

Die chinesische Arbeitslosenversicherung wurde anfänglich hauptsächlich als eine Art Hilfsmaßnahme für die Grundlebenssicherung der Arbeitslosen aufgebaut. In den Arbeitslosenversicherungsregeln von 1999 wurden keine Förderungsmaßnahmen festgelegt, so dass die Arbeitslosenversicherung zu dieser Zeit keine Förderungsfunktion besaß. Nachdem die Funktion der Lebensunterhaltssicherung durch die städtische Existenzminimumssicherung ersetzt wurde, und die Förderungsfunktion durch die aktive Beschäftigungspolitik ausgeübt wird, stellt sich die Frage, ob die Arbeitslosenversicherung, die der gegenwärtigen Beschäftigungslage nicht entspricht, weiter existieren soll.⁷⁴⁰ Einige Experten haben vorgeschlagen, durch Erhöhung des Leistungsniveaus die Motivation zur Teilnahme zu steigern.⁷⁴¹ Allerdings nimmt die Regierung zurzeit noch keinen klaren Standpunkt hierzu ein. Der Überschuss des Arbeitslosenversicherungsfonds wird nun in Pilotprojekten für die Beschäftigungsförderung genutzt.⁷⁴²

IV. Zwischen Land und Stadt: Soziale Sicherung für die Wanderarbeiter

Der Urbanisierungsprozess Chinas, der wegen der chinesischen sozialistischen Industrialisierungsstrategie in den 1950er bis 1970er Jahren stagnierte,⁷⁴³ beschleunigt sich seit Anfang der 1980er Jahre mit der Wirtschaftsreform. Die durch die Landwirtschaftsreform freigesetzten ländlichen Arbeitskräfte strömen in die Städte und arbeiten als formelle oder informelle Beschäftigte in verschiedenen Industrie- sowie Dienstleistungssektoren. Allerdings sind sie durch das *Hukou*-Registrierungssystem und die Bodenpolitik weiterhin an ihr Ackerland gebunden. Deswegen wandert der Großteil von ihnen oft wie Zugvögel zwischen Land und Stadt. Die ständige Wanderschaft der ländlichen überschüssigen Arbeitskräfte, die als ein charakteristisches Phänomen des chine-

740 Siehe: 王绍光, 大转型: 1980年代以来中国的双向运动 (Wang, Shaoguang, The Great Transformation: Double Movement in China since the 1980s), in: 中国社会科学 (Social Science in China), 2008, 1, S. 147, vgl. auch: 国务院发展研究中心社会保障制度改革研究课题组, 中国城镇失业保障制度改革的回顾与前瞻 (Forschungsgruppe des Staatsrats für Reform der sozialen Sicherheit, Rückschau und Vorschau auf die Reform der Arbeitslosensicherung), in: 管理世界 (Management World), 2001/1, S. 84ff.

741 Siehe: 顾昕, 通向普遍主义的艰难之路: 中国城镇失业保险制度的覆盖面分析 (Gu, Xin, Analyse zum Deckungsbereich der chinesischen Arbeitslosenversicherung in Städten und Gemeinden), in: 东岳论丛 (Dong Yue Tribune), 2006/5, S. 32; 孙炳耀, 完善失业保障制度的思路与对策 (Sun, Bingyao, Approaches and Policies to Enhance Unemployment Benefit System), in: 陈佳贵/王延中, 中国社会保障发展报告 (2001-2004) No. 2 (Chen, Jiagui/Wang, Yanzhong (Hrsg.), China Social Security System Development Report), S. 145ff; 王延中/张车伟, 我国失业保险制度的主要问题与对策 (Wang, Yanzhong/Zhang, Chewei, Die Hauptprobleme des chinesischen Arbeitslosenversicherungssystems und Vorschläge), in: 中国经贸导刊 (China Economic & Trade Herald), 2005/11, S. 23.

742 劳动和社会保障部/财政部, 关于适当扩大失业保险基金支出范围试点有关问题的通知 (Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit/Finanzministerium, Bekanntmachung über einige Frage zum Pilotprojekt der zweckmäßigen Erweiterung von Ausgaben des Arbeitslosenversicherungsfonds), 劳社部发 (2006) 5号, vom 11. 01. 2006.

743 Ausführlich in: Erster Teil, Industrialisierung und *Hukou*-Registrierung.

sischen Urbanisierungsprozesses bezeichnet wird, führt zu einer Reihe von Frage bezüglich der Beschäftigung und der sozialen Sicherheit.⁷⁴⁴

1. Begriff und Geschichte

Der chinesische Begriff „农民工 (nóngmíngōng)“, der im Deutschen oft als „Wanderarbeiter“ übersetzt wird, wird in den „Ansichten des Staatsrats zur Lösung der Probleme der Wanderarbeiter“⁷⁴⁵ wie folgend definiert:

„Wanderarbeiter sind eine neue Arbeitergruppe, die im Prozess von Reform und Öffnung, Industrialisierung sowie Urbanisierung Chinas aufgetreten sind. Ihre *Hukous* bleiben noch auf dem Land, dennoch sind sie hauptsächlich in nicht landwirtschaftlichen Bereichen beschäftigt. Manche von ihnen sind sowohl als Bauer als auch als Arbeiter mobil tätig, sie wandern außerhalb der Saisonzeit zum Arbeiten in die Städte. Manche sind lange Zeit in den Städten beschäftigt und ein wichtiger Bestandteil der Industriearbeiter geworden.“

Als Wanderarbeiter im engeren Sinne werden die ländlichen Arbeitskräfte erfasst, die ihre Heimat verlassen und in den Städten arbeiten. Im weiteren Sinne werden die in den nicht landwirtschaftlichen Bereichen ihrer Heimatkreise – hauptsächlich in Dorfunternehmen und in der Privatwirtschaft – beschäftigten ländlichen Arbeitskräften auch als Wanderarbeiter bezeichnet.⁷⁴⁶

Der Begriff „Wanderarbeiter“ erschien zum ersten Mal 1984 in einer Zeitschrift der *Chinesischen Akademie für Sozialwissenschaft*.⁷⁴⁷ Damals entwickelten sich die Dorfunternehmen rasant, weshalb eine große Anzahl der ländlichen Arbeitskräfte in die Dorfunternehmen ging. Dieses Beschäftigungsmodell wird als „den Boden verlassen, aber in der Heimat bleiben“⁷⁴⁸ bezeichnet. Von 1983 bis 1988 arbeiteten insgesamt 63 Millionen ländliche Arbeiter in den Dorfunternehmen.⁷⁴⁹

