen zusammengefasst.

Zum Stand der Sozialversicherung für Wanderarbeiter

Rechtliche Grundlagen

Das Arbeitsgesetz aus dem Jahr 1994 gilt für alle Betriebe in China und schreibt ausdrücklich vor, dass alle Arbeitgeber und alle Beschäftigten verpflichtet sind, an der Sozialversicherung teilzunehmen und Beiträge zu zahlen (§ 72). Das heißt, dass alle Beschäftigten für den Altersruhestand, gegen Krankheit, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfälle und für die Zeit der Mutterschaft gesetzlich versichert sein sollten, ohne Berücksichtigung ihrer Herkunft. Allerdings befindet sich die Sozialversicherung noch immer im Aufbau und die Aufmerksamkeit der Regierung lag bisher vornehmlich bei der Reform der Sozialversicherung für die städtischen Betriebe und deren Beschäftigten in formalen Arbeitsverhältnissen.

Die Sozialversicherung in China hat fünf Zweige: Rentenversicherung, Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Unfallversicherung und Mutterschaftsversicherung. Seit dem Inkrafttreten des Arbeitsgesetzes im Jahr 1995 wurden zu den einzelnen Versicherungszweigen folgende neue Vorschriften erlassen:

- Rentenversicherung: die „Mitteilung des Staatsrats über die Vertiefung der Reform des Rentenversicherungssystems für Beschäftigte in Unternehmen“ vom 1.3.1995 (Guowuyuan 1995), der „Beschluss des Staatsrats über die Einrichtung eines einheitlichen Grundrentenversicherungssystems für Beschäftigte in Unternehmen“ vom 16.7.1997 (Guowuyuan 1997) und der „Beschluss des Staatsrats zur Vervollständigung des Grundrentenversicherungssystems für Beschäftigte in Unternehmen“ vom 3.12.2005 (Guowuyuan 2005).

- Krankenversicherung: „Beschluss des Staatsrats über die Errichtung eines Basis-Krankenversicherungssystems für Beschäftigte in Städten“ vom 14.12.1998 (Guowuyuan 1998).
- Arbeitslosenversicherung: „Verordnung zur Arbeitslosenversicherung“ vom 22.1.1999 (Guowuyuan 1999).
- Unfallversicherung: „Maßnahmen zur probeweisen Einführung der Unfallversicherung für Beschäftigte in Unternehmen“ vom 12.8.1996 (Laodong bu 1996), später ersetzt durch die „Verordnung zur Unfallversicherung“ vom 27.4.2003 (Guowuyuan 2003).
- Mutterschaftsversicherung: „Vorläufige Maßnahmen zur Mutterschaftsversicherung für Beschäftigte in Unternehmen“ vom 14.12.1994 (Laodong bu 1994).

Diese Vorschriften zielten hauptsächlich auf die städtischen Betriebe und die formal Beschäftigten. Die Sozialversicherung für Wanderarbeiter blieb dagegen lange Zeit unberücksichtigt. Ausnahmen sind die wirtschaftlich früher entwickelten Gebiete wie beispielsweise die Städte Shanghai und Shenzhen oder die Provinz Jiangsu, die neue Arbeitskräfte in großer Zahl brauchen und deshalb für die ländlichen Arbeitskräfte besonders attraktiv sind.

Auf der nationalen Ebene hat die Regierung erst vor zwei Jahren angefangen, sich mit dem Rechtsschutz der Wanderarbeiter intensiv zu beschäftigen. Als Wendepunkt kann der Erlass vom 21. Januar 2006 über „Verschiedene Empfehlungen des Staatsrates zur Lösung der Probleme der ländlichen Wanderarbeitnehmer“ (Guowuyuan 2006) gelten. Hierin wird die Notwendigkeit der sozialen Sicherheit für die Wanderarbeiter hervorgehoben, wobei besonderes Augenmerk auf die Unfallversicherung und die Versicherung gegen schwere Krankheiten gelegt wird, während für die Rentenversicherung die schrittweise Einführung vorgesehen ist.

Den Empfehlungen des Staatsrates zufolge ist beim Aufbau der sozialen Sicherheit für die Wanderarbeiter deren hohe Mobilität zu berücksichtigen, d.h. die Versicherungsverhältnisse und die Leistungen sollen überregional transferierbar sein, sodass der Rechtsschutz trotz der Migration ungefährdet bleibt. Angesichts der relativ kleinen Einkommen der Wanderarbeiter soll eine niedrige Schwelle angesetzt werden und zwar mit einem regelmäßigen Übergang, um bei den Wanderarbeitern die Bereitschaft zur Teilnahme an der Sozialversicherung zu fördern.

Der Staatsrat verlangt eindeutig von den Regierungen, die Wanderarbeiter mit vollen Rechten in die Unfallversicherung zu integrieren, sich intensiver mit

dem Problem der Versicherung gegen schwere Krankheiten zu befassen und nach einer den hochmobilen Wanderarbeitern entsprechenden Form der Rentenversicherung zu suchen. Dafür hat der Staatsrat einen grundsätzlichen Rahmen gestaltet, indem er die Wanderarbeiter in zwei Gruppen einteilt: eine Gruppe mit fester und die andere ohne feste Beschäftigung. Für die Wanderarbeiter mit fester Beschäftigung ist die Einbeziehung in die vorhandene städtische Sozialversicherung (Rente, Krankheiten, Arbeitslosigkeit und Unfälle) möglich. Für die Wanderarbeiter ohne feste Beschäftigung gilt dies nur bei Unfällen und Arbeitslosigkeit. Die Altersvorsorge müsste beitragsgünstig, flächendeckend und transferierbar sein, dabei sollte aber eine Anknüpfung an das vorhandene Rentenrecht möglich sein. Bei der Krankenversicherung sollen anders als für die städtischen Beschäftigten keine individuellen Konten geführt werden, sondern nur ein gemeinschaftlicher Fonds. Die Krankenversicherung für die Wanderarbeiter soll leicht zugänglich sein, sie soll gegen schwere Krankheiten versichern und nur für die aktuelle Beschäftigungsdauer Gültigkeit besitzen. Alternativ soll es den Wanderarbeitern ermöglicht werden, sich freiwillig in der neuen ländlichen kooperativen Krankenversicherung zu versichern.

Das Unfall- und Krankenversicherungsrecht für die Wanderarbeiter wurde damit vom Staatsrat eindeutig geregelt. Die meisten Gebiete haben dementsprechend die vom Staatsrat empfohlene Politik angenommen und schrittweise begonnen, die Wanderarbeiter in den Schutz der Unfallversicherung und der Versicherung gegen schwere Krankheiten zu übernehmen; nur in einigen wenigen Gebieten wird eine Gesamtversicherung (*zonghe baoxian*) praktiziert.

Ein landesweit einheitliches Rentenversicherungsrecht für alle Wanderarbeiter ist allerdings noch nicht etabliert. Die regionalen Vorschriften können zu drei Modellen zusammengefasst werden:

1) Übernahme des Rentenrechts der städtischen Beschäftigten.

