

**Politischer Wandel und Sozialpolitik in Taiwan:
Volkskrankenversicherung und Gesetzentwurf des neuen
Rentensystems als Beispielfälle**

Dissertation
Zur Erlangung des Grades eines Doktors
der Philosophie
im Fachbereich Soziologie
der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

vorgelegt von
Yi-Chun Chou

Heidelberg 2002

meinen Eltern

Danksagung

Mein besonderer Dank gilt vor allem meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Jürgen Kohl, der mir während der Fertigstellung dieser Arbeit die notwendigen Freiräume gab und mir gegenüber immer hilfsbereit zur Seite stand. Mein Dank gilt weiterhin Frau Professor Dr. Susanne Weigelin-Schwiedrzik, die mir in Diskussionen stets nützliche und inhaltliche Anregungen gab.

An dieser Stelle möchte ich bei allen meinen Freuden (vor allem Thomas und Al) bedanken, die mich während der Durchführung dieser Arbeit unterstützten. Ohne ihre Hilfe wäre die Arbeit nicht zustande gekommen.

Yi chun Chou

Inhaltsverzeichnis	1
Tabellenverzeichnis	4
Abbildungsverzeichnis	5
Einleitung	7
Fragestellung	8
Aufbau der Arbeit	8
1. Theoretische Überlegungen	13
1.1 Kulturelle Erklärung	14
1.1.1 Webers Reliionssoziologie als Grundlage der kulturellen Erklärung	14
1.1.2 Einfluss des Konfuzianismus auf Sozialpolitik in Ostasien	15
1.1.3 Problematik dieser auf die Kulturunterschied basierenden Erklärung	16
1.2 Sozio-ökonomischer Ansatz und Modernisierungstheorie	19
1.2.1 Folgen der Industrialisierung als Antriebkraft der Sozialpolitik	19
1.2.2 Weitreichende empirische Untersuchungen	20
1.2.3 Kritische Punkte der Modernisierungstheorie	21
1.3 Machtressourcenansatz	22
1.3.1 Linkspolitische Organisationskraft als Zentrum der These	22
1.3.2 Wohlfahrtsstaatliche Typen und ihr Verhältnis zur linkspolitischen Macht	23
1.4 Parteiendifferenztheorie	25
1.4.1 Interessen der Wählerschaft und Ideologie der Parteien	25
1.4.2 Stärke und Spielraum der Regierungsparteien	26
1.5 Politisch-institutionelle Theorie	27
1.5.1 Bedeutsame Rolle der politischen Institutionen in Politik	27
1.5.2 Zentralisierungsgrad der Regierung und Art der politischen Institutionen	28
1.5.3 Politische Geschichte der Staatsstruktur und Demokratisierungsgrad des Staates	29
1.5.4 Problematik der politischen-institutionellen Theorie	30
1.6 Internationale Hypothese sowie Globalisierungstheorie	31
1.6.1 Folge der wirtschaftlichen Verflechtung als Einflussursache	31
1.6.2 Bedeutung für die später entwickelten Wohlfahrtsstaaten	32
1.7 Kurzer Überblick über die theoretischen Thesen	33
2. Die sozialpolitische Entwicklung in Taiwan (1949-2001)	35
2.1 Sozialpolitische Entwicklung im historischen Überblick (1945-2001)	36
2.1.1 Marginale Entwicklung (1949-1971)	40
2.1.2 Liberale Entwicklung (1971-1986)	43
2.1.3 Dynamische Entwicklung (1987-1994)	45
2.1.4 Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung (1995-2001)	46
2.2 Begrenzter Einfluss des sozialstrukturellen Wandels auf die Sozialpolitik	48
2.3 Das vergleichsweise niedrige Sozialausgabenniveau	54
2.4 Die Struktur der Sozialausgaben	60
2.4.1 Die zunehmenden Ausgaben für die soziale Wohlfahrt	62
2.4.2 Fragmentarische, aber schnell anwachsende Sozialversicherung	62
2.4.3 Marginale Bedeutung der Sozialfürsorge	64
2.4.4 Sozialarbeit	65

2.4.5 Das hochentwickelte Bildungswesen	65
2.5 Das sozialpolitische System	66
2.5.1 Verwaltungsorganisation	68
2.5.2 Leistungen	70
2.5.3 Finanzierung	72
2.6 Das marktkompatible Verhältnis von Sozialpolitik und Marktwirtschaft	74
2.7 Sozialpolitik als politische Strategie	76
3. Volkskrankenversicherung	79
3.1 Politische Hintergründe für die Entstehung der Idee einer allgemeinen Krankenversicherung	81
3.1.1 Kurzer Überblick über den politischen Wandel in Taiwan seit 1949	81
3.1.2 Thematisierung der Sozialpolitik	89
3.1.3 Innenpolitische Umbrüche als bedeutsame Einflussfaktoren auf die VKV	91
3.2 Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung (1986-1994)	94
3.2.1 Krankenversicherungen vor der Einführung der VKV	96
3.2.2 Planungsprozess im Exekutiv Yuan (1986-1993)	96
3.2.3 Evaluationsprozess im Legislativ Yuan (1993-1994)	109
3.2.4 Die Implementierung (1995) und die zusätzlich neu angekündigten Maßnahmen	120
3.3 Das System der Volkskrankenversicherung	123
3.3.1 Personenkreis	124
3.3.2 Finanzierung	125
3.3.3 Leistungen	131
3.3.4 Probleme	133
3.4 Das Verhältnis des politischen Wandels zum Entstehungsprozess und System der Volkskrankenversicherung	136
3.4.1 Ergebnis: Demokratisierung als Schubkraft, aber auch als Bremskraft der Entwicklung der VKV	136
3.4.2 Zweideutigkeit der politischen Demokratisierung für die VKV	139
3.4.3 Sozialpolitische Ideologie und Organisation beider Volksparteien	141
3.4.4 Die existierende Struktur politischer Entscheidungen unter Berücksichtigung alter Sozialversicherungen als wirkungsvolle Faktoren	143
3.4.5 Interessengruppen unter der Rahmenbedingung fehlender kollektiver Verhandlungen	148
3.4.6 Die Rolle der internationalen Entwicklung der Krankenversicherungen	152
Schlussfolgerungen	153
4. Gesetzentwurf für das neue Rentensystem	155
4.1 Politische Hintergründe während des bisherigen Planungsprozesses	157
4.1.1 Wesentlicher politischer Wandel seit Beginn der 90er Jahre	157
4.1.2 Thematisierung der Altersversorgung vor allem in Bezug auf die Geldleistungen	160
4.2 Derzeitiges Rentensystem und der Entwurfsprozess für ein neues Rentensystem	162
4.2.1 Derzeitiges Rentensystem	162
4.2.2 Bisheriger Entwurfsprozess für das neue Rentensystem	172

4.3 Analyse und Vergleich der verschiedenen Entwürfe	176
4.3.1 Entwurf der KMT: Sozialversicherung als Grundrentenmodell	177
4.3.2 Entwürfe der DFP: durch Steuer finanzierte Grundrente	182
4.3.3 Gesamtvergleich der Entwürfe	188
4.3.4 Kurze Analyse späterer Entwürfe	192
4.4 Verhältnis des politischen Wandels zum bisherigem Planungsprozess und Gesetzentwürfe für ein neues Rentensystem	193
4.4.1 Ergebnis: erster politischer Machtwechsel als entscheidender Faktor	193
4.4.2 Unübersehbare Veränderungen der demographischen Struktur	195
4.4.3 Politische Organisation und Grundgedanken der Parteien	196
4.4.4 Übernahme von Charakteristika des derzeitigen Rentensystems	199
4.4.5 Veränderte politische Landschaft	200
4.4.6 Innenpolitik abgewandelte Anwendung der globalen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung	201
Schlussfolgerungen	202
5. Die beiden sozialpolitischen Reformen im Vergleich	203
5.1 Vergleich des Entstehungsprozesses der Volkskrankenversicherung und des neuen Rentensystems	205
5.1.1 Gemeinsamkeiten	205
5.1.2 Unterschiede	208
5.1.3 Schlussfolgerungen	211
5.2 Vergleich der Systemkonstruktion der Volkskrankenversicherung und der Gesetzentwürfe des neuen Rentensystems	212
5.2.1 Gemeinsamkeiten	213
5.2.2 Unterschiede	220
5.2.3 Schlussfolgerungen	221
5.3 Erfahrungen sozialpolitischer Entwicklung Taiwans im Vergleich mit anderen ostasiatischen Ländern	223
5.3.1 Gemeinsamkeiten der Sozialpolitik im Gesundheits- und Rentenwesen	223
5.3.2 Bemerkungen über die Bildung und Bewertung eines ostasiatischen Modells in Forschungen der wohlfahrtsstaatlichen Regimetyphen	226
5.4 Vergleich und Bilanz der Erklärungskraft der Theorien zu beiden sozialpolitischen Reformen	229
5.4.1 Politisch-insitutionelle Theorie	229
5.4.2 Internationale Hypothese sowie Globalisierungstheorie	231
5.4.3 Parteiendifferenztheorie	232
5.4.4 Modernisierungstheorie	234
5.4.5 Machtressourcenansatz	236
5.4.6 Schlussfolgerungen	237
5.4.7 Zur Identität der Erklärungskraft der Theorien im Fall Taiwan	238
5.4.8 Weitere Erklärungsversuche für den Fall Taiwan	241
Fazit	249
Literaturverzeichnis	251

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1: Überblick über die Hauptaussagen der Theorien	33
Tabelle 2.1: Demographische Veränderung	52
Tabelle 2.2: Finanzierung der älteren Menschen über 65 in Taiwan	52
Tabelle 2.3: Familiengröße	52
Tabelle 2.4: Indikatoren der wirtschaftlichen Entwicklung in Taiwan	53
Tabelle 2.5: Veränderung der Wirtschaftssektoren	53
Tabelle 2.6: Struktur der Erwerbsbevölkerung	53
Tabelle 2.7: Einkommensungleichheit	54
Tabelle 2.8: Sozialausgabenniveau (in % der Gesamtstaatsausgaben) im Vergleich	57
Tabelle 2.9: Zusammensetzung der öffentlichen Staatsausgaben Taiwans (1950-1998)	58
Tabelle 2.10: Strukturveränderung der Sozialausgaben (1950-2000)	61
Tabelle 2.11: Strukturveränderung der Sozialausgaben in Prozent (1990-1995)	61
Tabelle 2.12: Strukturveränderung in den Kategorien der sozialen Wohlfahrt seit 1990	61
Tabelle 2.13: Überblick über das Bildungswesen	66
Tabelle 2.14: Leistungen der Sozialversicherungen Taiwans	70
Tabelle 2.15: Leistungen der Sozialfürsorge Taiwans	71
Tabelle 2.16: Leistungen der Sozialfürsorge Taiwans	72
Tabelle 2.17: Beitragssatz der Sozialversicherung Taiwans und seine Verteilung	73
Tabelle 3.1: Überblick über wesentliche Wahlergebnisse (in %) seit den 60er Jahren	88
Tabelle 3.2: Überblick über den Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung	93
Tabelle 3.3: Krankenversicherte in der Gesamtbevölkerung 1970-1993 (in %)	94
Tabelle 3.4: Finanzielle Situation der Kranken- und Sozialversicherung 1993	96
Tabelle 3.5: Hintergründe der Schlüsselpersonen im Planungsprozess der ersten Phase	102
Tabelle 3.6: Akademische Hintergründe der Schlüsselpersonen in der zweiten Entwurfsphase	106
Tabelle 3.7: Vergleich der Entwürfe und des Planungsprozesses der ersten und der zweiten Phase	108
Tabelle 3.8: Überblick der politischen Hintergründe der sechs Entwürfe	110
Tabelle 3.9: Vergleich der sieben unterschiedlichen Meinungen über die Verteilung der Beiträge	116
Tabelle 3.10: Überblick über die drei Tarife der Anteile an den medizinischen Kosten	118
Tabelle 3.11: Versichertenanteil an der Gesamtbevölkerung bei der VKV (in %)	125
Tabelle 3.12: Überblick über die Verteilung der Beiträge in der VKV	127
Tabelle 3.13: Überblick über die Veränderung der durchschnittlichen Familienangehörigenzahl aller Versicherten	129
Tabelle 3.14: Überblick über die Finanzbilanz der VKV (Milliarden NT Dollar)	130
Tabelle 3.15: Überblick über die Kostenbeteiligungen bei ambulanten Behandlungen	132
Tabelle 3.16: Überblick über die Kostenbeteiligungen bei stationären Behandlungen	132
Tabelle 3.17: Kostenbeteiligungen bei Medikamenten (in NT Dollar)	132
Tabelle 3.18: Überblick über den Beitragssatz aller Sozialversicherungen in Taiwan	135
Tabelle 3.19: Erklärungskraft der Theorie für die Entstehung der Volkskrankenversicherung	139
Tabelle 4.1: Überblick über die Rentenversicherungen und ihre Empfänger	165
Tabelle 4.2: Überblick über die Altersversicherung und Altersvorsorge der Bevölkerung über 24	166
Tabelle 4.3: Überblick über die Bevölkerung ohne Rentenversicherung zwischen 24 und 64	166
Tabelle 4.4: Ausführliche Leistungen der jetzigen Sozialversicherungen bei Altersvorsorgungen	167
Tabelle 4.5: Finanzierung der Altersversorgungsprogramme der Sozialversicherung bis 1998	169
Tabelle 4.6: Überblick über die Vergleiche des Planungsprozess	176