Die massenhafte Wanderung der ländlichen Arbeitskräfte hat zu Beginn der 1990er Jahre angefangen. Der Erfolg der Landwirtschaftsreform – das ausreichende Lebensmittelangebot – führte zu der Aufhebung der städtischen Getreide- und Warenzulagen, die früher ein Haupthindernis der Mobilität der Arbeitskräfte zwischen Stadt und Land waren. Andererseits fand ein Wirtschaftsaufschwung Ende der 1980er Jahre in den Küstengebieten statt, daraus resultierte der große Arbeitskräftebedarf in der Produktions-

744 国务院研究室课题组, 中国农民工研究总报告 (*Forschungsgruppe des Staatsrats, Reporting on the Problems of Chinese Farmer-turned Workers*), S. 2ff.

745 国务院关于解决农民工问题的若干意见, 国发 (2006) 5号, vom 27. 03. 2006.

746 Vgl. 国务院研究室课题组, 中国农民工研究总报告 (*Forschungsgruppe des Staatsrats, Reporting on the Problems of Chinese Farmer-turned Workers*), S. 1; 游钧, 2006 - 2007年: 中国就业报告 (*You, Jun (Hrsg.), 2006 - 2007: Blue Book of the Chinese Employment*), S. 320.

747 国务院研究室课题组, 中国农民工研究总报告 (*Forschungsgruppe des Staatsrats, Reporting on the Problems of Chinese Farmer-turned Workers*), S. 2ff.

748 Ausführlich siehe: 温铁军, 我们是如何重新得到迁徙自由的 (*Wen, Tiejun, Wie wir die Freizügigkeit wieder bekommen haben*), in: 中国改革 (*China Reform*), 2002/5, S. 12ff.

749 国务院研究室课题组, 中国农民工研究总报告 (*Forschungsgruppe des Staatsrats, Reporting on the Problems of Chinese Farmer-turned Workers*), S.2.

sowie Bauindustrie.⁷⁵⁰ Aus diesem Grund ist der städtische Arbeitsmarkt für die ländlichen Arbeitskräfte zugänglich gemacht worden. Die Zahl der überregional wandernden Arbeitskräfte war von zwei Millionen am Anfang der Wirtschaftsreform auf 62 Millionen im Jahre 1993 rasant gestiegen.⁷⁵¹

Seit Mitte der 1990er Jahre wurde die Immigration der Wanderarbeiter in einigen Städten beschränkt, da die großen Städte damals schon wegen der Strukturänderung der Staatsunternehmen mit hoher Arbeitslosigkeit belastet waren. Demgegenüber hat die Zentrale vom Standpunkt der einheitlichen Entwicklungsplanung von Stadt und Land die Migration der ländlichen Arbeiter positiv beurteilt. Aus ihrer Sicht verändert die Migration der ländlichen Arbeitskräfte die dualistische Stadt-Land-Struktur, verkleinert die Einkommenskluft zwischen Stadt und Land und beschleunigt den Aufbau einer landesweit einheitlichen Beschäftigungspolitik. Daher hat die Zentralregierung bestimmt, die Migration der Wanderarbeiter zu lenken, dafür wurden eine Reihe von Maßnahmen für die Verbesserung der Beschäftigungs- und Lebenssituation der Wanderarbeiter ergriffen.⁷⁵²

Die Wanderarbeiter sind meistens junge Landbewohner aus der Mitte und dem Westen Chinas. Ihr durchschnittliches Alter betrug 2004 28,6 Jahre.⁷⁵³ Sie betätigen sich in verschiedenen Branchen der Volkswirtschaft. In der Produktions-, Bau-, Bergbauindustrie sowie im Dienstleistungsgewerbe liegt die Anzahl der Wanderarbeiter bei über 50% der Beschäftigten.⁷⁵⁴ 2006 betrug die Zahl der außerhalb ihrer Heimatkreise (länger als einen Monat) arbeitenden Wanderarbeiter ca. 132 Millionen,⁷⁵⁵ außerdem wurden knapp 50 Millionen ländliche Arbeiter in nicht landwirtschaftlichen Bereichen ihrer Heimatkreise beschäftigt.⁷⁵⁶

Wegen ihrer geringen beruflichen Qualifikation werden die Wanderarbeiter normalerweise schlecht bezahlt, ihre Arbeitsverhältnisse sind nicht fest. Ohne Stadt-*Hukou* werden sie in vielen Bereichen, wie der sozialen Sicherung, der Schulbildung ihrer Kinder sowie der Wohnungsversorgung, im Vergleich zu den städtischen Arbeitern ungleich behandelt. Aus diesen Gründen ist es für die Wanderarbeiter schwierig, sich in den Städten lange aufzuhalten und zu integrieren. Allerdings wird das Entstehen einer armen wandernden Bevölkerungsgruppe durch die chinesische Bodenpolitik verhindert. Der Wanderarbeiter hat wegen seines Land-*Hukous* Anspruch darauf, das von seiner

750 Siehe: 温铁军, 我们是怎样重新得到迁徙自由的 (*Wen, Tiejun*, Wie wir die Freizügigkeit wieder bekommen haben), in: 中国改革 (*China Reform*), 2002/5, S. 13.

751 国务院研究室课题组, 中国农民工研究总报告 (*Forschungsgruppe des Staatsrats*, Reporting on the Problems of Chinese Farmer-turned Workers), S. 3.

752 Nr. 1 der Ansichten des Staatsrats zur Lösung der Probleme der Wanderarbeiter von 2006.

753 国务院研究室课题组, 中国农民工研究总报告 (*Forschungsgruppe des Staatsrats*, Reporting on the Problems of Chinese Farmer-turned Workers), S. 4ff.

754 Nr. 1 der Ansichten des Staatsrats zur Lösung der Probleme der Wanderarbeiter von 2006.

755 第二次全国农业普查主要数据公报第五号 (Statistisches Bulletin Nr. 5 der 2. landwirtschaftlichen Untersuchung Chinas), http://www.stats.gov.cn/tjgb/nypcgb/qgnypcgb/t20080227_40246-4718.html (Stand: 15. 07. 2010).