Die meisten Regionen, u.a. auch die Stadt Shenzhen und die Provinz Guangdong, haben ein Modell eingeführt, bei dem die Wanderarbeiter nach den gleichen Bedingungen wie die städtischen Beschäftigten rentenversichert sind. Seit der Rentenreform durch den Staatsrat im Jahr 1997 liegen die national festgelegten Beitragssätze bei maximal 20% der Gesamtlohnsumme für den Arbeitgeber und bei 8% des Arbeitsentgeltes für den Arbeitnehmer. Der Arbeitgeberanteil fließt in den regional einheitlich organisierten Rentenfonds, der Arbeitnehmeranteil in das jeweils individuelle Konto. Die Altersrente besteht aus einer Basisrente aus dem

Rentenfonds und einer Rente aus dem aufgestockten individuellen Konto (Punkt 6 in Guowuyuan 2005). Die Gestaltung des Rentenrechts und die Leistungshöhen sind grundsätzlich identisch, mit kleinen regionalen Unterschieden.

2) Gesamtversicherung für Wanderarbeiter.

Bei der Gesamtversicherung gibt es regionale Unterschiede. Als Beispiel für eine Gesamtversicherung speziell für Wanderarbeiter kann die Stadt Shanghai genannt werden, wo diese seit dem 1.9.2002 in Kraft ist. Danach zahlt der Arbeitgeber 12,5% der Bemessungsgrundlage, die 60% des Durchschnittsarbeitsentgeltes aller Beschäftigten des vergangenen Jahres beträgt, als Beitrag in die Sozialkasse. Die Wanderarbeiter sind beitragsfrei. Für jedes vollendete Versicherungsjahr gibt es als Beleg eine Zulagenkarte, die man im Alter gegen eine Geldleistung umtauscht. Die Höhe der Zulage beträgt 7% der Bemessungsgrundlage. Auf der Grundlage der Erfahrungen in Shanghai hat die Stadt Chengdu, Provinz Sichuan, ebenfalls eine Gesamtsozialversicherung aufgebaut, und zwar für alle Beschäftigten ohne städtischen *hukou*, also nur für ländliche Arbeitskräfte (*hukou* bezeichnet die Registrierung des Haushalts, die entweder städtisch oder ländlich ist) (Chengdu shi zhengfu 2003). In Chengdu gibt es acht verschiedene Bemessungsgrundlagen, von 60% bis 200% des Durchschnittsarbeitsentgeltes aller Beschäftigten des vergangenen Jahres. Der Beitragssatz liegt bei 20%, davon werden 14,5% vom Arbeitgeber und 5,5% vom Arbeitnehmer getragen. Auch die einzelnen Leistungen sind in Shanghai und Chengdu unterschiedlich.

3) Teilnahme an der ländlichen Rentenversicherung.

Im Jahr 1992 hat die Behörde für Zivilangelegenheiten eine Rentenversicherung für die ländliche Bevölkerung eingeführt (Guangxi Zhuang zu zizhiq mingong banshichu 1992), die nach Vollendung des 20. Lebensjahres jeden Monat einen kleinen Beitrag zwischen 2 bis 20 CNY in die Versicherung zahlt. Zusätzlich erfolgt staatlicherseits eine Kollektivzulage als Ergänzung. Wanderarbeiter in den kleinstädtischen Gemeindebetrieben (*xiangzhen qiye*) sind Teilnehmer an diesem System. Das zeigen auch Untersuchungen der Autoren im südlichen Teil der Provinz Jiangsu, wo Gemeindebetriebe dominieren, Wanderarbeiter den größten Teil der Beschäftigten dort stellen und ein großer Teil von ihnen nicht im städtischen, sondern im lokalen ländlichen System versichert sind. Doch im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung und der sie begleitenden Urbanisierungsprozesse sind die ländlichen Arbeitskräfte mit der ländlichen Versicherung nicht

mehr zufrieden. In einigen Städten in der Provinz Jiangsu wie z.B. Wuxi besteht daher bereits der Trend, dass die Arbeiter der Gemeindebetriebe in die städtische Sozialversicherung wechseln.

Praktische Umsetzung

Landesweit gesehen haben sich die Versicherungen gegen Unfälle und schwere Krankheiten stetig fortentwickelt, nachdem der Staatsrat die politischen Grundlagen der Unfall- und Krankenversicherung für Wanderarbeiter eindeutig geklärt hat und das Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit im Anschluss daran im Jahr 2006 zur Unfallversicherung den „PingAn-Plan“ beschloss und zur Krankenversicherung eine spezielle Aktion zur Vergrößerung des Versichertenkreises durchführte. Der „PingAn-Plan“ legt den Schwerpunkt auf die Unternehmen mit hoher Unfallgefahr bzw. auf Bergbau- und Bauunternehmen, die hauptsächlich ländliche Wanderarbeiter beschäftigen, mit dem Ziel, innerhalb von etwa drei Jahren bzw. in den Jahren von 2006 bis 2008 grundsätzlich alle Unternehmen mit hoher Unfallgefahr in die Arbeitsunfallversicherung aufzunehmen. Im Jahr 2006 zielten die Aktionen auf die Kohlebergbauunternehmen, von 2007 bis 2008 auf die anderen Bergbauunternehmen und auf Bauunternehmen. Bisher sind alle staatseigenen Kohlebergbauunternehmen wie geplant versichert worden (zu Details der Unfallversicherung für Wanderarbeiter siehe Cai 2007).

Trotz verstärkter Bemühungen waren Ende des Jahres 2006 allerdings nur 17,9% der Wanderarbeiter krankenversichert und nur 19,2% unfallversichert (vgl. Zhonghua Renmin Gongheguo laodong he shehui baozhang bu guihua caiwu si 2006). Bis Ende Juni 2007 sind die Versichertenzahlen jeweils um 3,21 Mio. und 5,25 Mio. auf 26,88 Mio. und 30,62 Mio. gestiegen (Zhonghua Renmin Gongheguo laodong he shehui baozhang bu 2007). Im Vergleich zu diesen beiden Versicherungszweigen stellt die Rentenversicherung ein sehr viel komplexeres Problem dar: Politisch gibt es noch kein abgestimmtes Konzept und technisch sind bisher viele Fragen offengeblieben. Daher ist die Rentenversicherung der schwierigste Punkt in der Sozialversicherung der Wanderarbeiter. Ende des Jahres 2006 waren nur 14,17 Mio. Wanderarbeiter an der Grundrentenversicherung beteiligt (Zhonghua Renmin Gongheguo laodong he shehui baozhang bu guihua caiwu si 2006). Dies entsprach 10,7% aller Wanderarbeiter. Die städtische Grundrentenversicherung deckt damit also nur einen sehr geringen Anteil der Wanderarbeiter ab. Hinzu kommt, dass die Versicherung nicht transferierbar ist und so bei vielen Wanderarbeitern der Anreiz zur Teilnahme gering ist. Viele

bereits versicherte Wanderarbeiter sind sogar wieder aus dem System ausgestiegen. Aussteigende Wanderarbeiter können ihre Beiträge in bar zurückerstattet bekommen. Dies entspricht zwar ihren kurzfristigen Interessen, doch langfristig verzichten sie damit auf den Versicherungsschutz im Alter.