Tabelle 4.7: Ideales wirtschaftliches Schutzsystem im Alter nach dem Entwurf der KMT	178
Tabelle 4.8: Leistungen der neuen Rentenversicherung nach dem Entwurf der KMT	180
Tabelle 4.9: Verteilung der Beiträge nach dem Entwurf der KMT	181
Tabelle 4.10: Aussicht auf das neue Rentensystem nach zwei Entwürfen der DFP	183
Tabelle 4.11: Leistungen nach dem Entwurf von Shen und Jian (DFP)	184
Tabelle 4.12: Überblick über die Finanzierung des Rentensystems nach den Entwürfen der DFP	186
Tabelle 4.13: Überblick über den Vergleich der Entwürfen	188
Tabelle 4.14: Erklärungskraft der Theorien für die bisherige Entwicklung des neuen Rentensystems in Taiwan	195
Tabelle 5.1: Vergleich des politischen Entstehungsprozesses der beiden sozialpolitischen Reformen	212
Tabelle 5.2: Struktur der staatlichen Einnahmen (in % des BIP)	218
Tabelle 5.3: Auswirkungen der Einkommensumverteilung auf Steuer und Sozialausgaben vor und nach der Einführung der Volkskrankenversicherung	219
Tabelle 5.4: Vergleich der Charakteristika der Sozialpolitik in verschiedenen Perioden in Taiwan	222
Tabelle 5.5: Gesundheitliche Politik und Rentenpolitik der ostasiatischen Länder im Vergleich	225
Tabelle 5.6: Vergleich der Erklärungskraft der Theorien im Überblick	238
Tabelle 5.7: Vergleich der Erklärungskraft der Theorien in verschiedenen Perioden in Taiwan	239
Tabelle 5.8: Überblick über die politischen Parteien und ihr Verhältnis zur Sozialpolitik	245
Tabelle 5.9: Taiwan in Merkmalen unterschiedlicher (Ideal-)Typen von Wohlfahrtsstaaten	246

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Entwicklungstendenz der Sozialausgaben und Gesamtstaatsausgaben Taiwans	57
Abbildung 2.2: Entwicklungstendenz der öffentlichen Sozialausgaben Taiwans	59
Abbildung 2.3: Verwaltungsorganisation der Sozialpolitik Taiwans	69
Abbildung 3.1: Verwaltungsstruktur des alten Sozialversicherungssystems (vereinfacht)	99
Abbildung 3.2: Verwaltungsstruktur der Sozialversicherungen nach der grossen Integration	100
Abbildung 3.3: Verwaltungsstruktur der Volkskrankenversicherung in der zweiten Phase	105
Abbildung 4.1: Transformation vom jetzigen Altersversorgungssystem zum künftigen	179
Abbildung 4.2: Transformation nach den Entwürfen der DFP	183
Abbildung 5.1: Tabelle 5.3 in graphischer Darstellung	217

Einleitung

In bisherigen Forschungen wird die sozialpolitische und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Taiwan oft mit der in anderen ostasiatischen Ländern, vor allem Japan und den sogenannten NIC Ländern (newly industrialised countries) wie Südkorea, Singapur und Hong Kong verglichen¹, in denen die Gesellschaft stark von der chinesischen Kultur bzw. dem Konfuzianismus geprägt ist. Solche Länder. Die sozialpolitischen Entwicklungen und Systeme in diesen Ländern sind diesen Forschungen zufolge von ihrer jeweiligen Kultur beeinflusst² und werden im Allgemeinen als „East Asian Welfare Model“ bezeichnet³. Dieses wird durch folgende Punkte charakterisiert:

1. Relativ niedrige Sozialausgabe im Staatshaushalt.
2. Der Staat stellt sich oft als der Regulierer des sozialpolitischen Systems dar, aber nicht unbedingt als Mitfinanzierer oder direkter Anbieter.
3. Von den Gemeinde, Firmen und Familien wird erwartet, mehr als der Staat für die Wohlfahrt zu tun.
4. Staatliche Sozialpolitik bedeutet meistens, dass Sozialversicherungen für die spezifischen Berufsgruppen je nach Berufsunterschied eingerichtet werden.
5. Der Grad der Einkommensumverteilung der Sozialpolitik ist oft niedrig.

Solche Untersuchungen von Ländergruppen mit ähnlichen kulturellen Rahmenbedingungen haben insbesondere die Aufgabe, die bestehenden Gemeinsamkeiten der sozialpolitischen Systeme in den Ländern herauszufinden; dies bringt bei der Bildung eines wohlfahrtsstaatlichen Typs grossen Nutzen. Doch darüber, wie die sozialpolitischen Systeme im politischen Entscheidungsprozess in den einzelnen Ländern geschaffen wurden und werden, gibt es bisher kaum Untersuchungen. Die Sozialpolitik muss, wie andere Politiken auch, als

¹ White und Goodman (1998:3).

² „deren Geschichte zumindest in wichtigen Bereichen stark von Einflüssen der chinesischen Kaiserreiche geprägt ist, [...] Damit zeichnet sich in den Einflüssen der chinesischen Kultur ein maßgeblicher Faktor für die kulturelle Ausprägung der untersuchten sozialen Systeme ab“(Hofmeister und Thesing 1999: 14-15).

³ „East Asia has the most dynamic economies in the world. They haven managed to combine this dynamism with social cohesion, an apparent ‘health miracle’ and very low crim rates, while keeping their welfare expenditures low. [...] In Britain, for example, the New Labour Party has been East Asia as instructive in its emphasis an the role the government in simultaneously stimulating economic growth , maintaining social cohesion and rasing popular welfare standards. [...] Nowhere is this phenomenon of positive imaging more evident than in the area of social welfare where is much talk of an ‘East Asia welfare model’“(White und Goodman 1998:).

Ergebnis eines politischen Prozesses verstanden werden. Der politische Entstehungsprozess eines sozialpolitischen Systems wird daher stark durch die politische Struktur, das politische Regime und die politischen Akteure eines Landes beeinflusst. Insbesondere die Innenpolitik in Taiwan erlebte seit Mitte der 80er Jahre einen wesentlichen Wandel, nämlich von einem etwa 40 Jahre langen autoritären Regime zu einem demokratischen und parlamentarischen System. Es ist erstaunlich, dass dieser bedeutsame innenpolitische Wandel und sein Einfluss auf die Sozialpolitik bislang in der Forschung vernachlässigt wurde, während sich das politische Regime Taiwans von einem autoritären Einparteienstaat in Richtung einer liberalen Demokratie veränderte, und das Volk heute sogar seinen eigenen Präsidenten wählen kann.

Gerade dieser Punkt liefert den Anlass für die vorliegende Arbeit. Welche Einflüsse hatte die politische Liberalisierung und Demokratisierung in Taiwan seit Mitte der 80er Jahre auf die sozialpolitische Entwicklung? Sind sie der Grund für die Änderung der Charakteristika und des politischen Entstehungsprozesses der Sozialpolitik? Dies sind die Aspekte, mit denen ich mich in dieser Arbeit beschäftigen werde. Die im Jahr 1995 eingeführte Volkskrankenversicherung und der bisher sich noch im Entwurf befindende Gesetzentwurf des neuen Rentensystems werden in meiner Arbeit als Beispiele für diese Untersuchung des Zusammenhangs zwischen politischem Wandel und der modernen Sozialpolitik seit Mitte der 80er Jahre verwendet.

Die Einführung der Volkskrankenversicherung und der Gesetzentwurf des neuen Rentensystems können meiner Auffassung nach als Meilensteine in der sozialpolitischen Entwicklung nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs betrachtet werden. Zum Ersten betreffen sie nämlich zwei wesentliche Teilbereiche: das Gesundheitswesen und den wirtschaftlichen Schutz der älteren Bevölkerung. Zweitens beziehen beide Sozialpolitiken tendenziell die gesamte Bevölkerung ein. Drittens entstanden beide Sozialpolitiken nach der politischen Liberalisierung und Demokratisierung. Der ganze Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung spielte sich trotz der öffentlich gewordenen politischen Situation immer noch in einer politischen Landschaft ab, die der vor der Liberalisierung und Demokratisierung sehr ähnlich ist. Im Gegensatz dazu erlebte der Entwurf des neuen Rentensystems den ersten Machtwechsel und befindet sich in einer ganz anderen politischen Landschaft. Es wäre sinnvoll festzustellen, ob der innenpolitische Wandel und seine Folgen eine gleiche Grundlage im Entstehungsprozess und bei der Systembildung beider Sozialpolitiken bildete, und ob das auch heute noch der Fall ist.

Weiterhin werden die Parteien (Regierungspartei und Oppositionsparteien), der Mechanismus der Gewaltenteilung in der Regierung (Exekutivorgan) und im Parlament (Legislativorgan) und die Interessengruppen als bedeutsame Akteure im Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung und des Gesetzentwurfs des neuen Rentensystems in der vorliegenden Arbeit behandelt. Die fünf Theorien über das Verhältnis zwischen politischem Wandel und Sozialpolitik werden als theoretische Grundlage für diese Untersuchung dargestellt und ihre Erklärungskraft wird nach ihrer Anwendung in beiden empirischen Fällen bewertet.

Fragestellungen der Arbeit

Diese Arbeit versucht konkret folgende Leitfragen zu beantworten:

1. Welchen Einfluss hatte die politische Demokratisierung und Parlamentarisierung seit Mitte der 80 Jahre auf die Systemkonstruktion und den Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung (1986-1995)?
2. Welchen Einfluss hat die politische Demokratisierung und Parlamentarisierung seit den 80er Jahren auf die Systemkonstruktion und den Entstehungsprozess des Gesetzentwurfs des neuen Rentensystems (1993 - heute)?
3. Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede gibt es bei den Charakteristika der Systeme und des Entstehungsprozesses beider Sozialpolitiken? Welches können die Gründe dafür sein?
4. Wie stellt sich die Erklärungskraft der Theorien in beiden Fällen dar? Ist die Erklärungskraft der Theorien in beiden Fällen identisch oder nicht? Welches können die Gründe hierfür sein?

Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit gliedert sich entsprechend dieser Fragestellungen in die folgenden fünf Kapitel:

1. Theoretische Überlegungen:

Zuerst werden in diesem Kapitel die Hauptaussagen von fünf Theorien, die sich mit dem Verhältnis zwischen politischem Wandel und der sozialpolitischen Entwicklung beschäftigen,

dargestellt. Dabei geht es um die Modernisierungstheorie, den Machtressourcenansatz, die Parteiendifferenztheorie, die politisch-institutionelle Theorie und die Globalisierungstheorie. Sodann werden die Stärken und Schwächen der Theorien, in Hinblick auf die sozialpolitische Entwicklung in Taiwan, analysiert. Damit wird eine theoretische Grundlage für diese Arbeit geschaffen.

2. Die sozialpolitische Entwicklung in Taiwan (1945/49-2001):

Dieses Kapitel gibt einen historischen Überblick über die sozialpolitische Entwicklung seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs, analysiert das Niveau und die Struktur der Sozialausgaben des gesamten sozialpolitischen Systems. Die Bedeutung des sozialstrukturellen Wandels und der Marktwirtschaft für die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung wird auch behandelt, wobei sich die Sozialpolitik im Wesentlichen als politische Strategie in der Nachkriegszeit Taiwans darstellt.