756 游钧, 2006 - 2007年: 中国就业报告 (*You, Jun* (Hrsg.), 2006 - 2007: Blue Book of the Chinese Employment), S. 320.

Familie bewirtschaftete Ackerland⁷⁵⁷ weiter zu behalten, das seit der Bodenreform in den 1950er Jahren nicht nur ein Produktfaktor, sondern auch als eine Grundlebenssicherung angesehen wird.⁷⁵⁸ Deshalb haben sich die meisten von ihnen für ein „Zugvogel-Arbeitsmodell“ entschieden.

2. Leitlinien für die Wanderarbeiterfrage

Die Zahl der Erwerbsfähigen in China wird im Jahre 2020 ihren Höhepunkt erreichen und wird ab dann voraussichtlich ca. zehn Jahre lang anhalten.⁷⁵⁹ Wegen der riesigen ländlichen Bevölkerungszahl dauert die chinesische Urbanisierung noch lange an. Aufgrund der aktiven Position der Regierung zur Urbanisierung werden sich immer mehr Wanderarbeiter in den Städten niederlassen. Dieser Prozess wird allerdings unter Führung und Kontrolle der Regierung durchgeführt. Erst im Jahre 2006 wurden die politischen Richtlinien für die Wanderarbeiter von der Zentralregierung festgelegt.⁷⁶⁰ Sie sind ihrem Wesen nach Übergangsmaßnahmen für diesen Prozess, wegen der langen zeitlichen Periode verfügen sie aber auch über einen langfristigen Charakter. Die Schwerpunkte liegen zurzeit in den folgenden Aspekten:

- Festhalten des Bodennutzungsrechts der Wanderarbeiter und des Haushaltsverantwortungssystems,⁷⁶¹ damit die Grundlebenssicherung der Wanderarbeiter gewährleistet wird,⁷⁶²
- Förderung der Migration der Wanderarbeiter in kleine Städte oder Gemeinden ihrer Heimatkreise,⁷⁶³
- Verbesserung der Beschäftigungssituation und der sozialen Sicherung der Wanderarbeiter,⁷⁶⁴
- Schutz der Rechte und Interessen der Wanderarbeiter.⁷⁶⁵

Für die soziale Sicherung der Wanderarbeiter wurden einige Arbeitsschwerpunkte, bei denen es hauptsächlich um soziale Versicherungen geht, in dem oben genannten Dokument festgelegt. Zuerst haben die Arbeitsunfallversicherung und die Sicherung für

757 In China gehört das Ackerland aufgrund des Kollektiveigentums nicht der Bauernfamilie sondern dem Dorf. Art. 10 Abs. 2 der Verfassung von 1982.

758 Nr. 27 der Ansichten des Staatsrats zur Lösung der Probleme der Wanderarbeiter von 2006; vgl. 温铁军, 农民社会保障与土地制度改革 (Wen, Tiejun, Soziale Sicherung der ländlichen Bevölkerung und Reform der Bodenpolitik), in: 学习月刊 (Study Monthly), 2006/10, S. 20.

759 Siehe: 韩长赋, 关于农民工问题调研后的几点思考 (Han, Changfu, Einige Gedanken über die Frage der Wanderarbeiter), in: 国务院研究室课题组, 中国农民工研究总报告 (Forschungsgruppe des Staatsrats, Reporting on the Problems of Chinese Farmer-turned Workers), S. 63.

760 Ansichten des Staatsrats zur Lösung der Probleme der Wanderarbeiter von 2006.

761 Ausführlich: Erster Teil, Wirtschaftsreform.

762 Nr. 27 der Ansichten des Staatsrats zur Lösung der Probleme der Wanderarbeiter von 2006.

763 Nr. 26, 31, 32, 33, 34 der Ansichten des Staatsrats zur Lösung der Probleme der Wanderarbeiter von 2006.

764 Abschnitt 3, 4, 5, 6, 7 der Ansichten des Staatsrats zur Lösung der Probleme der Wanderarbeiter von 2006.

765 Abschnitt 8 der Ansichten des Staatsrats zur Lösung der Probleme der Wanderarbeiter von 2006.

schwere Krankheiten Priorität gehabt. Die Wanderarbeiter sollen wie die städtischen Beschäftigten von der Arbeitsunfallversicherung erfasst werden. Alle Arbeitseinheiten müssen unverzüglich für ihre Wanderarbeiter die Formalitäten der Arbeitsunfallversicherung erledigen und rechtzeitig die Beiträge zahlen.⁷⁶⁶ Hinsichtlich der Gesundheitsversicherung kann ein Solidarfonds für die Krankenversicherung der Wanderarbeiter errichtet werden. In manchen Regionen können die Wanderarbeiter, die schon fest beschäftigt sind, direkt in die Grundkrankenversicherung der städtischen Beschäftigten integriert werden. Die Wanderarbeiter können auch an dem ländlichen kooperativen medizinischen System teilnehmen.⁷⁶⁷ Es wird untersucht werden, wie eine der hohen Mobilität der Wanderarbeiter entsprechende Altersversicherung zu errichten ist. Die Altersversicherung der Wanderarbeiter soll mit anderen Alterssicherungssystemen verknüpf- und übertragbar sein, und der Beitragssatz soll relativ niedrig sein.⁷⁶⁸

Für die Regierung ist es schwierig, in einem langen Übergangsprozess für eine wandernde Arbeiter-Bauern-Gruppe ein soziales Sicherungssystem zu errichten, weil es nicht nur um die Auswahl der geeigneten Sicherungsmodelle, sondern besonders um die Verknüpfungen mit den sozialen Sicherungen anderer Gruppen geht. Dafür hat der Staatsrat noch keinen einheitlichen Plan vorgelegt. Die derzeitigen Leitlinien des Staatsrats erkennen im gewissen Maße die bisherige Praxis der lokalen Regierungen in diesem Bereich an. Damit wird den lokalen Regierungen genehmigt, sich weiter selbst für das Modell der Wanderarbeiterversicherung zu entscheiden.