Zur Arbeits- und Mutterschaftsversicherung liegen keine offiziellen Statistiken vor. Untersuchungen in ausgewählten Städten sind entsprechende Zahlen zu entnehmen, die jedoch nicht unbedingt das Versicherungsbild aller Wanderarbeiter widerspiegeln. Befragungen bei 2.509 Wanderarbeitern in fünf ausgewählten Städten (Guangzhou, Kunming, Shanghai, Shenyang und Tianjin) im Zeitraum von August bis Oktober 2006 zeigen, dass nur 3,5% der Wanderarbeiter gegen Arbeitslosigkeit versichert waren und nur 2,6% der Wanderarbeiterinnen eine Mutterschaftsversicherung hatten (You 2007:350ff.). Da in diesen Städten die Versicherungsquoten bei den anderen Versicherungsarten deutlich niedriger sind als für das ganze Land (10,5% für Krankenversicherung, 8,2% für Unfallversicherung und 7,9% für Rentenversicherung) (ebd.), liegt die Vermutung nahe, dass auch für Arbeitslosigkeit und Mutterschaft die landesweiten Versicherungsquoten höher liegen können, allerdings dürften sie auch dort nicht mehr als 10% betragen.

Insgesamt bezieht die Sozialversicherung damit nur einen sehr kleinen Anteil der Wanderarbeiter ein. Wesentlich besser sieht die Situation aus, wenn nur die formellen beschäftigten Wanderarbeiter betrachtet werden. Im Vergleich zu den städtischen Kollegen ist allerdings auch deren Situation noch nicht zufriedenstellend (siehe Tabelle 1).

Tab.1 Sozialversicherungsquoten der städtischen Beschäftigten und Wanderarbeiter in regulären Unternehmen (in %)

| Versicherungszweige | Städtische Beschäftigte | Wanderarbeiter |
|---|-------------------------|----------------|
| Grundrentenversicherung | 87,62 | 56,93 |
| Krankenversicherung gegen schwere Krankheiten | 29,84 | 23,49 |
| Grundkrankenversicherung | 86,67 | 49,09 |
| Unfallversicherung | 80,00 | 45,79 |
| Arbeitslosenversicherung | 75,56 | 31,63 |
| Mutterschaftsversicherung | 40,31 | 9,94 |

Quelle: You 2007.

Ursachen der geringen Versichertenquoten

Für die geringen Versichertenquoten von Wanderarbeitern gibt es sowohl objektive als auch subjektive Gründe. Zum einen sind sie in den unsicheren Beschäftigungsverhältnissen der Wanderarbeiter zu finden, zum anderen in den Einstellungen der Wanderarbeiter selbst sowie von Arbeitgebern und lokalen Regierungen. Während es bei den Wanderarbeitern an Vertrauen zum vorhandenen Versicherungssystem mangelt, befürchten die Arbeitgeber zusätzliche Arbeitskosten und die lokalen Regierungen sind besorgt um Beeinträchtigung der Attraktivität ihrer Standorte. Weitere Ursachen liegen im vorhandenen System selbst, z.B. in der hohen Schwelle zur Versicherung oder in deren fehlender Transferierbarkeit. Nicht zuletzt ist als ein tiefer liegender Grund das duale Wirtschaftssystem mit seiner Stadt-Land-Trennung zu nennen.

Unsichere Beschäftigungsverhältnisse

Die meisten Wanderarbeiter haben in den Städten keine sichere Beschäftigung. Nach Untersuchungen des Arbeitsministeriums von Anfang 2007 betrug im Jahr 2006 die Beschäftigungszeit der Wanderarbeiter außerhalb der Heimatgemeinde im Durchschnitt 9,4 Monate (You 2007:327). Nach Angaben des Agrarministeriums für die erste Jahreshälfte 2006 haben 54,6% der Wanderarbeiter einen sicheren Arbeitsplatz, 41,0% haben zwar eine Beschäftigung, aber diese ist nicht sichergestellt, und 4,3% der Wanderarbeiter haben keinen Job gefunden. Aufgrund ihrer geringeren Qualifikation werden die Wanderarbeiter schlecht bezahlt und müssen hart arbeiten, wobei sie häufig noch zusätzlich benachteiligt sind. (Im Jahr 2006 waren 1,8% der Wanderarbeiter Analphabeten, 14,3% hatten einen Grundschulabschluss, 67% einen Abschluss der Unterstufe der Mittelschule, 11,1% einen Abschluss der Oberstufe der Mittelschule und nur 5,8% einen Abschluss ab der Fachschule aufwärts (Guojia tongji ju nongcun si 2007).)

Um nach einer besseren Beschäftigung zu suchen, wechseln die meisten Migranten in kurzen Zeitabständen ihre Jobs. Dies führt einerseits zur zusätzlichen Arbeitsbelastung der Versicherungsträger und andererseits zu einem technischen Problem beim Management der Versicherungsverhältnisse, auch wenn diese nicht überregional transferierbar sind, weil die Informationstechnik dem nicht entsprechend nachgekommen ist. Die hohe Flexibilität der Wanderarbeiter erweckt zudem sowohl bei den Arbeitgebern als auch bei den Arbeitnehmern selbst eine Abneigung gegen die vorgesehene Sozialversicherung. Darüber hinaus bereitet sie

große Schwierigkeiten bei der Beitragsprüfung sowie der Rechtsaufsicht seitens der Behörden für Arbeit und Soziale Sicherheit.

Kurzfristige Interessenorientierung der Wanderarbeiter, Arbeitgeber und lokalen Regierungen

Einerseits haben die Wanderarbeiter an sich kein großes Interesse an der Sozialversicherung, andererseits fehlt ihnen das Vertrauen in das aktuelle Sozialversicherungssystem, weil sie Bedenken haben, ob sie in der Zukunft vor allem die Altersleistungen überhaupt in Anspruch nehmen können. Diese Bedenken sind nicht grundlos. Das aktuelle Rentenrecht schreibt eine Mindestbeitragszeit von 15 Jahren als Voraussetzung für die später monatlich gezahlte Rente vor. Da die Wanderarbeiter aber sehr mobil sind, werden sie diese Voraussetzung in den allermeisten Fällen nicht erfüllen können, wenn die Versicherung nicht überregional transferierbar ist. Die Stadt Shenzhen hat zudem zusätzlich vorgeschrieben, dass man in den letzten fünf Jahren vor dem Ruhestand in Shenzhen versichert gewesen sein muss, um eine Rente von der Stadt zu beziehen. Eine solche Vorschrift schließt in der Tat die Wanderarbeiter aus der Rentenversicherung aus. Aus diesem Grund wollen fast alle Wanderarbeiter ihre Beiträge nicht in der Kasse der Versicherungsträger belassen, sondern lassen sich diese zurückerstatten, wenn sie weiterziehen. Auch lassen sich viele Wanderarbeiter zum Jahresende ihre Beiträge zurückzahlen, bevor sie zum Frühlingsfest in die Heimat zurückkehren (Wu 2008). Dieses Verhalten spiegelt die fehlenden Kenntnisse des aktuellen Sozialversicherungsrechts und das mangelnde Vertrauen darin wider und zeugt davon, dass die Wanderarbeiter eher aus kurzfristigem Interesse heraus handeln.

Die Wanderarbeiter sind hauptsächlich in den privaten, ausländischen und gemeindeeigenen Unternehmen sowie bei Einzelgewerbetreibenden beschäftigt, und zwar meistens in den wenig technisierten und arbeitsintensiven Bereichen wie dem herstellenden Gewerbe, dem Bauwesen und der Gastronomie. Zur Steigerung ihrer Gewinne versuchen die Arbeitgeber mit allen erdenklichen Mitteln die Arbeitskosten möglichst gering zu halten. Daher legen sie auch keinen Wert auf Investitionen in ihre Arbeitskräfte und wollen keine Sozialversicherungsbeiträge für die Wanderarbeiter zahlen – häufig mit der Begründung, dass ihre Betriebe kaum mechanisiert sind und sie nur bei geringen Kosten konkurrenzfähig bleiben können. Sie befürchten, dass die Zahlung gleicher Beiträge für die Wanderarbeiter nach dem städtischen Sozialversicherungsrecht sie kostenmäßig überlasten würde.