3. Volkskrankenversicherung (1986-1995):

Zunächst werden die politischen Hintergründe für die Motive der Regierungspartei, die Volkskrankenversicherung zu entwerfen, behandelt. Danach werden der Entwurfsprozess und Evaluationsprozess dargestellt, wobei auch die Systembildung der Volkskrankenversicherung behandelt wird. Sodann wird das realisierte System der Volkskrankenversicherung hinsichtlich seiner Leistungen, Finanzierung und Probleme analysiert. Schließlich wird versucht, Grundgedanken der fünf Theorien auf den Fall der Volkskrankenversicherung anzuwenden.

4. Gesetzentwurf für das neue Rentensystem (1993-heute):

Ein endgültiger Entwurf für ein neues Rentensystem ist bisher noch nicht vorhanden, daher werden in diesem Kapitel nur der bisherige Entwurfsprozess und die Modellbildungen verschiedener Entwürfe behandelt. Die politischen Hintergründe der Thematisierung einer Wohlfahrtspolitik für die ältere Bevölkerung und der bisherige Entwurfsprozess des neuen Rentensystems werden zuerst analysiert. Die Entwürfe der Parteien werden schwerpunktmässig hinsichtlich ihre sozialpolitischen Grundgedanken insbesondere der Rolle des Staates verglichen. Schließlich wird auch hier versucht, die fünf verschiedenen Theorien

auf den Gesetzentwurf des neuen Rentensystems anzuwenden und ihre Erklärungskraft einzuschätzen.

5. Die beide sozialpolitischen Reformen im Vergleich

Das Schlusskapitel enthält die wichtige Ergebnisse des Vergleichs der Systemkonstruktion und des Entstehungsprozesses der Volkskrankenversicherung und des Gesetzentwurfs für das neue Rentensystem. Die Gemeinsamkeiten und Unterschiede beider Reformvorhaben werden dargestellt. Dann wird die Erklärungskraft der Theorien für beide Fälle ebenfalls verglichen und bewertet. Zum Schluss werden eine kurze Zusammenfassung der gesamten Untersuchung und Hinweise für weitere Forschungsziele gegeben.

Kapitel 1

Theoretische Überlegungen

Die sozialpolitische und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Taiwan sowie in anderen ostasiatischen Ländern wie Südkorea, Japan, Singapur und Hongkong, erregt aufgrund der wirtschaftlichen Erfolge seit den 80er Jahren mehr und mehr Aufmerksamkeit und wird vor allem in den sozialwissenschaftlichen Forschungsbereichen sowohl des Westens als auch Ostasiens allmählich thematisiert. Im Laufe der Zeit begann sogar die sozialwissenschaftliche Konzentration auf sozialpolitische und wohlfahrtsstaatliche Entwicklungen dieser ostasiatischen Länder und erbrachte bereits einige systematische Forschungsergebnisse. Diese Ergebnisse ließen feststellen, dass die sozialpolitische und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Ostasien im Allgemeinen eine andere Orientierung, Gestalt und Idee als die westliche aufweist.

Allgemein gesehen entwickelte sich die Sozialpolitik der ostasiatischen Länder viel später als die des Westens. Das gilt insbesondere für die Taiwans, die erst seit Ende der 80er Jahre, 30 Jahre nach der Industrialisierung Taiwans, begann. Deswegen hat die Sozialpolitik Taiwans, wie die in Japan, im wesentlichen noch keinen eigenen Charakter⁴, entwickelte sich in den letzten Jahrzehnten jedoch qualitativ und quantitativ weiter. Aus diesem Grunde ist es sinnvoll, auf die Konsolidierungsprozesse der Sozialpolitik zu achten und sie zu studieren. Meine Arbeit wird die Charakteristika der Sozialpolitik in Taiwan als einem der vier kleinen Tiger in Ostasien im Zusammenhang mit dem politischen Wandel dieses Landes behandeln. Der politische Wandel wird hier als ein gewichtiger und mit anderen Faktoren verknüpfter, aber nicht einziger und absoluter Faktor angesehen. Die durch den politischen Umbruch seit Mitte der 80er Jahre entstandene Veränderung der sozialpolitischen Orientierung, Gestalt und Ideologie sind diejenigen Aspekte, mit denen ich mich in dieser Arbeit beschäftigen werde.

In diesem Kapitel werden die theoretischen Überlegungen über das Verhältnis der sozialpolitischen und wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung zum Politischen, d.h. vor allem zur Staatstätigkeit und Parteienhaltung, dargestellt. Diese betreffen, in folgender Reihenfolge, die

⁴ Esping-Andersen verweist: "As a recent ad hoc construct, the Japanese welfare model may not yet have sunk its roots. Indeed, the spate of reform and redesign over the past two decades suggests that it may still be awaiting a more permanent form" (Esping-Andersen 1997: 188).

kulturelle Erklärung, die sozio-ökonomische Schule und die Modernisierungstheorie, den Machtressourcenansatz, die Parteiendifferenztheorie, die politisch-institutionelle Theorie, die internationale Hypothese sowie die Globalisierungstheorie.

1.1 Kulturelle Erklärung

Hinsichtlich der sozialpolitischen und wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung in Ostasien wird die These der kulturellen Erklärung nicht als theoretische Grundlage für die vorliegende Arbeit angewendet, da der Schwerpunkt meiner Arbeit auf politischen Erklärungen zur sozialpolitischen Entwicklung in Taiwan liegt. Jedoch wird die kulturelle Erklärung aufgrund ihrer Relevanz hier auch behandelt.

1.1.1 Webers Religionssoziologie als Grundlage der kulturellen Erklärung

Methodisch ist die kulturelle Erklärung sehr eng an einen religionssoziologischen Vergleich im Sinne Max Webers angelehnt. Nach den Weberschen Thesen hat die Religion als Lebensführung einen starken Einfluss auf die Wirtschaftsform der Gesellschaft, wie, anders als Christentum und Kapitalismus, der Konfuzianismus in den ostasiatischen Gesellschaften. Die kulturelle Erklärung betont die wesentlichen Unterschiede in Ausrichtung, Gestalt und Idee der wohlfahrtsstaatlichen und sozialpolitischen Entwicklung zwischen den westlichen und ostasiatischen Ländern angesichts der unterschiedlichen religiös-kulturellen Wurzeln, also dem westlichen Christentum und dem ostasiatischen Konfuzianismus. Nach dieser These hat die Verwurzelung in der Religion als kultureller Faktor nicht nur Einfluss auf die Entstehung und die Art des Kapitalismus bzw. der Marktwirtschaft, sondern diese tief in der Mentalität der Menschen verankerte kulturelle Idee hat auch Auswirkungen auf Stellung, Ablauf und Tempo der Sozialpolitik.

Diese auf der Basis der kulturellen Unterschiede aufbauende These wurde zur Grundlage zahlreicher Forschungen. Goodman und Peng sprechen in ihrer Untersuchung über den Wohlfahrtsstaat in Ostasien von der Relevanz des ostasiatischen kulturellen Hintergrunds in

„East Asian social welfare regimes“ in Ländern wie Japan, Südkorea und Taiwan.⁵ Eine andere Forschung von Goodman, White und Kwon über die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung der ostasiatischen Länder zeigt auch die Rolle eines „Wohlfahrtsorientalismus“ (welfare orientalism), im Unterschied zum „Westlichen Wohlfahrtsstaat“ (western welfare state) und seinem Effekt im „East Asia Welfare Model“ des Wohlfahrtsstaates.⁶ Rieger und Leibfried wiesen mit ihren Untersuchungsergebnissen ebenfalls darauf hin,⁷ dass ein Zusammenhang zwischen verschiedenen Merkmalen der Sozialpolitik und ihren religiösen Wurzeln, sowohl im Christentum wie auch im Konfuzianismus, besteht. Es ist sinnvoll, sich auf die spezifischen kulturellen Bestimmungsfaktoren von Sozialpolitik zu konzentrieren; die Globalisierung ist deshalb auch keine Garantie für gleichartige Institutionen und Formen der Sozialpolitik. Die Forschung von Hofmeister und Thesing über die soziale Sicherheit in sieben ostasiatischen Ländern zeigt insbesondere die mentalitätsbedingte Betonung der Rolle der Familien und Gemeinschaften, wie auch der Firmen, in der traditionellen asiatischen Ordnung, die als Garant sozialer Sicherheit fungieren und für die generell passive Präsenz des Staates auf diesem Gebiet verantwortlich sind.⁸

1.1.2 Einfluss des Konfuzianismus auf Sozialpolitik in Ostasien

Wie beeinflusste und beeinflusst nun der Konfuzianismus als Lebensführung die sozialpolitische Entwicklung in solchen ostasiatischen Ländern? Die wenig organisierte Staatsrolle in der gesamten Sozialpolitik dieser Länder, vor allem die der Sozialfürsorge, wird oft zunächst als Anzeichen des Einflusses des Konfuzianismus betrachtet. Die Sozialfürsorgepolitik ist zwar immer Teil der Sozialpolitik dieser Länder, doch spielt sie nach wie vor eine untergeordnete Rolle in der sozialpolitischen Entwicklung. Die Sozialfürsorgepolitik in Ostasien entwickelt sich im Allgemeinen residual, doch reichen die niedrigen Leistungen der Sozialfürsorge nicht aus, um den Lebensstandard zu halten. Hier spielen jedoch die familiären Wertvorstellungen, die in ostasiatischen Ländern vorherrschen, eine wesentliche Rolle. Die Sozialfürsorgeempfänger werden oft für faul gehalten und als Schande der Familie bezeichnet. Es ist nachvollziehbar, dass die stark in der Mentalität

⁵ „[...] although historically Japan, South Korea and Taiwan may have actively adopted various aspects of Western social welfare, and reassemble and reconstituted them into their own systems according to their respective cultural, political, and social backgrounds“ (Goodman und Peng 1996: 193).

⁶ Goodman, White and Kwon (1998: 3-24).

⁷ Rieger und Leibfried (1999).

⁸ Hofmeister und Thesing (1999).

verankerte familiäre Hilfsbereitschaft in gewissem Maße die potentiellen Sozialfürsorgeempfänger unterstützt. Deshalb nehmen die Leute lieber die Hilfe der Familie und der Verwandtschaft an, als staatliche Hilfe zu beantragen.⁹ Die starke familiäre Solidarität übernimmt in Taiwan daher oft die Verantwortung der sozialen Absicherung im Bereich der Sozialfürsorge, die in westlichen Ländern oft als Aufgabe des Staates angesehen wird.

Nicht nur das schwach entwickelte Sozialfürsorgessystem verdeutlicht die konfuzianistische Haltung gegenüber stark vom Staat organisierter Sozialpolitik. Ein hoher Teil der Staatsausgaben fließt in das hochentwickelte Bildungswesen. Das wird als staatliche Strategie zur Sicherung der Qualität der Ressourcen der Arbeitskräfte im Prozess der Industrialisierung betrachtet. Allerdings spielt diesbezüglich auch die Betonung von Bildung und Erziehung im Konfuzianismus eine große Rolle. Eine hohe Bildung bedeutet in einer konfuzianischen Gesellschaft oft eine bessere Chance auf einen hohen Status und ein höheres Einkommen. Die erfolgreiche kapitalistisch-marktwirtschaftliche Entwicklung in Ostasien veränderte den ursprünglichen Sozialstatus von Landwirten und Geschäftsleuten in der traditionellen konfuzianischen Gesellschaft. So sind die Landwirte nicht mehr so angesehen wie in einer Agrargesellschaft, wohingegen die Geschäftsleute einen viel höheren Sozialstatus erhalten haben. Im Vergleich dazu veränderten Modernisierung und Industrialisierung in Ostasien den vorteilhaften Status der Intellektuellen jedoch kaum. Es scheint so, als stelle sich die konfuzianische Tradition der Betonung von Bildung und Erziehung im gewissen Sinn als Antriebskraft für die sich ständig erweiternde Bildungspolitik in Ostasien dar.

1.2.3 Problematik dieser auf Kulturunterschied basierenden Erklärung

Nun ist diese auf Konfuzianismus basierende kulturelle Erklärung auch nicht ganz unproblematisch, da die ostasiatischen Gesellschaften in der Nachkriegszeit eine rapide (westlich orientierte) Modernisierung erfuhren. Erstens existiert eine Erklärungsproblematik in Bezug auf die Reihenfolge in der Kausalkette zwischen Betonung des Konfuzianismus bzw. den traditionellen Werten und der passiven Rolle des Staates in diesen Ländern. Die Marktwirtschaft in diesen modernen ostasiatischen Ländern wurde in der Nachkriegszeit vom Staat bewusst gefördert und entwickelt, weshalb alles, was die marktwirtschaftliche Entwicklung hätte belasten können, unterdrückt wurde. Folglich übernahmen die Familien die

⁹ Chou (2000: 168-169).