3. Soziale Versicherungen für die Wanderarbeiter

a) Modelle der Wanderarbeiterversicherung

Während die Wanderarbeiter die ländlichen sozialen Sicherungen weiter genießen können, entwickeln die Stadtregierungen soziale Versicherungen für die in den städtischen Unternehmen beschäftigten Wanderarbeiter. Da die Zentralregierung lange Zeit zögerte, landesweit einheitliche Leitlinien für die Wanderarbeiterversicherung festzulegen, entwickelten die lokalen Regierungen seit Ende der 1990er Jahre separat Modelle der Wanderarbeiterversicherung, die sehr unterschiedlich voneinander sind.

Die Wanderarbeiterversicherungsmodelle können grob in zwei Gruppen eingeteilt werden. Eine ist das sogenannte „Shanghai-Modell“, dabei baut die lokale Regierung ein eigenes soziales Versicherungssystem für Wanderarbeiter auf. Die andere Variante wird als „Shenzhen-Modell“ oder „Guangdong-Modell“ bezeichnet, bei dieser werden die Wanderarbeiter in das Versicherungssystem der städtischen Beschäftigten einbezogen.⁷⁶⁹

766 Nr. 16, 17 der Ansichten des Staatsrats zur Lösung der Probleme der Wanderarbeiter von 2006.

767 Nr. 16, 18 der Ansichten des Staatsrats zur Lösung der Probleme der Wanderarbeiter von 2006.

768 Nr. 16, 19 der Ansichten des Staatsrats zur Lösung der Probleme der Wanderarbeiter von 2006.

769 Ausführlich vgl. 都阳/高文书, 中国离一元社会保障体系有多远 (Du, Yang/Gao, Wenshu, How far is china away from an intergrated social security system), in: 中国劳动经济学 (China Labor Economics), 2005, Vol. 2 No. 2, S. 48ff.; 游钧, 2006 - 2007年: 中国就业报告 (You, Jun (Hrsg.),

aa) *Shanghai*-Modell

Im Jahre 2002 hat die Regierung der Stadt *Shanghai* die „Vorläufigen Maßnahmen der Stadt *Shanghai* zur Gesamtversicherung für die auswärtigen Beschäftigten“⁷⁷⁰ veröffentlicht. Bei diesem Versicherungsmodell werden Arbeitsunfallversicherung und Krankenversicherung zusammen mit Altersversicherungszuschüssen in eine umfassende Versicherung erfasst.⁷⁷¹ Nach dieser Verordnung wird 60% des Durchschnittslohns aller lokalen Beschäftigten des vergangenen Jahres als Beitragsgrundlage genommen. Der Arbeitgeber zahlt 12.5% von der Beitragsgrundlage als Beitrag (7% für Altersversicherung, 5.5% für Kranken- und Arbeitsunfallversicherung) für jeden seiner auswärtigen Arbeitnehmer, die keinen *Shanghai-Hukou* haben, in den Fonds der Gesamtversicherung.⁷⁷² Die versicherten Arbeitnehmer sind beitragsfrei. Demgegenüber zahlen die auswärtigen Selbständigen selbst den Beitrag (auch 12.5% von der Beitragsgrundlage). Bei der Gesamtversicherung sind die Leistungsniveaus und der Beitragssatz von den Versicherungen für Beschäftigte in städtischen Unternehmen unterschiedlich und vergleichsweise niedrig.⁷⁷³

Weil die Beitragszahlung und die Verwaltung dieses Modells ziemlich einfach sind, wird es von den Arbeitgebern und Wanderarbeitern leichter akzeptiert. Allerdings hat die *Shanghai*-Regierung keine Verknüpfungen zwischen der Gesamtversicherung der Wanderarbeiter und den städtischen sowie ländlichen Versicherungssystemen geschaffen. Außerdem ist das Leistungsniveau der Altersversicherungszuschüsse wegen der geringen Beitragshöhe so niedrig, dass das Altersrisiko der Versicherten nicht dadurch abgedeckt werden kann.⁷⁷⁴

Die Stadt *Chengdu* hat im Jahr 2003 aufgrund der *Shanghai*-Erfahrung auch eine Gesamtversicherung für die Beschäftigten mit Land-*Hukou* aufgebaut, die ebenfalls Unfall-, Kranken- sowie Altersversicherung umfasst.⁷⁷⁵ Nach der Veröffentlichung der

2006 – 2007: Blue Book of the Chinese Employment), S. 362ff; 国务院研究室课题组, 中国农民工研究总报告 (*Forschungsgruppe des Staatsrats, Reporting on the Problems of Chinese Farmer-turned Workers*), S. 35; 劳动和社会保障部社会保障研究所, 城镇化进程加快过程中农民工社会保障制度研究 (*Forschungsinstitut für soziale Sicherheit beim Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit, Das soziale Sicherungssystem für die Wanderarbeiter im Urbanisierungsprozess*), in: 社会保障研究 (*Forschung über die soziale Sicherheit*), 2006/1, S. 4.

770 上海市外来从业人员综合保险暂行办法, 上海市人民政府令第123号, vom 22. 07. 2002, geändert am 30. 08. 2004, <http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node3124/node3125/node3129/userobject6ai1130.html> (Stand: 15. 07. 2010).

771 § 2 der Vorläufigen Maßnahmen zur Gesamtversicherung für die auswärtigen Beschäftigten in *Shanghai* von 2002.

772 § 9 Abs. 1 der Vorläufigen Maßnahmen in *Shanghai* von 2002.

773 § 14, 15, 16 der Vorläufigen Maßnahmen in *Shanghai* von 2002.

774 劳动和社会保障部社会保障研究所, 城镇化进程加快过程中农民工社会保障制度研究 (*Forschungsinstitut für soziale Sicherheit beim Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit, Das soziale Sicherungssystem für die Wanderarbeiter im Urbanisierungsprozess*), in: 社会保障研究 (*Forschung über die soziale Sicherheit*), 2006/1, S. 14.

775 成都市非城镇户籍从业人员综合社会保险暂行办法 (Vorläufige Maßnahmen der Stadt *Chengdu* zur Gesamtversicherung der Beschäftigten ohne Stadt-*Hukou*), 成府发 (2003) 7号, vom 21. 01. 2003, <http://www.51labour.com/lawcenter/lawshow-67712.html> (Stand: 15. 07. 2010).