Auch lokale Regierungen handeln z.T. aus ähnlichen kurzfristigen Interessen heraus und treiben die Sozialversicherung der Wanderarbeiter nicht tatkräftig voran, da sie befürchten, dass die Beiträge für die Sozialversicherung die Betriebskosten der lokalen Unternehmen in die Höhe treiben und ihre Städte als Standorte für die mit großer Mühe angeworbenen Investitionen uninteressant machen würden. Dies würde dann nicht nur die lokale Wirtschaftsentwicklung gefährden, sondern auch das politische Image der Regierungschefs beeinträchtigen. Den lokalen Regierungen fehlt die Einsicht, dass das Vorantreiben der Sozialversicherung für Wanderarbeiter von langfristiger strategischer Bedeutung für die Einführung einer einheitlichen Arbeitsmarktpolitik für Stadt und Land, für die harmonische Entwicklung der Gesellschaft und Wirtschaft sowie für die Förderung der Industrialisierung und der Urbanisierung wäre. Im Grunde wird von ihnen der Mensch als der eigentlich wichtigste Produktionsfaktor nicht in den Vordergrund gestellt.

Hohe Schwelle zur Sozialversicherung und mangelnde Transferierbarkeit

Das aktuelle Sozialversicherungsrecht war ursprünglich für die Beschäftigten der staatseigenen Unternehmen konzipiert und ist offensichtlich für die Integration der Wanderarbeiter nicht geeignet. Dies lässt sich an den folgenden Punkten erkennen:

A. Hohe Beiträge, niedrige Einkommen.

Zum Ausgleich der Altlasten der staatseigenen Unternehmen haben die Unternehmen im Durchschnitt 28% der Gesamtlohnsumme als Beiträge in die Grundversicherung für Alter, Krankheiten und Arbeitslosigkeit zu zahlen. Der einzelne Arbeitnehmer zahlt zusätzlich 11% des eigenen Arbeitsentgeltes. Beide Seiten, sowohl die Unternehmen als auch die Wanderarbeiter, fühlen sich durch diese hohen Beiträge überfordert. Insbesondere bilden sie eine hohe Schwelle für die Wanderarbeiter, die dann von ihren ohnehin geringen Löhnen zu wenig übrig behalten und die Beiträge eher als abschreckend empfinden. Obwohl die Löhne der Wanderarbeiter sich in den letzten Jahren sogar erhöht haben, lag der durchschnittliche Monatslohn dennoch im Jahr 2006 nur bei 946 CNY (Guojia tongji ju nongcun si 2007), während die städtischen Beschäftigten im Durchschnitt 1.750 CNY verdienen (Zhonghua Renmin Gongheguo laodong he shehui baozhang bu guihua caiwu si 2006).

B. Sozialversicherungsverhältnisse schwer transferierbar.

Die beiden hauptsächlichen Versicherungszweige der Renten- und Krankenversicherung funktionieren in den mehr als 2.000 Regionen jeweils nach eigenem Recht, und zwar meistens nur innerhalb einer Kreisstadt einheitlich. Die unterschiedlichen Vorschriften machen es kaum möglich, das Versicherungsverhältnis reibungslos von einer Region in eine andere zu transferieren und damit bei der Weiterbeschäftigung der Wanderarbeiter fortzuführen. Diese wechseln ihre Jobs nicht nur innerhalb einer Stadt, sondern sie wandern auch häufig überregional und zwischenzeitlich durchaus auch immer wieder mal zurück in ihre Heimat. Die hohe Mobilität und die mit vielen Unterbrechungen verbundenen Beschäftigungen verlangen ein einheitliches Sozialrecht für das ganze Land, das die Mitnahme der Versicherung möglich macht.

Darüber hinaus kommen die meisten Wanderarbeiter aus unterentwickelten Gebieten, wo die Rentenversicherung für die ländlichen Einwohner noch nicht oder nur sehr unvollständig aufgebaut ist. Wenn sie in einem solchen Fall die Stadt verlassen, wo sie arbeiten, ist es ihnen nicht möglich, ihr individuelles Konto der städtischen Rentenversicherung in die Heimat mitzunehmen. Davon unabhängig darf gemäß der aktuellen Vorschriften bei der überregionalen Migration nur das individuelle Konto der Rentenversicherung mitgenommen werden, aber nicht der Beitragsteil, der in den gemeinsamen Fonds eingezahlt worden ist. Dies macht sogar den Transfer der Versicherungsverhältnisse der städtischen Beschäftigten schwer, ganz zu schweigen von dem der Wanderarbeiter.

C. Rechtsverletzung durch Ausscheiden aus der Versicherung.

Das vorhandene Recht erlaubt den Wanderarbeitern das freiwillige Ausscheiden aus der Versicherung. Viele nutzen diese Möglichkeit und treten wiederholt in die Versicherung ein und wieder aus, sogar dann, wenn sie in derselben Stadt den Job wechseln. In einigen Gebieten der Provinz Guangdong liegt die Austrittsquote bei bis zu 95% (Wu 2008). Die Möglichkeit zum Ausscheiden bietet den Wanderarbeitern de facto die Gelegenheit zur befristeten Teilnahme an der Versicherung, von der sie allerdings nicht profitieren. Dies gefährdet nicht nur ihren Versicherungsschutz, sondern beeinträchtigt auch die Bereitschaft der Arbeitgeber, in die Versicherung Beiträge zu zahlen, und schadet nicht zuletzt auch dem Image der Regierung. So gibt es Medien, die die Zwangsversicherung der Wanderarbeiter als „Geldautomaten“ für die städtischen Sozialkassen bezeichnen (Zhao 2008).

Das duale Wirtschaftssystem und die Stadt-Land-Trennung

Dass die Wanderarbeiter in China als „wirtschaftlich attraktiv, aber sozial abgelehnt“ angesehen werden, ist in dem nach der Gründung der Volksrepublik gewählten Entwicklungspfad begründet, der Stadt und Land streng voneinander getrennt hat, und dürfte weltweit einmalig sein. In fast allen entwickelten Ländern begann die große Migration der ländlichen Arbeitskräfte in die Städte mit der Industrialisierung und der damit einhergehenden Umstrukturierung. Auf der einen Seite übten die leistungsschwache Agrarwirtschaft und die Wegnahme agrarisch genutzter Böden (fort)treibende Kräfte aus, auf der anderen Seite entwickelten die leistungsstarke Industrie und hohe Arbeitseinkommen hohe Attraktivität. Infolgedessen zogen zahlreiche Arbeitskräfte vom Land in die Stadt.