Verantwortung für die soziale Absicherung. Es kann festgestellt werden, dass die vom Staat unterstützte erfolgreiche Marktwirtschaft und deren mögliche Entlastung in solchen Ländern als Grund für die Betonung der Tradition des Konfuzianismus bzw. der traditionellen familiären Werte angesehen werden kann. Die stark auf traditionellen familiären Werten fußende Orientierung in der Sozialpolitik kann hier deswegen als Ergebnis, nicht aber als Grund für die bewusste Vernachlässigung durch den Staat interpretiert werden. Außerdem ist es wahrscheinlich unmöglich, bei einer stetig steigenden Scheidungsrate im heutigen Ostasien, als soziale Sicherung die Familien einzusetzen.

Zweitens besteht eine Diskrepanz zwischen der Betonung der ostasiatischen Kultur und der erfolgreichen Modernisierung durch die Marktwirtschaft in Ostasien.¹⁰ Nach der Weberschen These wurde die ostasiatische Kultur, also der Konfuzianismus und die konfuzianischen Gesellschaftsstrukturen, als Entwicklungsbarrieren kritisiert.¹¹ Die dem konfuzianischen Kulturkreis angehörenden Gesellschaften seien unfähig zur friedlichen Konfliktaustragung unter konkurrenzdemokratischen Bedingungen.¹² Die Entwicklung der ostasiatischen Länder in der Nachkriegszeit hat die Webersche These jedoch offenkundig widerlegt. Die kapitalistische Marktwirtschaft hat sich schnell und erfolgreich in diesen Ländern entwickelt; in Südkorea und in Taiwan kam es sogar zur politischen Demokratisierung und Parlamentarisierung (im ersten Fall in den 80er Jahren, im letzteren in den 90ern). Doch einige Wissenschaftler wollten ungerne auf die Webersche These verzichten und behaupteten, dass die ostasiatischen Länder deshalb so erfolgreich in ihrer Industrialisierung seien, weil einige wesentliche Werte des Konfuzianismus sehr nahe am Kapitalismus lägen. Doch ist unter

¹⁰ “[W]ie wichtig es ist, die sozialwissenschaftliche Theoriebildung in dieser Richtung weiterzuentwickeln, zeigt sich gerade an der Debatte um ‘asiatische Werte’ und ihrer Einschätzung in sozialwissenschaftlichen Ansätzen in der Ostasienforschung. Bis in die fünfziger Jahre hinein wurde die Diskussion von der von Max Weber in seinen ‘Gesammelten Aufsätzen zur Religionssoziologie’ (1920/21) aufgestellten These beherrscht, dass konfuzianische Lehren eine ‘Lebensführung’ nahelegten, die das Entstehen einer ähnlich kapitalistischen Wirtschaftsweise wie in Europa in China und Japan verhindere. Der rasche Aufstieg Japans ab etwa 1955 und die wirtschaftliche Entwicklung in Südkorea, Hongkong, Taiwan und Singapur seit Mitte der achtziger Jahre widersprechen der negativen Entwicklungsprognose Webers für die Wirtschaften in Ostasien. [...] Neuere sozialwissenschaftliche Arbeiten versuchten diese Entwicklung zu erklären, indem sie Webers These umkehrten: nun galt konfuzianisches Gedankengut als entscheidende Antriebskraft für außerordentlichen Fleiß und Sparsamkeit und damit für den wirtschaftlichen Erfolg der betreffenden Länder. Auch diese Erklärung hat sich in jünger Zeit als wenig aussagekräftig erwiesen. In beiden Fällen (Japan und China) liegt die Crux der Theoriebildung darin, daß stark vereinfachte Vorstellungen vom Inhalt und von der Wirkungsweise bestimmter kultureller Normen wie eine black box in ein ansonsten stringentes und anspruchsvolles Theoriegebäude eingefügt werden. Die sinndeutenden heuristischen Verfahren insbesondere für genealogische Fragestellungen in der sozialwissenschaftlichen Forschung zu Ostasien wurde und wird heute unterschätzt” (Osiander und Döring 1999: 29).

¹¹ Machetzki (1991: 12).

¹² Schubert (1994: 25-26).

dieser These die VR China, das Ursprungsland des Konfuzianismus, wirklich nicht als ein gänzlich erfolgreiches Beispiel zu betrachten, von dem Einfluss der kommunistischen Ideologie in diesem Land einmal ganz abgesehen.

Drittens ist eine solche kulturelle Erklärung nach wie vor problematisch. Die unterschiedlichen Begrifflichkeiten, z.B. asiatische Werte (asian value), welfare orientalism oder Konfuzianismus, drücken immer dasselbe aus – nämlich dass die ostasiatischen Länder aufgrund ihrer vom Konfuzianismus geprägten Kultur ein anderes sozialpolitisches System hätten: Weil es eine andere Kultur gibt, gibt es ein anderes sozialpolitisches System. Man kann von einer Haltung des kulturellen Absolutismus ausgehen, und die moderne Institutionen, z.B. Demokratie und ihre Einflüsse auf die sozialpolitische Entwicklung, werden unter einer solchen Haltung vernachlässigt.

Ausgehend von o.g. Problematik kann man annehmen, dass die unterschiedlichen Kulturen die sozialpolitische Entwicklung eines Landes nicht allein beeinflussen. Die auf der Grundlage der Wirtschaftsethik der Weltreligionen aufgebaute Webersche kulturelle Erklärung ist lediglich begrenzt tauglich, die sozialpolitische Entwicklung nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs in der ostasiatischen Region zu interpretieren. Warum entwickelte sich die Sozialpolitik in manchen Ländern dieser Region vor und nach den 80er Jahren ganz unterschiedlich? Dies scheint nicht nur mit traditionellen asiatischen und konfuzianischen Werten zu erklären zu sein, sondern eher mit modernen politischen Spielregeln und deren Anwendung in der Wirklichkeit, wie auch mit der Reaktion auf die sozioökonomischen und sozialstrukturellen Veränderungen im Modernisierungsprozess.

Auf einen Punkt soll hier aufmerksam gemacht werden, nämlich, dass es nicht sinnvoll ist, zwischen kultureller und politischer Erklärung eine absolute Trennlinie zu ziehen. Denn die kulturellen Elemente, die die Denk- und Verhaltensweisen der Menschen am tiefsten und am unmittelbarsten beeinflussen, bewirken unumstritten sicherlich auch die politischen Elemente. Doch werden in der vorliegenden Arbeit die modernen politischen Institutionen, die Strukturen der Staatstätigkeit, die Akteure, vor allem die Parteien und Interessengruppen, sowie die Art, Politik zu betreiben, besonders betont. Und eben diese Faktoren können von kulturellen Erklärungen nicht befriedigend erfasst werden. Also wird im wissenschaftlichen Sinn vorgeschlagen, dass die gesellschaftlichen Konstruktionen (wirtschaftliche Formen, politische

Institutionen usw.) zunächst anhand nicht kulturell bedingter Faktoren untersucht werden. Später, bei der Suche nach Erklärungen, könnten die kulturellen Gründe wieder auftauchen, jedoch werden die kulturellen Faktoren in dieser Arbeit nicht von Vorneherein als Mittel zur Erklärung verwendet.

1.2 Der Sozio-ökonomische Ansatz und die Modernisierungstheorie

1.2.1 Folgen der Industrialisierung als Antriebkraft der Sozialpolitik

Die Modernisierungstheorie und der sozio-ökonomische Ansatz sind die bisher am häufigsten verwendeten Theorien für die sozialpolitische und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung. Es sind auf der Basis der Modernisierung und der Industrialisierung aufbauende Theorien, die die Beziehungen der Politik zur Sozialpolitik in den modernen industriellen Ländern generell erfassen können. Nach den Thesen der Modernisierungstheorie besteht ein grundsätzlicher Zusammenhang zwischen den sozio-ökonomischen Bedingungen einer Gesellschaft und ihrer sozialpolitischen Entwicklung, vor allem aber ihren steigenden Sozialausgaben.¹³ Der Modernisierungsgrad einer Gesellschaft, nämlich der sozio-ökonomische Grad, wird oft mit den Faktoren wie Urbanisierung,¹⁴ Kommunikation, Partizipation und Wirtschaftswachstum, insbesondere Industrialisierung und politischer Entwicklung bzw. Aufbau eines modernen Nationalstaates und Demokratisierung usw. verbunden und gemessen.¹⁵ Wenn solche Indikatoren der Modernisierung in Ländern hoch entwickelt sind, dann wird sich die Sozialpolitik den Grundaussagen der Modernisierungstheorie nach auch verbessern und weiterentwickeln. Im Gegensatz dazu wird die unterentwickelte Sozialpolitik bei unmodernisierten Ländern vernachlässigt.

Die Folgen bzw. Probleme der Industrialisierung, wie z.B. die zunehmende Arbeitnehmerquote und der wachsende Anteil der nichtlandwirtschaftlich beschäftigten Arbeitnehmer an der Gesamtbevölkerung stehen in einem direkten Zusammenhang zu steigenden Sozialausgaben im Staatshaushalt. Denn der Staat muss für die zunehmende Anzahl der Arbeitnehmer die öffentlich-rechtlichen Schutzmaßnahmen für die Arbeiterschaft übernehmen. Weiterhin spielt die demographische Veränderung, vor allem der wachsende

¹³ Zöller (1963).

¹⁴ Flora (1975).

Anteil der älteren Bevölkerung, begründet durch die verbesserte medizinische Versorgung im Zuge der Modernisierung, eine Rolle für die höhere Sozialleistungsquote, da der Staat nun höhere Ausgaben für die Altersversorgung zu leisten hat. Andere Faktoren, wie die steigende Arbeitslosigkeit, können einen kurzfristigen Effekt auf die Sozialleistungsquote haben, da die Ausgaben bei der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe sowie der Sozialhilfe zunehmen werden.

Man kann davon ausgehen, dass der Staat, nach den Thesen der Modernisierungstheorie, auf die Folgen der Industrialisierung automatisch mit erhöhten Ausgaben reagiert. Der Staat ist (wie in seiner Funktion als Verteilungsregulator in den volkswirtschaftlichen und sozialen Bereichen) mehr oder weniger (zumindest was die Sicherstellung der wirtschaftlichen Entwicklung betrifft) für die Folgen der Industrialisierung und ihre weitere Entwicklung verantwortlich. Dadurch kann die bedeutsame Rolle der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung gegenüber Staaten in der Nationsbildung, welche als eine bedeutsame Variante der Modernisierung betrachtet wird, festgestellt werden.

1.2.2 Weitreichende empirische Untersuchungen

Die bisherigen Untersuchungen der sozialpolitischen Entwicklung im Zusammenhang mit der Modernisierung in vielen Ländern unterstützen bereits die Thesen der Modernisierungstheorien. Das Forschungsergebnis hinsichtlich der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung der 12 europäischen Länder zeigt, dass die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Westeuropa sehr eng mit der Industrialisierung und Demokratisierung dieser Länder seit dem 19. Jahrhundert zusammenhängt.¹⁶ Der der erheblichen demographischen Veränderung, vor allem der zunehmenden Bevölkerungszahl folgende Bedarf an Problemlösungen sowie die Entstehung der Demokratie jener Zeit sind entscheidende Faktoren für die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Westeuropa.

Die Untersuchung von Kohl¹⁷ über die Entwicklung der Staatsausgaben in 13 westeuropäischen Ländern zeigt, dass die Sozialausgaben solcher Länder in der Nachkriegzeit generell gestiegen sind. Die demographischen Strukturverschiebungen seien dabei ein

¹⁵ Politik und Gesellschaft, Lexikon zur politischen Bildung und Gemeinschaftskunde (1992: 260-261).

¹⁶ Flora (1986).

¹⁷ Kohl (1985).

wesentlicher Faktor.¹⁸ Die Untersuchung von Williamson und Pampel¹⁹ über Altersversorgungsprogramme in 7 Ländern (Deutschland, Großbritannien, Schweden, U.S.A., Brasilien, Indien und Nigeria) zeigt, dass die wirtschaftliche Entwicklung Einfluss auf den Zeitpunkt der Einführung der Altersversorgungsprogramme hat. In Ländern wie Deutschland, Schweden und Großbritannien wurden Altersversorgungsprogramme, vor allem die Altersversicherung, zwischen 1889 und 1908 eingeführt, also früher als in Ländern wie Brasilien und Nigeria.