Ansichten des Staatsrats zur Lösung der Probleme der Wanderarbeiter von 2006 wurden spezielle Maßnahmen zur Unfall- und Krankenversicherungen der Wanderarbeiter auch in den Küstenstädten *Tianjin*⁷⁷⁶ sowie *Dalian*⁷⁷⁷ ausgearbeitet.

bb) *Shenzhen*-Modell

Als die erste Sonderwirtschaftsregion Chinas hatte die Stadt *Shenzhen* im Jahr 1993 angefangen, die Wanderarbeiter formell im städtischen System der sozialen Sicherungen einzubeziehen.⁷⁷⁸ Aufgrund der staatlichen Normen und der lokalen Verordnungen der Provinz *Guangdong*, in der die Stadt *Shenzhen* liegt, wurden die Regelungen über die Wanderarbeiterversicherung von der Stadtregierung allmählich verbessert. Zurzeit ist das Versicherungssystem relativ ausgearbeitet.

Bei dem *Shenzhen*-Modell gibt es keine speziellen Verordnungen über die Wanderarbeiterversicherung. Die Renten-, Kranken-, und Arbeitsunfallversicherungen der Wanderarbeiter werden mit den Versicherungen der städtischen Beschäftigten zusammen geregelt, aber die Wanderarbeitnehmer werden gleich wie bei dem *Shanghai*-Modell nicht von der Arbeitslosenversicherung und der Mutterschaftsversicherung erfasst. Die Teilnahmebedingungen der Wanderarbeiter an den sozialen Versicherungen sind grundsätzlich gleich wie die Bedingungen für die Arbeitnehmer mit Stadt-*Hukou*, allerdings sind die Beitragssätze und die Leistungen der Renten- und Krankenversicherung für sie vergleichsweise niedrig (ähnlich wie beim *Shanghai*-Modell). Außerdem durften die Wanderarbeiter vor Erlass der „Vorläufigen Maßnahmen zur Übertragung und Fortsetzung der Rentenversicherungsbeziehungen“, die die Wanderarbeiter auch betreffen,⁷⁷⁹ freiwillig aus der Grundrentenversicherung austreten.⁷⁸⁰

Das *Shenzhen*-Modell wird in der Provinz *Guangdong* provinzweit durchgeführt. Die Provinz *Zhejiang* hat auch einen ähnlichen Mechanismus aufgebaut.⁷⁸¹ Demgegenüber hat die Stadt *Beijing* die sozialen Versicherungen der Wanderarbeiter, die grundsätzlich

776 天津市农民工参加医疗工伤综合保险办法 (Maßnahmen der Stadt *Tianjin* zur gesamten Kranken- und Arbeitsunfallversicherung der Wanderarbeiter), vom 25. 06. 2008, <http://csi.tjftz.gov.cn/system/2008/08/21/010017023.shtml> (Stand: 15. 07. 2010).

777 大连市农民工基本医疗保险暂行办法 (Vorläufige Maßnahmen der Stadt *Dalian* zur Grundkrankenversicherung der Wanderarbeiter), vom 01. 10. 2006, <http://www.51labour.com/lawcenter/laws-how-46832.html> (Stand: 15. 07. 2010).

778 Ausführlich vgl. 费平, 深圳市农民工社会保险制度 (*Fei, Ping*, Das soziale Sicherungssystem der Wanderarbeiter in der Stadt *Shenzhen*), in: 中国劳动 (China Labor), 2006/10, S. 13ff.

779 § 2 Abs. 1 der Vorläufigen Maßnahmen zur Übertragung und Fortsetzung der Rentenversicherungsbeziehungen der Arbeitnehmer in städtischen Unternehmen von 2009.

780 费平, 深圳市农民工社会保险制度 (*Fei, Ping*, Das System der soziale Sicherung der Wanderarbeiter in der Stadt *Shenzhen*), in: 中国劳动 (China Labor), 2006/10, S. 13ff; 劳动和社会保障部社会保障研究所, 城镇化进程加快过程中农民工社会保障制度研究 (*Forschungsinstitut für soziale Sicherheit beim Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit*, Das soziale Sicherungssystem für die Wanderarbeiter im Urbanisierungsprozess), in: 社会保障研究 (Forschung über die soziale Sicherheit), 2006/1, S. 9ff.

781 Ausführlich vgl. 国务院研究室课题组, 中国农民工研究总报告 (*Forschungsgruppe des Staatsrats*, Reporting on the Problems of Chinese Farmer-turned Workers), S. 35.

in das Versicherungssystem der städtischen Beschäftigten aufgenommen wurden, in verschiedenen lokalen Verordnungen separat geregelt.⁷⁸²

cc) Vergleich der Modelle

Die beiden Versicherungsmodelle der Wanderarbeiter sind in manchen Aspekten miteinander identisch.⁷⁸³ Sie umfassen normalerweise nur Unfallversicherung, Krankenversicherung und Alterssicherung. Die Unfallversicherung ist mit dem System der städtischen Beschäftigten identisch. Die Beitragssätze und die Leistungen sind niedriger als die der städtischen Systeme.

In den Bereichen der Kranken- und Altersversicherungen sind die Modelle verschiedener Regionen sehr unterschiedlich. Zum Beispiel können die Wanderarbeiter in *Shenzhen* an der Grundkrankenversicherung der städtischen Beschäftigten oder der Krankenversicherung für Wanderarbeiter teilnehmen, ihre Altersversicherung funktioniert ähnlich wie die Rentenversicherung der städtischen Beschäftigten. Demgegenüber gibt es bei dem *Shanghai*-Modell nur eine spezielle Pauschalkrankenversicherung und die Altersversicherungszuschüsse für Wanderarbeiter.

Der Grund dafür, dass *Shenzhen* und *Shanghai* jeweils unterschiedliche Wanderarbeiterversicherungsmodelle ausgewählt haben, liegt darin, dass die zwei Städte zwei verschiedene Stadttypen repräsentieren. Die Stadt *Shenzhen* wurde erst im Jahre 1979 gegründet und im Jahre 1980 zur Sonderwirtschaftsregion erklärt. Sie entwickelte sich seitdem rasant. Bis 2006 betrug die Bevölkerungszahl in *Shenzhen* bereits 8.46 Mio., davon sind nur ca. 23% der Bevölkerung „formelle“ *Shenzhen*-Bewohner, also ca. 77% der Bevölkerung haben keinen *Shenzhen-Hukou* und die meisten davon sind Wanderarbeiter.⁷⁸⁴ Diese große Bevölkerungsgruppe in das städtische soziale Versicherungssystem einzubeziehen, ist für die Stadtentwicklung und die Erweiterung der städtischen sozialen Versicherungen sinnvoll.