Mit anderen Worten: In den westlichen Ländern haben sich Urbanisierung und Industrialisierung gleichzeitig entwickelt. China dagegen verfolgt seit mehr als 50 Jahren einen ganz anderen Weg der Verstädterung und Industrialisierung. Arbeitskräfte durften nicht frei vom Land in die Stadt wandern und umgekehrt, Produktionsmaterialien waren nicht austauschbar. Die ländliche Bevölkerung war fest an das Land gebunden. Die Industrialisierung in China wurde nicht von einer Urbanisierung im gleichen Tempo begleitet. Dadurch ist eine duale Wirtschaftsstruktur mit einer strikten Stadt-Land-Trennung entstanden. Die ländlichen Arbeitskräfte sind durch ihre Herkunft als Bauern, gestützt durch die ländliche Registrierung (*hukou*), in den Städten in jeder nur möglichen Hinsicht wie Beschäftigung, soziale Sicherheit, Schulbildung, Wohnungen usw. ausgegliedert und diskriminiert. Das heißt, die wirtschaftliche Dualität setzt sich auch im Bereich der sozialen Sicherheit und Wohlfahrt fort.

Seit den 1990er Jahren wurde die Ausgliederung der Wanderarbeiter bei der Beschäftigung teilweise durchbrochen, dennoch besteht sie in vielerlei Hinsicht weiter, mit dem Ergebnis, dass die Stadtbewohner die Wanderarbeiter als Fremde und „Landeier“ betrachten und die Arbeitgeber sie als nur vorübergehende Arbeitskräfte ansehen, für die sie keine soziale Verantwortung übernehmen müssen. Dazu kommt, dass auch die regionalen Regierungen nicht die einheitliche Entwicklung von Stadt und Land im Blick haben, sondern aus engstirnigen Überlegungen heraus die Wanderarbeiter zwar aus wirtschaftlichen Gründen aufnehmen, damit diese ihren Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung und zum BIP-Wachstum der Stadt leisten, aber sie kein Interesse haben, die sozialen Verpflichtungen zu übernehmen, die aus dieser Beschäftigung erwachsen, wie

etwa soziale Sicherungsleistungen, Schulbildung für die mitwandernden Kinder, angemessene Wohnungen etc. Als Begründung gilt ihnen einzig, dass die Wanderarbeiter keinen lokalen *hukou* besitzen und dass die Stadtregierung mit ihren Finanzmitteln allein für die Bevölkerung mit lokalem *hukou* verantwortlich ist. Ohne grundlegende Reform des bisherigen Registrierungssystems wird sich daher nichts ändern, bietet es doch Arbeitgebern und Stadtregierungen ausreichend Ausreden, die Wanderarbeiter gesondert zu behandeln.

Probleme der Rentenversicherung von Wanderarbeitern am Beispiel von Shenzhen und Shanghai

Die Sozialversicherungen von Shenzhen und Shanghai bieten gegenwärtig zwei typische Modelle zur Lösung der sozialrechtlichen Probleme der Wanderarbeiter auf regionaler Ebene. Die Unfallversicherung ist in beiden Städten ohne Benachteiligung für die Wanderarbeiter geregelt. Shenzhen wendet das städtische Unfallversicherungsrecht auch für Wanderarbeiter an, denen damit bei Unfällen dieselben Versicherungsleistungen zustehen wie ihren städtischen Kollegen. In Shanghai ist die Unfallversicherung für Wanderarbeiter in einer Pauschalversicherung enthalten, die unfallrechtlichen Leistungen sind dennoch mit denen städtischer Beschäftigter vergleichbar. In der Krankenversicherung gibt es in Shenzhen drei verschiedene Maßnahmen: Neben der städtischen Grundkrankenversicherung gibt es eine Krankenversicherung gegen schwere Krankheiten; zusätzlich haben manche Betriebe zur Abdeckung ambulanter Kosten die ländliche Genossenschaftsversicherung eingeführt. In Shanghai sind in der Pauschalversicherung auch Leistungen für schwere Krankheiten und ambulante Behandlungen vorgesehen. Obwohl die Leistungen für Wanderarbeiter etwas niedriger als die für städtische Beschäftigte sind, da sie meistens noch jung und körperlich stark belastbar sind, gelten die vorgesehenen Krankenleistungen grundsätzlich als akzeptabel.

Relativ deutliche Probleme gibt es aber in beiden Städten im Rentenrecht für Wanderarbeiter. Das ergibt sich auch aus Interviews, die die beiden Autoren im Oktober 2007 in Shanghai und Shenzhen durchgeführt haben.³

³ Die Interviews wurden im Rahmen eines australisch-chinesischen Kooperationsprojekts zur sozialen Sicherheit der Wanderarbeiter in China durchgeführt. Insgesamt wurden 25 Wanderarbeiter in Shenzhen und Shanghai befragt.

Keine effektive Lösung des Gleichbehandlungsproblems

In Shanghai betrug die Alterszulage für Wanderarbeiter bezogen auf das Jahr 2006 1.200 CNY, was etwa 52% des Guthabens im individuellen Rentenkonto eines durchschnittlich verdienenden Shanghaiers entspricht, der im Alter außerdem noch eine Rente aus dem sozialen Rentenfonds beziehen wird. Bei den Rentenleistungen besteht damit eine große Kluft zwischen den ländlichen und städtischen Beschäftigten.

Dagegen wendet Shenzhen die städtische Rentenversicherung auch für die Wanderarbeiter an, behandelt diese also gleich. Aufgrund der hohen Beiträge fühlen sich aber sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer finanziell überfordert, sodass ein Teil von ihnen keinen Anreiz in der Rentenversicherung sieht, zumal deren Transferierbarkeit noch nicht geregelt ist. Im Unterschied zur Unfall- und Krankenversicherung ist die Entwicklung der Rentenversicherung damit noch zurückgeblieben.

Unzureichende Deckungsrate

In Shenzhen sind zwar alle Wanderarbeiter gegen Unfälle und Krankheiten versichert, aber nur knapp die Hälfte wird von der Rentenversicherung erfasst, ein krasser Unterschied zu den städtischen Beschäftigten, die fast zu 100% rentenversichert sind.

In Shanghai sind alle Versicherungszeige in einer Pauschalversicherung zusammengebunden, es gibt daher keinen Unterschied im Entwicklungstempo der einzelnen Versicherungen. Nach Angaben der Volksregierung Shanghai waren im Jahr 2005 insgesamt 2,48 Mio. Personen einbezogen, darunter 2,11 Mio. ländliche Wanderarbeiter. Die Stadt Shanghai hat im 11. Fünfjahresprogramm (2006-2010) das Ziel aufgesetzt, rund 3,5 Mio. bzw. 90% ländliche Wanderarbeiter zu versichern (Shanghai shi Renmin Zhengfu 2007).

Hohe Mobilität und fehlende Transferierbarkeit der Versicherung

In den Interviews mit Wanderarbeitern in den beiden Städten haben die meisten ihre Sehnsucht nach einem städtischen Leben geäußert, dass sie eines Tages wie ein ursprünglicher Stadtbewohner ein eigenes Dach über dem Kopf haben, in der Stadt regulär arbeiten und leben möchten. Besonders hoffen sie, dass ihre Kinder Stadtbewohner werden. Insbesondere die besser ausgebildeten Wanderarbeiter träumen von einer eigenen Wohnung in der Stadt und einem städtischen *hukou*.

Doch die Wanderarbeiter sind auch realistisch. Das strenge *hukou*-System und die unbezahlbaren Immobilienpreise bilden zwei unsichtbare Barrieren gegen ihren Wunsch zur Niederlassung in der Stadt. Manche Großstädte stoßen mit ihren Bodenressourcen bereits an die Grenze ihrer Kapazität. In Shenzhen z.B. leben auf einer Fläche von 1.953 qkm mehr als 10 Mio. Menschen. Die Konflikte zwischen Mensch und Natur, Umweltbelastungen und Probleme der öffentlichen Sicherheit sind nicht unerheblich. Darum wird für die meisten Wanderarbeiter der Traum vom Stadtbewohner ein Traum bleiben. Sie rechnen daher eher damit, im Alter in ihrer Heimat in den Ruhestand zu gehen.