Aufgrund der o.g. weitreichenden empirischen Untersuchungen kann man davon ausgehen, dass die Stärken der Modernisierungstheorie vor allem in ihrer Erklärungsfähigkeit der langfristigen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung der Länder liegen.

1.2.3 Kritische Punkte der Modernisierungstheorie

Die Kritiker dieser Theorie konzentrieren sich meist nur auf den indirekten Zusammenhang zwischen Modernisierung und sozialpolitischer Entwicklung, wenn die Sozialpolitik nicht sofort nach der Modernisierung oder unmittelbar wegen der Folgen der Modernisierung aufgebaut wird. Insbesondere wenn die deutliche Steigerung des Sozialausgabenniveaus zwar unter dem Drängen der Gesellschaft nach politischer Liberalisierung und Demokratisierung, nicht aber sofort nach der Modernisierung passiert, oder wenn nach der Modernisierung der zeitliche Abstand zwischen der Entstehung des Bedarfs nach einer sozialpolitischen Maßnahme und ihrer Einführung sehr groß ist. Eine andere Auffassung meint sogar, dass Sozialpolitik nicht immer erst nach der Modernisierung und Industrialisierung aufgebaut wird, sondern dass sie schon vorher geschaffen werden kann, um günstige Voraussetzungen für eine spätere Modernisierung und Industrialisierung zu gewährleisten.²⁰ Doch langfristig gesehen wird die These des sozio-ökonomischen Ansatzes und der Modernisierungstheorie meistens von der Reihenfolge Modernisierung -

¹⁸ Kohl (1985: 1265-277).

¹⁹ Williamson und Pampel (1993).

²⁰ „Die verschiedenen modernisierungstheoretischen Ansätze, vor allem die neoliberal orientierten Wachstums- und Handlungstheorien interpretierten das Schwellenländerphänomen demgegenüber als späten Beweis für die Richtigkeit ihrer Rezepte: nicht Importsubstitution, sondern Exportorientierung, nicht Planwirtschaft, sondern freier Markt sind die Stichworte (vgl. Balassa 1981; Hughes 1988; Lin 1988; Naya et al. 1989). Dieser oft triumphalistischen Position erwuchs jedoch sehr bald relativierende Kritik von seiten jener Forscher, die sich mit der tatsächlichen Rolle des Staates im ostasiatischen Entwicklungsprozess genauer auseinandersetzen (vgl. z.B. Deyo 1987; Amsden 1989; Wade 1990; Appelbaum und Henderson 1992; Huber 1993)“ (Bornschiefer und Trezzini 1996: 3-4).

sozialpolitische Entwicklung bestätigt, obwohl in einigen Fällen andere Faktoren zwischen beiden stehen, die selbst auch als Folgen der Modernisierung betrachtet werden können.

Eine andere kritische Frage betrifft die ‚Sozialausgaben‘ als Indikator für die sozialpolitische Entwicklung, und ob die Sozialausgaben tatsächlich wegen der Folgen der Industrialisierung und Modernisierung gestiegen sind, bzw. die sozialpolitischen Motive jener Zeit wirklich aus den Problemen der Modernisierung und Industrialisierung entstanden. Um diese Fragen zu beantworten, muss man nach dem Inhalt der Sozialausgaben fragen: ob sich die Struktur der Sozialausgaben im Verlauf der Modernisierung verändert, und ob der Anstieg der Sozialausgaben jener Zeit direkt an der Überwindung der durch die Industrialisierung entstandenen Probleme liegt. Wenn die Sozialleistungsempfänger meist Staatsbedienstete sind, nicht aber die Arbeiter, deren Zahl seit der Industrialisierung zunimmt, dann kann man davon ausgehen, dass der Anstieg der Sozialausgaben nicht unbedingt unmittelbar mit den Folgen der Modernisierung zu tun hat, sondern wahrscheinlich eher mit der politischen Unterstützung der Regierungspartei bzw. deren Absicherung zusammenhängt.

Weiterhin muss gefragt werden, ob der Staat tatsächlich aufgrund der Folgen der Modernisierung und Industrialisierung mit dem Aufbau einer Sozialpolitik begann. Denn der Staat hätte auch die aus der Modernisierung und Industrialisierung folgenden Probleme und den dadurch entstandenen Bedarf nach Sozialpolitik nicht beachten oder auf andere Art und Weise reagieren können. Dies gilt sowohl für das Verhalten des Staates als auch für den Bedarf nach Sozialpolitik.

1.3 Machtressourcenansatz

1.3.1 Linkspolitische Organisationskraft als Zentrum der These

Ähnlich wie die Modernisierungstheorie ist der Machtressourcenansatz auch der Auffassung, dass die Entstehung des Wohlfahrtsstaates mit der Industrialisierung und ihren Folgen stark verbunden ist. Hinsichtlich der zunehmenden Zahl der Arbeiter seit der Industrialisierung spielen lediglich die Gewerkschaften und Arbeiterbewegungen als Vertretung der Interessen der Arbeiter eine bedeutendere Rolle in der sozialpolitischen Entwicklung. Deshalb hängt ihr Einfluss auf politische Koalitionen und Machtverteilungen davon ab, wie

stark die Vertreter der Arbeiter die Verwirklichung ihrer Interessen politisch durchsetzen können.

Die von Goesta Esping-Andersen entwickelte Typologie der drei wohlfahrtsstaatlichen Typen „The Three Worlds of Welfare Capitalism“ wird trotz vieler Kritiken nach wie vor als Meilenstein in der politisch-ökonomischen Analyse des Wohlfahrtstaates betrachtet. Wie die meisten neo-marxistischen Theorien konzentriert sich Esping-Andersens Ansatz auf das Wesen und den Aufbau der Sozialpolitik eines Landes, beruhend auf der Umverteilung der politischen Macht, was auch die Thesen des Machtressourcenansatzes ausmacht. Seiner Auffassung nach ist die sozialpolitische und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung eines Landes stark von der Verteilung seiner politischen Ressourcen, vor allem der politischen Stärke und Organisationsfähigkeit der Linksparteien oder sozialistischer Parteien, abhängig. Die Verteilung der politischen Ressourcen bestimmt die Grundorientierung der Sozialpolitik und vor allem auch das Verhältnis zur Marktwirtschaft, sowie den wohlfahrtsstaatlichen Typ eines Landes.

Die entscheidenden Faktoren in der Verteilung der politischen Macht sind die Organisationskraft der Gewerkschaften, die Fähigkeiten der Arbeiterbewegung, die Präsenz einer Linkspartei, sowie die Repräsentation der Arbeiterbewegung im Parlament und die Regierungsbeteiligung der Linkspartei. Wenn die Uneinigkeit der nicht-sozialistischen Parteien größer wird und sich die Zusammenarbeit zwischen den Parteien der Arbeiterklasse mit anderen gesellschaftlichen Klassen verbessert,²¹ dann wird auch der Einfluss einer solchen Verteilung der politischen Macht auf den wohlfahrtsstaatlichen Regulationstyp größer.

1.3.2 Wohlfahrtsstaatliche Typen und ihr Verhältnis zur linkspolitischen Macht

Esping-Andersen behauptet in seiner Untersuchung über die politische Macht und wohlfahrtsstaatliche Regulation²² in 18 hochentwickelten kapitalistischen Demokratien dass ein Zusammenhang zwischen den politischen Machtkonstellationen und den wohlfahrtsstaatlichen Regulationstypen bestehe. Es kann festgestellt werden, dass dort, wo der Einfluss der Gewerkschaften und Arbeiterbewegungen auf die politische Machtverteilung schwach und

²¹ Korpi (1983).

²² Esping-Andersen (1985a, 1985b).

sogar unerwünscht ist, die Sozialpolitik sich auch im Allgemeinen anders als in den Ländern, in denen die Situation umgekehrt ist, entwickelt. Betrachtet man das Verhältnis zwischen der Mobilisierung politischer Machtressourcen und dem wohlfahrtsstaatlichen Regulationstyp, so gibt es drei wohlfahrtsstaatliche Typen mit der entsprechenden Machtmobilisierungsart.

Dem ersten Typ entsprechen die skandinavischen Länder, vor allem Norwegen und Schweden, in denen die Sozialdemokratie am wenigsten herausgefordert worden ist und Arbeiterbewegungen und Landwirtschaftliche Interessenorganisationen einen starken Einfluss auf die politischen Koalitionen haben. Der zweite Typ sind die kontinentaleuropäischen Länder, in denen das Mobilisierungspotential der Arbeiterparteien und ihre Macht eingeschränkt ist. Der dritte Typ wird von Ländern wie den USA, Kanada und Australien, in denen politische Verbindungen mit Arbeiterparteien marginalisiert oder sogar verunmöglicht wurden, vertreten.

An dieser Stelle kann auch auf einige Untersuchungen über sozialpolitische und wohlfahrtsstaatliche Entwicklungen in 5 ostasiatischen Ländern hingewiesen werden. Die Abwesenheit der politischen Beteiligung der Arbeiter- und sozialdemokratischen Partei in diesen 5 Ländern charakterisiert auch ihre Konstruktion der Sozialpolitik²³ im Gegensatz zu Ländern, in denen die politische Beteiligung der Arbeiterbewegungen und Gewerkschaften stark ausgeprägt ist.

Der Machtressourcenansatz stößt jedoch auch an seine Grenzen bei den Ländern, in denen es keine politischen Koalitionen mit der Linksmacht gibt (Linksparteien, sozialistische Parteien, Gewerkschaften und Arbeiterbewegungen), und in denen sich die Sozialpolitik trotzdem dynamisch entwickelt. Man kann davon ausgehen, dass in solchen Ländern für die sozialpolitische Entwicklung andere Gründe eine Rolle spielen, die erklärungsfähiger als die These des Machtressourcenansatzes sind. Die Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeiterbewegungen an der politischen Machtverteilung und ihre Koalition mit Linksparteien spielen nicht in jedem Land eine entscheidene Rolle für seine wohlfahrtsstaatliche Entwicklung, insbesondere in den Ländern mit erfolgreicher und nachholender Industrialisierung oder ohne Tradition der linkspolitischen Macht.

²³ Kwon (1998: 66).

1.4 Parteiendifferenztheorie

1.4.1. Interessen der Wählerschaft und Ideologie der Parteien

Im Vergleich zur Machtressourcentheorie konzentriert sich die Parteiendifferenztheorie noch intensiver auf die wesentlichen Aktivisten in der Politik moderner Demokratien, nämlich auf die Parteien und vor allem auf die Regierungspartei. Die Regierungspartei spielt prinzipiell eine wichtige Rolle im öffentlichen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess der Politik, z.B. in der Beschäftigungs- und Arbeitslosenpolitik. Außerdem kann die Regierungspartei ihre Schwerpunkte nach ihren eigenen politischen Interessen und Präferenzen setzen, z.B. bei den Ausgaben für bestimmte wirtschaftliche Ziele oder soziale Sicherheit. Diese mit der Wahlstrategie verbundene und auf dem Tauschwert²⁴ basierende politische Tätigkeit der Regierungspartei kann die Staatstätigkeit beeinflussen und zu einer Parteiendifferenz zwischen der Regierungspartei und der Oppositionspartei, vor allem zwischen Rechts- und Linkspartei, führen. Dabei werden auch die Rahmenbedingungen und die Motivation bzw. der Wahlgewinn für die Präsenz der Parteien in der sozialpolitischen Entwicklung analysiert. Die Untersuchung solcher Varianten ist sinnvoll, da es dadurch möglich ist, den Zusammenhang zwischen Sozialpolitik und Parteienideologie und –spielraum innerhalb eines Landes herauszufinden.

Dieser Zusammenhang zwischen ideologischer Orientierung der Regierungspartei und einer bestimmten Politiktendenz wurde bereits in der Forschung von Hibbs²⁵ aufgezeigt. Er konnte zeigen, dass ein Zusammenhang zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit und dem Wesen der Regierungspartei in 12 westeuropäischen und nordamerikanischen Ländern existiert. Wo eine Linkspartei oder Arbeiterpartei und eine demokratische Partei regierten, gab es eine etwas niedrigere Arbeitslosigkeit und eine höhere Inflation. Im Gegensatz dazu gab es eine höhere Arbeitslosigkeit und eine niedrigere Inflation, wo eine Rechtspartei, wie eine Republikanische und Konservative Partei, regierten. Die Forschungen von Schmidt²⁶ zeigen auch eine Tendenz zur Parteiendifferenz in den deutschen Bundesländern.