In der Stadt *Shanghai* ist die Situation umgekehrt. 2006 betrug die Bevölkerungszahl in *Shanghai* 18 Mio., davon haben 75% der Bevölkerung *Shanghai-Hukou*.⁷⁸⁵ Als die größte Industriestadt und eine der bevölkerungsreichsten Städte Chinas stößt *Shanghai*

782 Siehe: 游钧, 2006 - 2007年: 中国就业报告 (You, Jun (Hrsg.), 2006 - 2007: Blue Book of the Chinese Employment), S. 365; 都阳/高文书, 中国离一元社会保障体系有多远 (Du, Yang/Gao, Wenshu, How far is china away from an intergrated social security system), in: 中国劳动经济学 (China Labor Economics), 2005, Vol. 2 No. 2, S. 49.

783 Ausführlich vgl. 劳动和社会保障部社会保障研究所, 农民工社会保障的新情况新问题 - 基于深圳上海的实地调研 (Forschungsinstitut für soziale Sicherheit beim Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit, Gegenwärtiger Zustand und neue Probleme der Wanderarbeitersicherung – aufgrund der Untersuchungen in Shenzhen und Shanghai), in: 社会保障研究 (Forschung über die soziale Sicherheit), 2008/1, S. 5.

784 深圳市2006年国民经济和社会发展统计公报 (Statistisches Bulletin Shenzhen über die Entwicklung der Volkswirtschaft und der Gesellschaft 2006), <http://old.cscc.gov.cn/n575458/n870654/n133-4575/3720976.html> (Stand: 15. 07. 2010).

785 2006年上海市国民经济和社会发展统计公报 (Statistisches Bulletin Shanghai über die Entwicklung der Volkswirtschaft und der Gesellschaft 2006), http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/dfnd-tjgb/t20070420_402400624.htm (Stand: 15. 07. 2010).

bereits an die Grenzen ihrer Kapazitäten,⁷⁸⁶ deswegen kontrolliert die *Shanghai*-Regierung streng die Immigration und errichtete das *Shanghai*-Modell. Dadurch werden die „formellen“ Stadtbewohner und die Wanderarbeiter voneinander getrennt. Mit den geringen Altersversicherungszuschüssen ist es für die Wanderarbeiter kaum möglich, in *Shanghai* im Ruhestand zu leben.

Gegenüber den Wanderarbeitern in den großen Städten wird ein großer Teil der ländlichen Arbeitskräfte in Dorfunternehmen noch von der ländlichen Altersversicherung erfasst. Allerdings haben mit der sich beschleunigenden Urbanisierung der reichen Landgebiete – zum Beispiel im Süden der Provinz *Jiangsu* – viele ländliche Arbeiter zeitweise an den städtischen Versicherungssystemen teilgenommen.⁷⁸⁷

b) Entwicklungen der Wanderarbeiterversicherung

Nach dem Bericht des Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit wurden bis 2005 landesweit knapp 20% der Wanderarbeiter von dem sozialen Versicherungssystem erfasst, davon haben nur ca. 15% der gesamten Wanderarbeiter an der Rentenversicherung und 10% an der Krankenversicherung teilgenommen.⁷⁸⁸ Gemäß der Erklärung über die Arbeitsunfall- und Krankenversicherung in den „Ansichten des Staatsrats zur Lösung der Probleme der Wanderarbeiter“ von 2006 hatte das Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit im selben Jahr die Pläne zur Vergrößerung des Versichertenkreises der Arbeitsunfall- und Krankenversicherung ausgearbeitet,⁷⁸⁹ dadurch haben sich die beiden Versicherungen der Wanderarbeiter kontinuierlich entwickelt.

In der Stadt *Shenzhen* werden die Wanderarbeiter zurzeit schon im Großen und Ganzen von der Arbeitsunfall- und Krankenversicherung erfasst. Die Deckungsrate der Ge-

786 劳动和社会保障部社会保障研究所, 农民工社会保障的新情况新问题 – 基于深圳上海的实地调研 (Forschungsinstitut für soziale Sicherheit beim Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit, Gegenwärtiger Zustand und neue Probleme der Wanderarbeiterversicherung – aufgrund der Untersuchungen in *Shenzhen* und *Shanghai*), in: 社会保障研究 (Forschung über die soziale Sicherheit), 2008/1, S. 2.

787 游钧, 2006 - 2007年: 中国就业报告 (You, Jun (Hrsg.), 2006 – 2007: Blue Book of the Chinese Employment), S. 362.

788 Zitiert nach: 劳动和社会保障部社会保障研究所, 城镇化进程加快过程中农民工社会保障制度研究 (Forschungsinstitut für soziale Sicherheit beim Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit, Das soziale Sicherungssystem für die Wanderarbeiter im Urbanisierungsprozess), in: 社会保障研究 (Forschung über die soziale Sicherheit), 2006/1, S.6; 游钧, 2006 - 2007年: 中国就业报告 (You, Jun (Hrsg.), 2006 – 2007: Blue Book of the Chinese Employment), S. 363; 劳动和社会保障部调研组, 农民工社会保障问题研究报告 (Forschungsgruppe des Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit, Forschungsbericht über die soziale Sicherung der Wanderarbeiter), in: 国务院研究室课题组, 中国农民工调研报告 (Forschungsgruppe des Staatsrats, Reporting on the Problems of Chinese Farmer-turned Workers), S. 248.