Mobilität der Wanderarbeiter

Die Mobilität der Wanderarbeiter in beiden Städten ist vergleichbar mit der Situation im ganzen Land. Die durchschnittliche Beschäftigungsdauer der von der Shanghai-Pauschalversicherung erfassten Wanderarbeiter lag im Jahr 2006 bei 10,9 Monaten. Im Jahr 2007 hat sie sich auf 12,75 Monate verbessert; in der ersten Hälfte des Jahres 2007 haben 7,52% der Beschäftigten ihre Jobs gewechselt.

Die Wanderarbeiter in Shenzhen sind nicht weniger mobil. In dem Unternehmen Foxconn mit Hauptsitz in Shenzhen werden für die Produktion fast nur Wanderarbeiter beschäftigt. Der Spitzenwert monatlicher Jobwechsel liegt bei 8% der Beschäftigten. Die hohe Mobilität der Wanderarbeiter stellt eine große Herausforderung für Trainingsmaßnahmen und die Sozialversicherung dar.

Bereitschaft der Wanderarbeiter zur Rentenversicherung

In unseren Interviews vor Ort in Shenzhen konnten wir feststellen, dass fast alle Wanderarbeiter den Wunsch nach einer Rentenversicherung haben, wobei einige besonders junge Arbeiter eine Ausnahme bildeten. Sie hoffen, dass sie auch im Alter ein gesichertes Leben führen können, und erwarten, dass die aktuelle Rentenversicherung sie bald möglichst aufnimmt und ihre sozialen Interessen sicherstellt.

Hohe Austrittsquote aus der Versicherung

Da bisher noch kein landesweit einheitlich geltendes Sozialversicherungsrecht für Wanderarbeiter vorhanden ist, sind die sozialrechtlichen Vorschriften für sie regional sehr differenziert. Selbst innerhalb der Provinz Guangdong gibt es unterschiedliche Versicherungsmodelle. In einigen Gebieten gilt wie auch in Shenzhen

die städtische Sozialversicherung generell ebenso für Wanderarbeiter, während in anderen Gebieten wie Dongguan eine gesonderte Versicherung eingerichtet wurde. Das heißt, dass den Arbeitern vom Lande, auch wenn sie nur innerhalb der Provinz Guangdong zwischen Regionen mit verschiedenen sozialrechtlichen Modellen wandern, nichts anderes übrig bleibt als aus der Versicherung auszuscheiden, soweit sie nicht in absehbarer Zeit wieder zurückkehren. Das ist wohl der wichtigste Grund, dass die Austrittsquote aus der Versicherung seit längerer Zeit in Guangdong bei 95% liegt (Ni 2007).

Fehlende Transferierbarkeit der Versicherung als Engpass

Wegen der hohen Mobilität der Wanderarbeiter liegt zurzeit der Engpass vor allem bei der Rentenversicherung in der Frage der fehlenden Transferierbarkeit. Dabei sind nicht nur die Sozialsysteme zwischen Land und Stadt sowie zwischen den einzelnen Städten sehr unterschiedlich, auch im technischen Bereich sind die Voraussetzungen für eine Transferierbarkeit nicht erfüllt.

Probleme im Management der Sozialversicherung

Informationstechnik

Shenzhen und Shanghai gehören zwar zu den am weitesten entwickelten Städten in China und beide für sich verfügen über ein gut ausgebautes, informationstechnisch unterstütztes Netzwerk als Informationsplattform für das Management der Sozialversicherung. Aber eine überregionale Informationsplattform fehlt, die für den Transfer der Versicherung unentbehrlich ist. Beide Städte haben daher vorgeschlagen, auf der nationalen Ebene eine zentrale Datenbank für die Sozialversicherung aufzubauen, aus der die Versicherungsträger in den Provinzen bzw. Städten Daten abrufen könnten.

Anlage und Aufsicht der Fonds

In beiden Städten sind die meisten Wanderarbeiter junge Arbeitskräfte im Alter von 20 bis 30 Jahren. Bis zu ihrem Ruhestand werden sie noch mindestens 20 bis 30 Jahre in die Versicherung einzahlen. Bis dahin wird eine große Kapitalsumme aufgestockt. Vor dem Hintergrund von Inflation und Lohnsteigerungen ist damit die Anlage der Fonds eine bedeutende Aufgabe für die Versicherungsträger, um den Wert der Einlagen sicherzustellen und möglichst sogar zu erhöhen und so die Rentenrechte für die Wanderarbeiter zu garantieren.

Vor allem nach dem jüngsten Skandal in Shanghai ist die Aufsicht über die Fonds in den Mittelpunkt der Diskussion über deren Management getreten. Die Zweckentfremdung der Sozialfonds dort hat gezeigt, dass die Aufsicht noch lückenhaft ist und die Sicherheit der Fonds besser gewährleistet werden muss.

Tendenz zur Ausweitung des Begriffs der Wanderarbeiter

Die Pauschalversicherung in Shanghai gilt nicht nur für die vom Land eingewanderten Arbeitskräfte, sondern auch für alle anderen fremden Arbeitskräfte, die ohne Shanghai-*hukou* in Shanghai berufstätig sind. Dazu gehören zahlreiche Hochschulabsolventen mit einem städtischem *hukou*, aber nicht einem aus Shanghai. Alle Arbeitskräfte, die ohne Shanghai-*hukou* in Shanghai arbeiten, gelten als Wanderarbeiter und sind in der Pauschalversicherung versichert. Nur diejenigen, die über die Personalbehörde der Stadt Shanghai als hochqualifizierte Fachkräfte angeworben wurden, bilden eine Ausnahme und sind im städtischen Sozialsystem versichert.

Als relativ neues Phänomen in beiden Städten, sowohl in Shanghai als auch in Shenzhen, können Hochschulabsolventen gesehen werden, die aufgrund von Misserfolgen bei der Suche nach angemessenen Jobs als Arbeiter in der Produktion tätig sind. Es ist davon auszugehen, dass angesichts der Arbeitsmarktsituation solche Fälle in Zukunft häufiger auftreten werden. Insbesondere bei denjenigen, die ursprünglich vom Lande kommen und sich nach dem Studium nicht in der Stadt niederlassen können. Sie müssen wieder ihren ländlichen *hukou* nehmen, wollen in der Regel aber trotzdem in der Stadt arbeiten. Abgesehen vom *hukou* unterscheiden sie sich nicht von den „normalen“ städtischen Beschäftigten. In Shanghai und Shenzhen leben schon seit vielen Jahren zahlreiche eingewanderte Menschen, die wegen ihres *hukou* nicht als einheimische Stadtbewohner gelten, obwohl sie sich zum Teil eigene Wohnungen angeschafft haben, *white-collar*-Jobs ausüben und teilweise sogar als Führungskräfte in Unternehmen arbeiten. Auch diese Personen sind häufig als „Wanderarbeiter“ aus dem städtischen Versicherungssystem ausgeschlossen.