²⁴ Schmidt (1980: 132-133).

²⁵ Hibbs (1978).

1.4.2 Stärke und Spielraum der Regierungsparteien

Wenn sich die Politik der Regierungspartei nicht stark von der der Oppositionspartei unterscheidet, stellt dies den Gegensatz zur Parteiendifferenz dar. Die Präsenz der Regierungspartei muss also nicht für eine Tendenz zur Parteiendifferenz stehen. Doch was sind die entscheidenden Faktoren für die Tendenz und Präsenz der Regierungspartei? Die o.g. Rücksicht auf die Interessen der Wählerschaft entscheidet nicht allein über die Tendenz zur Parteiendifferenz oder Parteienkonvergenz. Es gibt noch weitere Faktoren. Ein erster ist die Stärke der Regierungspartei und ihre Sichtbarkeit in der modernen Demokratie. Eine sehr starke Regierungspartei hat im Prinzip eine größere Entscheidungsmacht bezüglich ihrer Politikorientierung; im Vergleich dazu sollte eine nur mittelmäßig starke Regierungspartei mehr Rücksicht nehmen; die Tendenz zur Parteiendifferenz zeigt sich also nicht so auffällig.

Ein zweiter Faktor ist, ob die Regierungspartei eine allein steuernde oder eine mit anderen Parteien kooperierende Institution ist. Es bestehen aber noch andere politisch-institutionelle Rahmenbedingungen, wie der Typ der Demokratie (Mehrheitsdemokratie oder Verhandlungsdemokratie) und der Vetospielraum der Opposition.²⁷ Wenn der Vetospielraum der Opposition beliebig groß ist, dann orientiert sich die Tendenz zwischen Parteien nicht an der Parteiendifferenz, sondern möglicherweise an der Parteienkonvergenz. Andere entscheidende Faktoren sind beispielsweise die Rücksicht auf potentielle Wähler der Regierungspartei, die Klassenbasis der Parteien und die wirtschaftliche Lage.²⁸

Die mit der Sozialpolitik selbst verbundenen Faktoren, wie die Notwendigkeit deren Umsetzung und die damit verbundene Profilierung der Parteien, können auch die Präsenz der Regierungsparteien in sozialpolitischer Entwicklung beeinflussen. Wenn die Einführung einer Sozialpolitik notwendig ist und der Regierungs- und Oppositionsseite nützt, führt dies zur Tendenz der Parteienkonvergenz, denn auch wenn der Vetospielraum der Oppositionsparteien groß ist, müssen diese keine ablehnende Haltung haben. Nach einem Regierungswechsel muss die neue Regierung auch nicht unbedingt den sozialpolitischen Kurs der vorherigen Regierungspartei verändern, wenn die Sozialpolitik keinen Schaden nimmt. Man kann davon

²⁶ Es besteht eine Tendenz der Parteiendifferenz zwischen CDU- und SPD-Regierungen in den deutschen Bundesländern, insbesondere bei den Ressourcen-Transfers ins Bildungswesen, in den öffentlichen Sektor und im Bereich der inneren Sicherheit (Schmidt 1980).

²⁷ Schmidt (2001).

ausgehen, dass die Notwendigkeit der Umsetzung der Sozialpolitik auch ein wesentlicher Faktor für die Tendenz der Parteien sein kann.

Jedoch kann diese sich mit den Parteien beschäftigende Theorie nicht auf die Parteien außerparteilichen Faktoren verzichten. Das Forschungsergebnis von Hibbs zeigt eine niedrige Arbeitslosigkeit und hohe Inflation unter Linksregierungen, im Gegensatz dazu eine hohe Arbeitslosigkeit und niedrige Inflation unter Rechtsregierungen. Ein solcher Interpretationsansatz zur sozialpolitischen Entwicklung eines Landes, der sich lediglich auf den Unterschied in der politischen Gesinnung der Regierungsparteien stützt, vernachlässigt die wirtschaftlichen Einflüsse, vor allem die der globalen Wirtschaftskonjunktur. Während der ostasiatischen Finanzkrise im Jahre 1997 stieg die Arbeitslosigkeit in den betroffenen Ländern z.B. unabhängig davon, ob sie von Links- oder Rechtsparteien regiert wurden. Die politische Gesinnung der Regierungsparteien spielte daher in jener Zeit keine bedeutsame Rolle.

1.5 Politisch-institutionelle Theorie

1.5.1 Bedeutsame Rolle der politischen Institutionen in Politik

Die politisch-institutionelle Theorie und die ihr vorangehende „staatszentrierte Theorie“ (state-centered theory) konzentrieren sich auf die autonome Rolle des Staates in der sozialpolitischen Entwicklung eines Landes, und unterscheiden sich damit im Ansatz von anderen in wirtschaftlicher wie gesellschaftlicher Hinsicht. Die politischen Institutionen und Strukturen, der Grad der Demokratisierung und die Zentralisierung der Regierung werden als die zentralen Elemente der Staatstätigkeit und der sozialen Entwicklung angesehen. Die sich unmittelbar damit beschäftigende politisch-institutionelle Theorie gewinnt aufgrund dieser direkten Konzentrationspunkte ihre starke Erklärungskraft. Außerdem ist es unumstritten, dass die Sozialpolitik oft einen wesentlichen Teil der Beschäftigung des Staates darstellt, weil die Sozialpolitik eine große Bedeutung hinsichtlich der Nationsbildung hat. Das ist sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in vielen anderen Ländern so. In ostasiatischen Ländern (nordostasiatische sowie südostasiatische Länder) wird die Sozialpolitik bereits als Staatspolitik betrachtet. Man kann davon ausgehen, dass ein Verständnis der sozialpolitischen

²⁸ Schmidt (1980: 134-135).

und wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung eines Landes nicht möglich ist, ohne Kenntnis über dessen politische Institutionen zu haben.

1.5.2 Zentralisierungsgrad der Regierung und Art der politischen Institutionen

Der Staat wird nach der These der politisch-institutionellen Theorie als der einflussreichste Faktor für die sozialpolitische Entwicklung angesehen. Nach den bisherigen Forschungsergebnissen wird der Staat von einigen wesentlichen Elementen gebildet. Dabei handelt es sich erstens um den Grad der Zentralisierung der Regierung. Die Forschung von Castels zeigt, dass im Vergleich zu Regierungen in föderaler Form (wie in den USA und Kanada) eine unitarisch-zentrale Regierung (wie in Schweden und Großbritannien) mehr dazu tendiert, allgemeine Sozialpolitik, vor allem allgemeine Transferleistungsprogramme, durchzuführen.²⁹

Zweitens spielt die Art der politischen Institutionen eine bedeutende Rolle in der sozialpolitischen Entwicklung eines Landes. Eine Regierung in korporalistischer Form nutzt die steigenden Staatsausgaben für die Entwicklung eines allgemeinen Rentensystems. Ein korporalistischer Staat betont die Koordination aller Interessen und die Zusammenarbeit der Interessengruppen, besonders in der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Trotzdem können sich die Ziele der korporalistischen Regierung im Mechanismus der Interessenverteilung unterscheiden.³⁰ Eine Regierung autoritär-korporalistischer Form und eine Regierung demokratisch-korporalistischer Form haben bereits unterschiedliche politische Ziele in der Sozialpolitik. Die Entstehung der Sozialpolitik demokratisch-korporalistischer Regierungen, wie in Deutschland, Österreich und Schweden, wo die Beteiligung der Interessengruppen, vor allem der Arbeitnehmer, an der korporalistischen Institution freiwillig ist, brachte die Zusammenarbeit mit den Arbeitnehmern sowie bessere Rahmenbedingungen für die industrielle Entwicklung. Im Vergleich dazu wird die Sozialpolitik einer autoritär-korporalistischen Regierung, wie es sie in manchen Ländern Lateinamerikas gibt,³¹ aufgebaut, um die Arbeitnehmer an die Seite der Staatsinteressen zu binden.³²

²⁹ Castels (1982).

³⁰ Williamson und Pampel (1993: 17-18).

³¹ Erikason (1977), Malloy (1979), Williamson und Pampel (1993).

³² Williamson und Pampel (1993: 18, 225).

1.5.3 Politische Geschichte der Staatsstruktur und Demokratisierungsgrad des Staates

Weiterhin betont die politisch-institutionelle Theorie die Wesentlichkeit der politischen Geschichte der Staatsstruktur. Die Staatstätigkeit ist ein politischer Prozess, d.h. neue politische Entscheidungen bzw. Gesetzgebungsakte bilden deshalb eine Reaktion auf frühere Politik und politische Entscheidungsmodelle. Die Sozialpolitik in einem Land wie den USA, in dem die Demokratie viel früher als die Sozialpolitik einsetzte, hat andere Möglichkeiten als die Sozialpolitik in Ländern wie Deutschland und Schweden, in denen erst später politisch-institutionelle Rahmenbedingungen für Gesetzgebungen der Sozialpolitik entstanden.³³ Immerguts Untersuchung dreier Länder (Frankreich, Schweiz und Schweden) in Bezug auf ihre Gesundheitspolitik zeigt auch, dass die verschiedenen Beziehungen zwischen der Interessenverteilung, der Legitimationseinrichtung bzw. dem Parlament und den Parteien in den politischen Institution eines Landes, für seine nationale Gesundheitspolitik verantwortlich gemacht werden können.³⁴ Auch von Skocpol wird die Bedeutung von historischen Faktoren der politischen Institutionen betont. Ihrer Auffassung nach ist die sozialpolitische Konzentration auf die Schutzpolitik gegenüber Soldaten und Müttern in den U.S.A. stark mit der politischen Entwicklung, vor allem mit der Erfahrung des Bürgerkriegs und den sehr gut organisierten Frauengruppen als Interessengruppen in der Politik zu Beginn des neunzehnten Jahrhunderts verbunden und hat nur wenig mit der Industrialisierung zu tun.³⁵

Als weiterer Faktor der politisch-institutionellen Theorie gilt der Demokratisierungsgrad eines Staates. Um das Wahlergebnis zu beeinflussen, können die Ausgaben für Sozialwohlfahrtsprogramme und das staatliche Rentensystem steigen. Weiterhin tendierten demokratische Länder dazu, ihr sozialpolitisches System früh aufzubauen.³⁶ Kurz gesagt, die politische Konkurrenz in der Demokratie fördert die Umsetzung neuer sozialpolitischer Programme. Die Forschung zu Determinanten der Konsolidierung und Expansion des Wohlfahrtsstaates in OECD-Ländern von 1960 bis 1995 zeigt die Erklärungskraft dieser Theorie.³⁷ Die frühzeitige Demokratisierung und ein föderalistisch organisiertes politisches System, auf das von der politisch-institutionellen Theorie hingewiesen wird, gehören zur wesentlichen Variante der sozialpolitischen Entwicklung solcher Länder.

³³ Heclo (1974), Williamson and Pampel (1993).

³⁴ Immergut (1992).

³⁵ Skocpol (1992).

³⁶ Cutright (1965).

1.5.4 Problematik der politischen-institutionellen Theorie

Wie bei anderen Theorien besteht auch in der politisch-institutionellen Theorie eine gewisse Problematik. Erstens kann die politisch-institutionelle Theorie die Faktoren außerhalb der institutionellen Staatsstruktur, die die sozialpolitische Entwicklung eines Landes auch beeinflussen können, nicht behandeln. Zweitens fehlt der politisch-institutionellen Theorie eine Verbindung zwischen der Verteilung gesellschaftlicher Interessen und ihrer Umsetzung in der politischen Institution. Denn Sozialpolitik bedeutet meist die Umverteilung der gesellschaftlichen Ressourcen. Ob der Staat Willen und Bedarf der Gesellschaft bzw. der betroffenen Interessengruppen dazu wahrnehmen und durchsetzen will oder soll und welcher Mechanismus zwischen Staat und Gesellschaft stehen soll, wird von der politisch-institutionellen Theorie selten diskutiert. In dieser Theorie scheinen allein die politischen Institutionen die entscheidenden Faktoren für die sozialpolitische Entwicklung darzustellen, ohne Rücksicht auf die Verbindung mit anderen Faktoren außerhalb der Institutionen nehmen zu müssen.