789 劳动和社会保障部, 关于实施农民工平安计划, 加快推进农民工参加工伤保险工作的通知 (Mitteilung über die Durchführung des Ping'an-Plans der Arbeitsunfallversicherung für die Wanderarbeiter), 劳社部发(2006)19号, vom 17. 05. 2006, http://www.molss.gov.cn/gb/zxwj/2006-06/12/content_119251.htm (Stand: 15. 07. 2010); 关于开展农民工参加医疗保险专项扩面行动的通知 (Mitteilung über die spezielle Aktion zur Vergrößerung der Krankenversicherung für die Wanderarbeiter), 劳社厅发 (2006) 11号, vom 16. 05. 2006, http://www.molss.gov.cn/gb/zxwj/2006-05/19/content_116904.htm (Stand: 15. 07. 2010).

samtversicherung in *Shanghai* war von 56% aller Wanderarbeiter im Jahre 2005 auf 70% im Jahre 2007 gestiegen.⁷⁹⁰ Bei der Arbeitsunfallversicherung werden die Wanderarbeiter landesweit gleich wie die städtischen Beschäftigten behandelt. Das Leistungsniveau der Krankenversicherung der Wanderarbeiter ist nun sowohl in *Shanghai* als auch in *Shenzhen* erhöht worden. Obwohl das Niveau im Vergleich zur Grundkrankenversicherung der städtischen Beschäftigten niedriger ist, wird es von den Wanderarbeitern, die hauptsächlich aus jungen und gesunden Bauern bestehen, grundsätzlich akzeptiert.⁷⁹¹

Die weitere Entwicklung der Wanderarbeiterversicherung wird nun hauptsächlich durch die Altersversicherung behindert. Im Jahre 2007 lag die Teilnahmerate der Wanderarbeiter an der Altersversicherung landesweit bei knapp 20%.⁷⁹² Bis Ende 2007 wurden ca. 50% der Wanderarbeiter in *Shenzhen* von der Rentenversicherung erfasst. In *Shanghai* ist die Deckungsrate wegen dem Zwangscharakter der drei Versicherungen höher (70%), allerdings sind die Versicherten mit dem niedrigen Leistungsniveau nicht zufrieden, denn 2006 betrugen die jährlichen Altersversicherungszuschüsse nur 1200 RMB pro Person. Das entsprach nur 52% der Rente aus dem Individualkonto des städtischen Arbeitnehmers.⁷⁹³

Beim *Shenzhen*-Modell leidet die Altersversicherung der Wanderarbeiter unter den eigenen Mängeln der Grundrentenversicherung, insbesondere an dem hohen Beitragsatz und der fehlenden Übertragbarkeit des Leistungsanspruchs zwischen verschiedenen Altersversicherungssystemen, die für die Wanderarbeitergruppe besonders ungünstig sind. Weil der freiwillige Austritt der Versicherten beim *Shenzhen*-Modell bis Ende 2009 erlaubt war, hatten sich die meisten Wanderarbeiter beim Abbruch ihrer Beschäftigung in der Stadt entschieden, aus der Altersversicherung auszutreten und sich ihre Beiträge in bar zurückerstatten zu lassen. Vor dem chinesischen Neujahr kehrten viele

790 劳动和社会保障部社会保障研究所, 农民工社会保障的新情况新问题 – 基于深圳上海的实地调研 (*Forschungsinstitut für soziale Sicherheit beim Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit*, Gegenwärtiger Zustand und neue Probleme der Wanderarbeiterversicherung – aufgrund der Untersuchungen in *Shenzhen* und *Shanghai*), in: 社会保障研究 (Forschung über die soziale Sicherheit), 2008/1, S. 4.

791 劳动和社会保障部社会保障研究所, 农民工社会保障的新情况新问题 – 基于深圳上海的实地调研 (*Forschungsinstitut für soziale Sicherheit beim Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit*, Gegenwärtiger Zustand und neue Probleme der Wanderarbeiterversicherung – aufgrund der Untersuchungen in *Shenzhen* und *Shanghai*), in: 社会保障研究 (Forschung über die soziale Sicherheit), 2008/1, S. 5.

792 劳动和社会保障部社会保障研究所, 农民工社会保障的新情况新问题 – 基于深圳上海的实地调研 (*Forschungsinstitut für soziale Sicherheit beim Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit*, Gegenwärtiger Zustand und neue Probleme der Wanderarbeiterversicherung – aufgrund der Untersuchungen in *Shenzhen* und *Shanghai*), in: 社会保障研究 (Forschung über die soziale Sicherheit), 2008/1, S. 6.

793 劳动和社会保障部社会保障研究所, 农民工社会保障的新情况新问题 – 基于深圳上海的实地调研 (*Forschungsinstitut für soziale Sicherheit beim Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit*, Gegenwärtiger Zustand und neue Probleme der Wanderarbeiterversicherung – aufgrund der Untersuchungen in *Shenzhen* und *Shanghai*), in: 社会保障研究 (Forschung über die soziale Sicherheit), 2008/1, S. 5.

Wanderarbeiter in ihre Heimat zurück, in manchen Gebieten der Provinz *Guangdong* erreichte die Austrittsquote in dieser Zeit sogar 95%.⁷⁹⁴

Nach dem Inkrafttreten der „Vorläufigen Maßnahmen zur Übertragung und Fortsetzung der Rentenversicherungsbeziehungen“ im Jahre 2010 ist der Austritt der Wanderarbeiter grundsätzlich nicht mehr erlaubt,⁷⁹⁵ da die Versicherungsverhältnisse der Wanderarbeiter nun überregional übertragen werden können. Der Aufbau einer Verknüpfung zwischen der städtischen Grundrentenversicherung und der ländlichen Altersversicherung wird auch in dieser Vorschrift gefordert.⁷⁹⁶ Bislang wurden allerdings noch keine konkreten Maßnahmen dafür ausgearbeitet.

Darüber hinaus hat das Ministerium für Personalwesen und soziale Sicherheit ein Entwurf über die Teilnahme der Wanderarbeiter an der Grundrentenversicherung veröffentlicht.⁷⁹⁷ Damit könnte die Altersversicherung der Wanderarbeiter einheitlich in die Rentenversicherung der städtischen Beschäftigten einbezogen werden.⁷⁹⁸ Allerdings wurde dieser Entwurf bislang nicht vom Staatsrat genehmigt. Demzufolge ist die Altersversicherung der Wanderarbeiter zurzeit noch nicht vereinheitlicht.