Ursprünglich werden in China nur die vom Lande eingewanderten Bauern, die in den Städten in nicht landwirtschaftlichen Bereichen arbeiten, als Wanderarbeiter definiert, Chinesisch *nongmingong* (Bauernarbeiter) genannt. Im regionalen Sozialrecht werden häufig aber alle eingewanderten Arbeitskräfte als Wanderarbeiter angesehen, die keinen lokalen *hukou* haben.

Schlussbetrachtungen

Unfallversicherung und Krankenversicherung sind für die Wanderarbeiter grundsätzlich politisch und rechtlich geklärt und die Regierungen sind dabei, sie schrittweise auf alle Wanderarbeiter auszudehnen. Für die Rentenversicherung hat der Staatsrat mit dem Akt [2006] Nr.5 auf politischer Ebene die Richtlinien festgesetzt, jedoch fehlt es bisher an konkreten Maßnahmen, sie auch technisch umzusetzen. Eine einheitliche Grundrentenversicherung für das ganze Land ist in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Die regionalen Rentenvorschriften lassen sich mit der hohen Mobilität der Wanderarbeiter nicht vereinbaren und behindern den Transfer der Versicherungsleistungen.

Es gibt derzeit sehr viele Diskussionen, wie die Altersvorsorge für die Wanderarbeiter gestaltet werden sollte – mit der Tendenz, dass die städtische Sozialversicherung in der kommenden Phase zunächst auf der Provinzebene einheitlich organisiert wird. Viele Gründe sprechen für die Übertragung des städtischen Rechts auf alle Wanderarbeiter, mit Vorteilen für die Transferierbarkeit der Versicherungsverhältnisse. Theoretisch wäre das die ideale Lösung. Doch in der Praxis sind noch viele Schwierigkeiten zu überwinden. Daher wäre derzeit ein gesondertes System für die Wanderarbeiter eine bessere Lösung, zumal wenn dieses möglichst landesweit vergleichbar wäre, damit die Versicherung problemlos überregional transferiert werden kann. Eine weitere Begründung für diese Lösung ist, dass die Wanderarbeiter dann nicht die Altlasten der städtischen Versicherung mittragen müssten. Allerdings sollte dieses spezielle System nicht für die Wanderarbeiter gelten, die bereits eine stabile und reguläre Beschäftigung haben und damit tatsächlich keine Wanderarbeiter mehr sind, sondern nur für diejenigen, die sich noch „auf der Wanderung“ befinden.

Das System sollte vor allem bezahlbar sein, sprich: günstige Beiträge vorsehen, damit möglichst viele Wanderarbeiter es akzeptieren. Dabei wäre die Funktion dieses Systems als Übergang einerseits zum städtischen Rentenrecht und andererseits zum ländlichen Rentenrecht zu beachten. Bei der Suche nach einer geeigneten Lösung könnten die Erfahrungen der EU sicherlich sehr interessant sein. Die rentenrechtlichen Vorschriften in den einzelnen Mitgliedsländern sind noch differenzierter und komplizierter als in China, trotzdem ist in der EU die Rentenversicherung für grenzübergreifende Wanderarbeiter geregelt.

Von allen Versicherungszweigen spielen die Arbeitslosen- und Mutterschaftsversicherung eine weit geringere Rolle, die Mutterschaftsversicherung ist sogar

weitgehend in den Hintergrund getreten. Dies gilt aber auch im städtischen Bereich. Mit der Ein-Kind-Politik hat diese Versicherung im langen Menschenleben ohnehin keine große Bedeutung. Die Arbeitslosenversicherung allerdings wird zunehmend wichtiger. Das Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit hat sich vorgenommen, im ersten Schritt die Wanderarbeiter mit regulären Beschäftigungsverhältnissen zu versichern. Die Arbeitslosenversicherung wird kein schwieriges Thema sein. Gemäß der Arbeitslosenverordnung von 1999 beträgt der Beitragssatz für den Arbeitgeber 2% der Gesamtlohnsumme und die ländlichen Wanderarbeiter sind beitragsfrei, während die städtischen Beschäftigten einen Beitragssatz von 1% ihres Gehaltes zahlen müssen. Nach einer Beitragszeit von einem Jahr haben die Wanderarbeiter im Fall von Arbeitslosigkeit Anspruch auf entsprechende Leistungen. Der Kern des Problems liegt hier eher in der Umsetzung. Dies aber gilt für alle Versicherungsweige.

Literatur

- Cai, Heping (2007), „Arbeitsschutz und Unfallversicherung der ländlichen Wanderarbeiter der Volksrepublik China“, in: *Die Berufsgenossenschaft*, Nr.11, S.450-454
- (2006), „Ländliche Wanderarbeitnehmer in der Volksrepublik China – Probleme und Lösungsansätze“, in: *Zeitschrift für internationales und ausländisches Sozialrecht*, Nr.4, S.298-322
- Chengdu shi zhengfu (Stadtregierung Chengdu) (2003), *Chengdu shi fei chengzhen huji congyerenyuan zonghe shehuibaoxian zanxing banfa. Cheng fu fa [2003] 7 hao* (Vorläufige Ausführungsbestimmungen zur allgemeinen Sozialversicherung für Erwerbsspersonen mit nicht städtischer Haushaltsregistrierung. AZ Cheng fu fa Nr.7, 2003), zitiert nach Chengdu shi laodong baozhang xinxi wang (Nachrichtennetzwerk für Arbeitsversicherung der Stadt Chengdu). Online: <http://www.cdldbz.gov.cn/PD0603020529/WD0603023047.asp> (Aufruf: 14.02.2008)
- China Law Info. Online: <http://law.chinalawinfo.com/>
- Guang, Lei (2005), „Guerrilla Workforce: Migrant Renovators, State Power, and Informal Work in Urban China“, in: *Politics & Society*, Vol.33, Nr.3, (September), S.481-506
- Guangxi Zhuang zu zizhiqiu mingong banshichu (Büro für ländliche Arbeiter der Autonomen Region Guangxi der Zhuang Nationalität) (1992), *Xianji nongcun shehui yanglao baoxian jiben fang'an (shixing). Min ban fa [1992]*