Drittens stellt sich die Definitionsfrage bei der von dieser Theorie betonten politischen Institution des Staates. Fallen die außerhalb der formellen politischen Institutionen existierenden politischen Organisationen und ihr wirkungsvoller Einfluss in den Bereich der politischen Institution des Staates oder nicht? Haben die in formeller politischer Institution existierenden Vertretungen der Interessengruppen auch entsprechende Rechte, sich an den politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen? Kann die politisch-institutionelle Theorie die Wirkungsweise der Interessengruppen erklären? Die politisch-institutionelle Theorie hat allerdings die Schwierigkeit, die auffälligen Interessenkonflikte der sozialen Gruppen und die vielfältige öffentliche Meinung außerhalb der Institution zu erklären, während der Staat den Charakter eines autoritären Parteistaates allmählich verlor.³⁸

³⁷ Kittel, Oblinger und Wagschal (2000).

³⁸ Ruo-Lin-Cheng-Chang (1987). Kuo (1988). Chiang und Weu (1992). Tsai (1996: 49).

1.6 Internationale Hypothese und Globalisierungstheorie

1.6.1 Folge der wirtschaftlichen Verflechtung als Einflussursache

Die Internationale Hypothese sowie die Globalisierungstheorie konzentrieren sich auf die Folgen der immer intensiver und stärker gewordenen weltwirtschaftlichen Verflechtung. Die Innenpolitik eines Landes bzw. die Sozialpolitik lässt sich ohne die Berücksichtigung internationaler Einflüsse nicht erklären, da die durch die Globalisierung der wirtschaftlichen Entwicklung entstandenen Bedürfnisse nach Schutzmaßnahmen gegen Marktrisiken ebenfalls immer größer werden. Dadurch kann eine ähnliche Lage sozialer Sicherheit in verschiedenen Ländern geschaffen werden. Um die Konkurrenzfähigkeit und Qualität der Industrieprodukte zu erhöhen, können auch die Arbeitsbedingungen insbesondere in Ländern mit nachholender Industrialisierung verbessert werden.³⁹

Auch die durch wirtschaftliche Zusammenarbeit weiterentwickelte politische Integration kann die sozialpolitische Entwicklung in den Mitgliedsländern beeinflussen. Ein Beispiel ist hier die Sozialpolitik der Europäischen Union und ihre Einflüsse auf die Mitgliedstaaten, nachdem eine gemeinsame wirtschaftliche Lage in Europa (Westen) geschaffen wurde. Obwohl die Sozialpolitik der EU nach dem Subsidiaritätsprinzip funktioniert, hat sie einen großen Einfluss auf ihre Mitgliedsstaaten im Bereich des Gesundheitswesens und der Sicherheit am Arbeitsplatz, nachdem die sozialpolitische Grundlage und Gesetzgebung geschaffen wurden.⁴⁰ Nicht nur die Bundesrepublik Deutschland sieht sich damit konfrontiert, sondern auch andere Mitgliedstaaten der EU. Es zeigen sich also Auswirkungen der internationalen Gemeinschaft auf die Konsolidierung der Sozialpolitik eines Einzellandes. Die internationalen Organisationen können auch die sozialpolitische Entwicklung in Ländern beeinflussen. Die Ausrufung der WHO (World Health Organization) „Health for all“ veranlasste die Regierung in Taiwan bereits zum Entwurf einer allgemeinen Krankenversicherung. Die Politikorientierung der Vereinten Nationen mit Themen wie Schutzmaßnahmen für Frauen und Kinder, kann auch Einflüsse auf die entsprechende Politik in Mitgliedsländern (oder sogar Nicht-Mitgliedsländern) haben. Aus solchen Gründen

³⁹ “In the 1980s, lower paid labour in other developing countries threatened Taiwan’s export-oriented economy. The state in Taiwan then decided to transfer the labour-intensive industrial structure to the capital- and skill- intensive industrial structure.” (Chen, Fen-Ling 2000)

⁴⁰ Schnorpfel (1995: 13).

ermöglichen internationale Einflüsse die sozialpolitische und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung eines Landes.

Die Antwort auf die Frage, welcher Art und wie groß der Einfluss internationaler wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung auf die Konsolidierung der Sozialpolitik eines Landes ist, fällt von Land zu Land sehr unterschiedlich aus. Unter welchen politisch-ökonomischen Rahmenbedingungen sich diese Wirkungen internationaler Erfahrungen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen darstellen, muss zusammenhängend untersucht werden.

1.6.2 Bedeutung für die später entwickelten Wohlfahrtsstaaten

Die internationale Hypothese sowie die Globalisierungstheorie gewinnen starke Anwendungsbedeutung in Bezug auf den Aufbau und die Art der Sozialpolitik vor allem in jenen Ländern, in denen sich die Sozialpolitik später entwickelte. Dies hängt mit der Tatsache zusammen, dass viele dieser Länder die wohlfahrtsstaatlichen Erfahrungen in Ländern mit früher entwickelter Sozialpolitik übernehmen und anwenden. Die zeitliche Reihenfolge der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen in Ländern unterstützt die These der internationalen Hypothese, insbesondere bei der Anwendung der internationalen Erfahrungen von wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung. Selbst wenn diese internationale Erfahrungen nicht unbedingt direkt die sozialpolitische Systemkonstruktion eines Landes beeinflussen, so liefern sie zumindest Anlass oder Anregungen, die Sozialpolitik einzuführen (oder nicht einzuführen).

Jedoch sollte bei der Anwendung der internationalen Hypothese und der Globalisierungstheorie im Hinblick auf den Einfluss innenpolitischer Zustände und kultureller Einstellungen eines Landes gegenüber der Sozialpolitik Rücksicht genommen werden. Die internationalen Erfahrungen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen werden in einem Land nicht völlig gleich übernommen. Unter Anwendung internationaler Erfahrungen kann ein ähnliches sozialpolitisches Modell mit unterschiedlichem Inhalt und unterschiedlicher Durchführungsart eingeführt werden. Man kann davon ausgehen, dass die Übernahme eines sozialpolitischen Modells anderer Länder kein einfaches ‚Umpflanzen‘ ist, da die spezifischen Bedingungen des jeweiligen Landes zu berücksichtigen sind.

1.7. Kurzer Überblick über die theoretischen Thesen

Am Schluss des Kapitel müssen wir einen Überblick auf die Thesen solcher Theorien werfen. Damit soll auch erklärt werden, warum in dieser Arbeit gerade diese Theorien für den Fall von Taiwan verwendet werden. Die Tabelle 1.1 zeigt bereits den Überblick über die These der verwendeten Theorien. Diese Arbeit will den Fall Taiwans analysieren, indem sie die Schwerpunkte auf das Verhältnis zwischen politischem Wandel und sozialpolitischer Entwicklung, und auch auf mit hineinspielenden anderen Faktoren, setzt.. Die ihren Schwerpunkt auf die fernöstliche Kultur, den Konfuzianismus, setzende kulturelle Erklärung wird deshalb nicht in dieser Arbeit angewendet. Trotzdem wird die Grundthese der kulturellen Erklärung hier angesichts ihrer starken Erklärungskraft in vielerlei Hinsicht auch dargestellt.

Tabelle 1.1: Überblick der Hauptaussagen der Theorien

Theorie	Hauptaussage
Kulturelle Erklärung	Die passive Rolle des Staates in der sozialpolitischen Entwicklung lässt sich mit der fernöstlichen Kultur, vor allem der Betonung des Beitrags der Familien im Konfuzianismus zur sozialen Verantwortung, erklären.
Sozioökonomische Schule sowie Modernisierungstheorie	Der Modernisierungsgrad dient als Schubkraft und Motiv für den Aufbau einer Sozialpolitik, vor allem einer wachsenden staatlichen Sozialleistungsquote.
Machtressourcenansatz	Die politischen Organisationskräfte der Linkspartei und der Arbeiterbewegungen beeinflussen die sozialpolitische Entwicklung eines Landes.
Parteiendifferenztheorie	Die Regierungspartei tendiert aufgrund ihrer eigenen Wählerinteressen dazu, eine andere Sozialpolitik zu betreiben, die sie von der Oppositionspartei unterscheidet.
Politisch-institutionelle Theorie	Der Staat als politisches Entscheidungszentrum und seine Elemente, z.B. die Staatsstruktur, das politische Regime, der historische Prozess und die politische Elite bestimmen die sozialpolitische Entwicklung.
Internationale Hypothese und Globalisierungstheorie	Die innenpolitische und vor allem sozialpolitische Entwicklung eines Landes kann nicht erklärt werden, ohne die Einflüsse der internationalen Probleme und Entscheidungen auf dieser Ebene zu berücksichtigen.

Quelle: Eigener Entwurf.

Die meisten Theorien sind ursprünglich aus Analysen von Forschungsergebnissen zu wirtschaftlich hochentwickelten und politisch demokratischen Ländern bzw. westeuropäischen und nordamerikanischen Ländern, entstanden. Nach meiner Auffassung sollte Taiwan als ein modernisiertes Land mit wirtschaftlichem Wohlstand und einer politischen Demokratie auch auf der Grundlage solcher Theorien untersucht werden. Zudem ist es besonders interessant, das klare Verhältnis des Politischen zur Sozialpolitik nach der etwa 40 Jahre langen autoritären Alleinherrschaft der KMT gerade im historischen Moment des demokratischen Machtwechsels zu analysieren.

Kapitel 2

Die Sozialpolitische Entwicklung in Taiwan (1945/49-2001)

Die wohlfahrtsstaatliche und sozialpolitische Entwicklung in den westlichen Ländern, insbesondere in den westeuropäischen, setzte bereits Ende des neunzehnten Jahrhunderts ein. Trotz der heutzutage verschiedenartigen Schwierigkeiten bei der Finanzierbarkeit des Wohlfahrtsstaates steht hinter den sozialpolitischen Entwicklungen dieser Länder normalerweise ein klares Entwicklungsmodell. Im Gegensatz zu den westlichen Ländern hat die sozialpolitische und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Taiwan sowie in anderen ostasiatischen Ländern einen ganz anderen Verlauf genommen, vor allem was das Entwicklungstempo und die hinter der sozialen Sicherheit und dem Sozialrecht stehende Idee angeht. Die Charakteristika der viel später als im Westen entwickelten Sozialpolitik Taiwans nach dem Zweiten Weltkrieg sind das relativ niedrige Sozialausgabenniveau, das pluralistisch orientierte sozialpolitische System, etwa bei der Sozialversicherung, die marginal entwickelte Sozialfürsorge, die unwesentliche Funktion der Einkommensumverteilung, das Verhältnis zu Marktwirtschaft bzw. Unternehmen und schließlich das Lernen aus der internationalen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung.

Aus meiner Untersuchung ergibt sich, dass die sozialpolitische Entwicklung Taiwans nach dem Zweiten Weltkrieg stärker vom aktuellen innen- und außenpolitischen Wandel als von kulturellen Faktoren wie dem Konfuzianismus oder traditioneller Familienwerte beeinflusst wurde. Eine große Bedeutung kommt stattdessen dem besonderen politischen Zustand Taiwans in der Nachkriegszeit zu, nämlich der Konfrontation mit der bis heute existierenden militärischen Bedrohung durch Festlandchina und der internationalen Isolation seit Anfang der 70er Jahre. Weiterhin prägten die fünfzig Jahre währende autoritäre Regierung der KMT und ihr Machtkampf mit der DFP seit der Mitte der 80er Jahre die historische Entwicklung der Sozialpolitik Taiwans und führten zur Entwicklung ihrer besonderen Eigenschaften. Die bisherige Diskussion der einschlägigen Theorien und Forschungen, eine vertiefte Analyse der sozialpolitischen Eigenschaften Taiwans und die Interpretation der historischen Entwicklung der Sozialpolitik Taiwans, sprich die Deutung des innen- und außenpolitischen Wandels als

wesentlichste Determinante der sozialpolitischen Entwicklung in Taiwan seit 1949, sind die Schwerpunkte dieses Kapitels.

Dieses Kapitel setzt sich aus mehreren Teilen zusammen. In Teil I wird in vier Phasen ein historischer Überblick der sozialpolitischen Entwicklung Taiwans nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs (1945/49 bis heute) gegeben. In jedem Abschnitt werden zuerst die sozialpolitischen Entwicklungen im jeweiligen Zeitraum und die sie beeinflussenden Faktoren interpretiert. Sodann werden alle wesentlichen Aspekte der Sozialpolitik in der entsprechenden Phase dargestellt. Schließlich soll versucht werden, eine Beziehung zwischen der sozialpolitischen Konstitution Taiwans und dem politisch-ökonomischen Wandel herzustellen.