Das von dem Urbanisierungsprozess Chinas verursachte Phänomen der Wanderarbeiter wirkt auf den Abbau der dualistischen Struktur der Gesellschaft zurück. Es fördert die Ausgestaltung eines landesweit einheitlichen Arbeitsmarktes und die Koordination der städtischen und ländlichen sozialen Sicherungssysteme. Unter dem Druck des Wanderarbeiterproblems wird die Beschäftigungsförderung der Wanderarbeiter seit 2005⁷⁹⁹ und die Verlagerung der Planungsebene der Altersversicherung seit 2007⁸⁰⁰ beschleunigt. Es ist vorauszusehen, dass das Phänomen der massiven Migration der ländlichen Arbeitskräfte allmählich mit der Vollendung des Urbanisierungsprozesses verschwinden wird. Ferner werden die meisten Wanderarbeiter zu Stadtbewohnern. Deswegen ist die Schaffung der Verknüpfungen zwischen den ländlichen und städtischen Systemen der sozialen Sicherung notwendig, damit die in den Städten fest beschäftigten Wanderarbeiter unbehindert in das städtische System wechseln können.

794 何平, 让农民工退保成为历史 (*He, Ping*, Wie beseitigen wir das Phänomen „Austritt der Wanderarbeiter aus der sozialen Versicherungen“), in: 中国报道 (*China Report*), 2008/3, S. 26ff.

795 § 2 Abs. 2 der Voläufigen Maßnahmen zum Übertragen der Grundrentenversicherung der Arbeitnehmer in städtischen Unternehmen von 2009.

796 § 9 der Voläufigen Maßnahmen zum Übertragen der Grundrentenversicherung von 2009.

797 人力资源和社会保障部, 农民工参加基本养老保险办法征求意见稿 (*Ministerium für Personalwesen und soziale Sicherheit*, Entwurf über die Teilnahme der Wanderarbeiter an der Grundrentenversicherung), vom 05. 02. 2009, http://www.gov.cn/gzdt/2009-02/05/content_1222469.htm (Stand: 15. 07. 2010).

798 § 1 des Entwurfs über die Teilnahme der Wanderarbeiter an der Grundrentenversicherung von 2009.

799 Nr. 2 der Bekanntmachung über die weitere Verstärkung der Beschäftigungs- und Wiederbeschäftigungsarbeit von 2005.

800 白天亮, 养老保险省级统筹力争两年内实现 (*Bai, Tianliang*, Verwirklichung der einheitlichen Verwaltung der Rentenversicherung auf Provinzebene in zwei Jahren), in: 人民日报 (*RMRB*), vom 09. 01. 2008.

Der chinesische Politologe Wang, Shaoguang hat von Karl Polanyi den Begriff „double movement“⁸⁰¹ übernommen,⁸⁰² um den wesentlichen Charakter der chinesischen Transformation seit den 1980er Jahren darzustellen. Er ist der Ansicht, dass nach der kurzfristigen Bewegung von einer „market society“ in den 1990er Jahren die Gegenbewegung (counter-movement) nun in China einen „social market“ vorantreibe, in dem der Staat durch seine Umverteilungsfunktion den Markt wieder in die sozialen und ethischen Verhältnisse einbette. Die jüngeren Leitgedanken für die Reform der sozialen Sicherheit zeigen, dass die chinesische Regierung dafür sowohl den politischen Willen als auch die Finanzierungsfähigkeit hat, obwohl beides noch verstärkt werden sollte.

Die Tendenz, durch die Selbstregulierung des freien Marktes eine „market society“ in China aufzubauen, wurde nach der rasanten Vergrößerung der gesellschaftlichen Ungleichheit⁸⁰³ gebremst. Als ein Staat mit langer Tradition von Totalitarismus und Zentralismus⁸⁰⁴ ist die „Wiederkehr der staatlichen Verantwortung“ für China eine logische Folge. Seit Ende der 1990er Jahre hat die Zentralregierung angefangen, durch Verstärkung der finanziellen Unterstützung für die armen mittleren und westlichen Gebiete, für die ländlichen Gebiete und für die soziale Sicherheit die Polarisierung zwischen Arm und Reich, die Disparitäten zwischen Stadt und Land sowie die regionalen Entwicklungsdisparitäten auszugleichen.⁸⁰⁵ Die Experten diskutieren seit dem Anfang des 20. Jahrhunderts ausführlich über die staatliche Verantwortung und die führende Rolle der Regierung für Systemkonstruktion, Finanzierung sowie Verwaltung und Aufsicht im Bereich der sozialen Sicherheit.⁸⁰⁶

Die Entwicklungstendenz dieser Gegenbewegung wird durch die Darstellung und Analyse der wichtigen Reformen verdeutlicht. Die Untersuchung zeigt, dass der ausschlaggebende Wendepunkt mit der Aufstellung der Theorie der „Harmonischen Gesellschaft“ im Jahre 2006 eingetreten ist. Seitdem haben neue Reformrunden vieler Si-

801 Polanyi, The Great Transformation – the political and economic origins of our time.

802 Wang, Shaoguang, Great social Transformation, A Foot in China, in: China Economist, 2008/7, S. 55ff., auch: 王绍光, 大转型: 1980年代以来中国的双向运动 (Wang, Shaoguang, The Great Transformation: Double Movement in China since the 1980s), in: 中国社会科学 (Social Science in China), 2008/1, S. 129ff.

803 Ausführlich: Erster Teil, Gleichheit und Effizienz.

804 Ausführlich: Erster Teil, Politik- und Wirtschaftssystem.

805 王绍光, 顺应民心的变化: 从财政资金流向看中国政府政策调整 (Wang, Shaoguang, Politische Regulierung der chinesischen Regierung: unter dem Blickwinkel von Fließrichtung der Finanzmittel), in: 战略与管理 (Strategy & Management), 2004/2, S. 51ff.

806 Siehe: 李绍光, 政府在社会保障中的责任 (Li, Shaoguang, Die Verantwortung der Regierung im Bereich der sozialen Sicherheit), in: 经济社会体制比较 (Comparative Economic & Social Systems), 2002/5, S. 34ff; 杨方方, 从缺位到归位 – 中国转型期社会保险中的政府责任 (Yang, Fangfang, Von der Abkehr bis zur Wiederkehr – die staatliche Verantwortung für die Sozialversicherung im chinesischen Transformationsprozess); 潘屹, 论中国国家福利的重构 (Pan, Yi, Wiederaufbau des Wohlfahrtssystems in China), in: 经济社会体制比较 (Comparative Economic & Social Systems), 2007/2, S. 58ff.