- 2 hao (Grundkonzept zur ländlichen Sozialrentenversicherung auf der Kreisstadtebene (probeweise). AZ Min ban fa Nr.2, 1992), 3.1.1992, zitiert nach Zhongguo falü fagui daquan (chnlaw.net). Online: http://www.chnlaw.net/difang/HTML/difang_7791.htm (Aufruf: 14.02.2008)
- Guojia tongji ju nongcun si (Abteilung ländlicher Raum des Staatlichen Statistikkamtes) (2007), „2006 nian quanguo nongcun waichu wu gong laodongli jixu zengjia“ (Abwanderung ländlicher Arbeitskräfte im Jahr 2006 weiter zunehmend), in: *Jianming tongji ziliao* (Kurzstatistik), Nr.8. Online: <http://www.sannong.gov.cn/qwfb/nmsr/200705100028.htm> (Aufruf: 18.02.2008)
- Guowuyuan (Staatsrat) (2006), *Guowuyuan guanyu jiejie nongmingong wenti de ruogan yijian. Guo fa [2006] 5 hao* (Verschiedene Empfehlungen des Staatsrates zur Lösung der Probleme der ländlichen Wanderarbeitnehmer. AZ Guo fa Nr.5, 2006), zitiert nach Quanguo zhiye peixun jiaocai wang (China Occupation Training Textbooks). Online: <http://www.cott.org.cn/newsdetail.cfm?iCntno=6724> (Aufruf: 20.02.2008)
- (2005), *Guowuyuan guanyu wanshan qiye zhigong jiben yanglao baoxian zhidu de jue ding. Guo fa [2005] 38 hao* (Beschluss des Staatsrats zur Vervollständigung des Grundrentenversicherungssystems für Beschäftigte in Unternehmen. AZ Guo fa Nr.38, 2005), zitiert nach Guangdong sheng shehui baoxian jijin guanli ju. Online: http://www.gdsi.gov.cn/upload/resource/sbdt_content.jsp?contentId=651 (Aufruf: 20.02.2008)
- (2003), *Gongshang baoxian tiaoli. Guowuyuan ling [2003] 375 hao* (Verordnung zur Unfallversicherung. Dekret des Staatsrates Nr.375, 2003), zitiert nach Wuxi shi laodong he shehui baozhang ju (Büro für Arbeit und soziale Sicherheit der Stadt Wuxi). Online: <http://www.wxlss.com/html/2003-07/2522.htm> (Aufruf: 20.02.2008)
- (1999), *Shiye baoxian tiaoli. Guowuyuan ling [1999] 258 hao* (Verordnung zur Arbeitslosenversicherung. Dekret des Staatsrats Nr. 258, 1999), zitiert nach Zhonghua Renmin Gongheguo laodong he shehui baozhang bu (Ministry of Labour and Social Security). Online: http://www.molss.gov.cn/gb/zt/2007-09/29/content_198750.htm (Aufruf: 20.02.2008)
- (1998), *Guanyu jianli chengzhen zhigong jiben yiliao baoxian zhidu de jue ding. Guo fa [1998] 44 hao* (Beschluss des Staatsrats über die Errichtung eines Basiskrankenversicherungssystems für Beschäftigte in Städten. AZ Guo fa Nr.44, 1998), zitiert nach Heilongjiang sheng laodong zhengyi zhongcai wang. Online: <http://hl.lss.gov.cn/hljszcw/news.jsp?ID=269&tableNa>

me=Web_LDZC03 (Aufruf: 20.02.2008)

- (1997), *Guowuyuan guanyu jianli tongyi de qiye zhigong jiben yanglao baoxian zhidu de jue ding*. *Guo fa* [1997] 26 hao (Beschluss des Staatsrats über die Einrichtung eines einheitlichen Grundrentenversicherungssystems für Beschäftigte in Unternehmen. AZ Guo fa Nr.26, 1997), zitiert nach Zhonghua Renmin Gongheguo guojia fazhan he gaige weiyuanhui (National Development and Reform Commission). Online: http://www.sdpc.gov.cn/jyys/zcfg/t20050714_35691.htm (Aufruf: 20.02.2008)
- (1995), *Guanyu shenhua qiye zhigong yanglao baoxian zhidu gaige de tongzhi*. *Guo fa* [1995] 6 hao (Mitteilung des Staatsrats über die Vertiefung der Reform des Rentenversicherungssystems für Beschäftigte in Unternehmen. AZ Guo fa Nr.6, 1995), zitiert nach Heilongjiang sheng laodong zhengyi zhongcai wang. Online: http://hl.lss.gov.cn/hljszcw/news.jsp?ID=265&tableName=Web_LDZC03 (Aufruf: 20.02.2008)
- Laodong bu (Arbeitsministerium) (1996), *Qiye zhigong gongshang baoxian shixing fangfa*. *Lao bu fa* [1996] 266 hao (Maßnahmen zur probeweisen Einführung der Unfallversicherung für Beschäftigte in Unternehmen. AZ Lao bu fa Nr.266, 1996), zitiert nach Jiangxi sheng Shanggao xian renshi laodong he shehui baozhang ju (Büro für Arbeit und soziale Sicherheit Kreis Shanggao, Jiangxi). Online: <http://www.sgrslzb.gov.cn/showart.asp?id=82> (Aufruf: 20.02.2008)
- (1994), *Qiye zhigong shengyu baoxian shixing banfa*. *Lao bu fa* [1994] 504 hao (Vorläufige Maßnahmen zur Mutterschaftsversicherung für Beschäftigte in Unternehmen. AZ Lao bu fa Nr.504, 1994), zitiert nach Zhonghua Renmin Gongheguo guojia renkou he jihua shengyu weiyuanhui (National Population and Family Planning Commission of China). Online: http://www.chinapop.gov.cn/flfg/xgflfg/t20040326_31290.htm (Aufruf: 20.02.2008)
- Ni, Haomei (2007), „Nongmingong shehui baoxian zhong cunzai de wenti ji jianyi“ (Probleme der Sozialversicherung für Wanderarbeiter und Ratschläge), in: *Chinese Workers' Movement*, Nr.4, S.24-25
- Shanghai shi renmin zhengfu (Volksregierung der Stadt Shanghai) (2007), *Shanghai shi shehui baozhang „shiyi wu guihua“*. *Hu fu fa* [2007] 32 hao („11. Fünfjahresprogramm“ für die soziale Sicherheit der Stadt Shanghai. AZ Hu fu fa Nr.32, 2007). Online: <http://www.sh.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/node12344/userobject26ai12313.html> (Aufruf: 14.02.2008)
- Wu, Bin (2008), „Nongmingong tuibaochao yin he er qi?“ (Was sind die Gründe für die Austrittsflut von Bauernarbeitern aus der Sozialversicherung?), in:

Renmin Ribao (Volkszeitung), 8. Januar

You, Jun (Hrsg.) (2007), *2006-2007 nian Zhongguo jiuye baogao* (Bluebook of the Chinese Employment 2006-2007), Beijing: Zhongguo laodong shehui baozhang chubanshe (China Labour and Social Security Press)

Zhao, Dengyan (2008), *Dangxin nongmin gong tuibao cheng difang zhengfu tikuanjin* (Aufgepasst, ländliche Arbeiter, die aus der [Sozial]versicherung ausscheiden, werden zum Geldautomaten für Lokalregierungen), in: China.com.cn, 9.1.2008. Online: http://www.china.com.cn/review/txt/2008-01/09/content_9503704.htm (Aufruf: 14.02.2008)

Zhonghua Renmin Gongheguo laodong he shehui baozhang bu (Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit) (2007), *Guanyu 2007 nian shang ban nian laodong baozhang shiye fazhan jihua zhixing qingkuang de tongbao. Lao she bu han [2007] 197 hao* (Statistikblatt zur Entwicklung von Arbeit und sozialer Sicherheit, erste Jahreshälfte 2007. AZ Lao she bu han Nr.197, 2007)

Zhonghua Renmin Gongheguo laodong he shehui baozhang bu guihua caiwu si (Abteilung Planung und Finanzen, Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit) (o.J.), *2006 niandu laodong he shehui baozhang shiye fazhan tongji gongbao* (Amtliche Bekanntmachung über die Statistik zur Entwicklung im Bereich Arbeit und soziale Sicherheit 2006). Online: http://www.molss.gov.cn/gb/news/2007-05/18/content_178167.htm (Aufruf: 14.02.2008)

Zhongguo Tongji Chubanshe (2007) (Hrsg.), *Zhongguo Tongji Nianjian 2007* (China Statistical Yearbook 2007), Beijing: Zhongguo tongji chubanshe (China Statistical Press)

ZTC siehe Zhongguo Tongji Chubanshe