Teil II befasst sich mit dem sozialstrukturellen Wandel in Taiwan und dessen Verhältnis zur sozialpolitischen Entwicklung. Das Ergebnis der Untersuchung zeigt, dass kein direkter Zusammenhang zwischen beidem besteht. Die folgenden Teile beschäftigen sich mit dem Niveau, der Tendenz und der Struktur der Sozialausgaben, darüber hinaus wird eine Analyse des sozialpolitischen Systems sowie der Verwaltungsstruktur, Finanzierung und Leistungen unternommen. Die letzten beiden Teile enthalten Untersuchungen über den Zusammenhang zwischen sozialpolitischer, marktwirtschaftlicher und politischer Entwicklung.

2.1 Sozialpolitische Entwicklung im Historischen Überblick (1945/1949-2001)

Die äußere Form der Sozialpolitik Taiwans nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs orientiert sich - geplant oder nicht - allmählich am Weg des Wohlfahrtsstaates,⁴¹ mit steigendem Tempo insbesondere seit dem Ende der 80er Jahre, nämlich mit dem Beginn der Demokratisierung und Parlamentarisierung in Taiwan. Meiner Ansicht nach hat die sozialpolitische Entwicklung in Taiwan folgende wesentliche Charakteristika:

1. In zeitlicher Hinsicht hat sich die Sozialpolitik Taiwans relativ spät richtig entwickelt: 1995 die Volkskrankenversicherung, 1999 die Arbeitslosenversicherung und die Rentenversicherung 2001. Die wesentliche Sozialpolitik ist erst seit den 90er Jahren gemacht worden, obwohl die

⁴¹ "It has become a recognised fact that Taiwanese state has reluctantly become a welfare state, characterised by limited social expenditure and an incomplete social security net" (Ku 1998: 119).

Sozialversicherung für Einzelbeschäftigungsgruppen sehr früh, schon 1950, aufgebaut worden war.

2. Die Sozialpolitik Taiwans vor der Mitte der 80er Jahre war von der damaligen KMT-Regierung nicht offensichtlich unbewusst gestaltet und vernachlässigt worden,⁴² sondern wurde bewusst und absichtsvoll geplant. Eine solche schwach entwickelte Sozialpolitik, die insbesondere ungünstige Bedingungen für die Arbeiterschaft mit sich brachte, nutzte dem erfolgreichen Wirtschaftswachstum in Taiwan, denn die Industrie und die Unternehmen profitieren bei der gezielten und exportorientierten Wirtschaft tatsächlich von der niedrig entwickelten Sozialpolitik.

3. Die wohlwollende Sozialpolitik, z.B. die Sozialversicherung für Einzelbeschäftigungsgruppen, war für die KMT neben dem polizeilichen Druck ein anderes Mittel der sozialen Kontrolle, denn die Sozialpolitik bzw. die Sozialversicherung verfolgte mit über die soziale Unterstützung einen bestimmten politischen Zweck.

4. Die schwache Beteiligung der Gesellschaft an sozialpolitischen Entscheidungen ist eine unvermeidliche und charakteristische Konsequenz einer solchen politisch-funktionalen Ausrichtung der Sozialpolitik in Taiwan.

5. Die heftige Parteienkonkurrenz aufgrund der Demokratisierung und Parlamentarisierung seit dem Ende der 80er Jahren hinterließ zwar einen positiven Einfluss auf die sozialpolitischen Mängel und das Tempo des sozialpolitischen Aufbaus, hinter aller umgesetzten Sozialpolitik stand jedoch immer noch keine klare Konzeption und Zielorientierung.

In diesem Teil wird die sozialpolitische Entwicklung Taiwans und ihr Verhältnis zum politischen Wandel dargestellt, zu einigen bemerkenswerten Punkten der Sozialpolitik wird eine kurze Ergänzung gegeben. Die historische Entwicklung der Sozialpolitik Taiwans läßt sich nach meiner Ansicht in vier Phasen aufteilen:

⁴² "Der staatliche Autoritarismus der ostasiatischen Länder gilt daher als entscheidender Faktor dafür, dass die wirtschaftspolitischen Daten richtig gesetzt werden konnten. Grundlage der Erfolgsgeschichte dieser Länder sei kein *laisser-faire* Kapitalismus, sondern staatliche Steuerung des Wirtschaftswachstums über die Gestaltung der

Erste Phase: die Zeit von der Übersiedlung der Kuomintang-Regierung von Festlandchina nach Taiwan 1949 bis zum Austritt Taiwans aus der UN 1971 stellt diese erste Phase dar, in deren Verlauf die Sozialpolitik Taiwans bzw. die Sozialversicherung meist als Instrument der Unterstützung innenpolitischer Sicherheit bzw. der Macht der KMT konzipiert war.

Zweite Phase: die zweite Phase dauerte von 1972 bis zur Gründung der damaligen Oppositionspartei DFP 1986. In dieser Entwicklungsstufe bildete die Sozialpolitik allmählich ihre Struktur außerhalb der Sozialversicherung. Die hochgradige marktwirtschaftliche Entwicklung und die Notwendigkeit innenpolitischer Sicherheit aufgrund der Entstehung der internationalen Isolation verstärkten im Volk das Verlangen nach Liberalisierung und Demokratisierung, was für die damalige Sozialpolitik eine wesentliche Rolle spielte, obwohl der direkte gesellschaftliche Einfluss auf die Sozialpolitik sowie die leistungsberechtigte Bevölkerungszahl und die Umverteilung der Ressourcen sehr gering waren.

Dritte Phase: die Zeit von der Aufhebung des Kriegsrechts 1987 bis 1994 vor der Durchsetzung der Volkskrankenversicherung als erster allgemeiner Sozialversicherung im Jahre 1995 stellt die dritte Phase dar. Das Sozialversicherungssystem, vor allem bezüglich der Krankenversicherungen, wurde ständig erweitert und verbessert, und lieferte eine vollkommene Voraussetzung für die Einführung der Volkskrankenversicherung. In ihr nahmen die Kenntnisse des Sozialrechts und des Wohlfahrtsstaates aufgrund der Demokratisierung und der Meinungsfreiheit zu. Die Tatsache, dass der Wohlfahrtsstaat von der DFP 1992 erstmals als Wahlkampfmotto propagiert wurde, ist dafür ein Beleg. Deshalb entwickelte und stabilisierte sich die sozialpolitische Struktur durch die Parteienkonkurrenz in der Demokratie trotz einer fehlenden zugrundeliegenden klaren sozialpolitischen Idee.

Vierte Phase: nach der Einführung der Volkskrankenversicherung im Jahre 1995 ist die Sozialpolitik Taiwans in eine neue Epoche eingetreten, die durch gereifte und intensive Parteienkonkurrenz im demokratischen Wahl- und Machtkampf und durch den Einfluss der Globalisierung gekennzeichnet ist. Im Jahr 1999 wurde die Arbeitslosenversicherung eingeführt. Die Entwicklung ging weiter mit dem Entwurf eines neuen Rentensystems, das einen wirtschaftlichen Schutz für jede Altersgruppe sicherstellen sollte. Taiwan ist auf dem Weg der Ausweitung einer grundlegenden Sozialpolitik. Die sozialpolitische Entwicklung in

Rahmenordnung und eine Strategische Industriepolitik" (Amsden 1989, Wald 1990b, Root/Weingast 1996,

dieser Phase wird stark vom innenpolitischen Wandel bzw. dem ersten Machtwechsel beeinflusst, vor allem haben der Entwurf des neuen Rentensystems sowie die Vor- und Nachteile westlicher Wohlfahrtsstaaten eine große Bedeutung in der sozialpolitischen Geschichte Taiwans erlangt.

Übergangsphase von der japanischen zur chinesischen Regierung (1945-1949)

Mit seiner Niederlage im Zweiten Weltkrieg hatte Japan 1945 seine 50 Jahre dauernde Kolonialherrschaft in Taiwan beenden müssen.⁴³ Taiwan wurde an die damals von der KMT unter Chiang Kai-Tschek geführte Republik China angeschlossen. Von 1945 bis zur Übersiedlung der Kuomintang-Regierung vom Festland nach Taiwan 1949, nach ihrer Niederlage gegen die Kommunisten Maos, entwickelte sich die Sozialpolitik Taiwans auf niedrigem Niveau angesichts der politisch chaotischen Rahmenbedingungen während der Übergangszeit des Machtwechsels. Chen-Yi, der erste Generalgouverneur Taiwans, hatte damals in Taiwan die meisten japanischen Institutionen aufgehoben. Außer einigen sozialpolitischen Maßnahmen bzw. Armen-, Familien- und Katastrophenhilfe und medizinischer Versorgung für Arme, etablierte er im Jahre 1947 die Abteilung für soziale Angelegenheiten (Department of Social Affairs) unter der Hoheit der Provinz Taiwan. Jedoch aufgrund der politischen Zielsetzung dieser Abteilung, nämlich die Aktivitäten des Volkes in Taiwan zu kontrollieren,⁴⁴ und der erneuten institutionellen Veränderung nach der Ankunft der KMT in Taiwan,⁴⁵ erlebte die Sozialpolitik Taiwans von 1945 bis 1949 keine Fortschritte gegenüber der japanischen Kolonialzeit.

Rieger/Leibfried 1999a: 447).

⁴³ Japan hatte Taiwan nach seinem Sieg im chinesisch-japanischen Krieg von 1895 bis 1945 regiert. Während dieser kolonialen Periode entwickelte sich die Sozialpolitik insbesondere im Gesundheits- und Bildungswesen trotz ihrer Verbindung mit politischer Kontrolle. "As we have mentioned, the Japanese welfare measures always combined the functions of social welfare and social control, and at any time social control was certainly a higher priority than social welfare[...] Basically, Japanese contribution to welfare development in colonial Taiwan mainly focused on health and education [...] because of improvement in public health, a declining death rate and an increased life expectancy were two distinguishable trends.[] Education was well developed in colonial Taiwan, as illustrated by the radical increase in school and student numbers [...] However, other social service were so piecemeal that there was no significant impact on the well-being of the Taiwanese. Moreover, the Japanese people in Taiwan were always the biggest gainers from these service " (Ku 1997: 29-30).

⁴⁴ "there were four sections under this department responsible for general affairs, social groups and organizations, social movements, and social welfare and relief respectively (TPDC, 1971: 7). Indeed, two of them were to examine the social activities of Taiwanese people " (Ku 1997: 34).

2.1.1 Marginale Entwicklung (1949-1972)

Die Sozialpolitik Taiwans entwickelte sich im Zeitraum zwischen 1949 und 1972 residual und marginal, denn Sozialpolitik wurde in jener Zeit vom Staat nicht als wesentlicher Entwicklungsschwerpunkt betrachtet angesichts ihres Wesens, die zur Industrialisierung nötige Akkumulation von Kapital zu verzögern. Die Sozialversicherung wurde als die früheste sozialpolitische Maßnahme eingerichtet; die Sozialversicherung für Arbeiter in großen Betrieben, für Soldaten und Regierungsangestellte war von der damaligen KMT-Regierung bewusst hintereinander angesichts ihres politischen Ziels, nämlich die politische Unterstützung dieser Beschäftigungsgruppen zu gewinnen, aufgebaut worden. Es handelt sich um die besondere politische Situation nach der Flucht der KMT-Regierung nach Taiwan. Nach ihrer Übersiedlung waren die wesentlichen Ziele jener Zeit die Legitimierung der Macht und die Akkumulation von Kapital zur Industrialisierung.⁴⁶

In der Innenpolitik orientierte sich die KMT-Regierung trotz der Oppositionskräfte kurz nach dem Massaker von 1947⁴⁷ an einem autoritären Regime und konzentrierte sich angesichts eines möglichen neuen Krieges mit der Volksrepublik China auf den Verteidigungssektor, den sie als oberste Staatsaufgabe betrachtete. Weiterhin beschäftigte sich die KMT-Regierung aufgrund der Niederlage im Bürgerkrieg gegen die Kommunisten damit, das Klassenbewusstsein auszuschalten. Erstens setzte die KMT drei Stufen einer Bodenreform zwischen 1949 und 1963 durch, um die Klasse des Landbesitzer aufzulösen.⁴⁸ Zweitens organisierte die KMT die Gewerkschaft von oben nach unten, damit der Gewerkschaft nur eine

⁴⁵ Nachdem die KMT-Regierung in Taiwan ankam, versuchte sie zuerst, alle Institutionen im Hinblick auf ihren politischen Nutzen zu ändern. Die Abteilung für soziale Angelegenheiten ist 1949 umgehend zu einer Abteilung des Innenministeriums gemacht worden.

⁴⁶ Hsu (1993: 105).

⁴⁷ Der „228-Zwischenfall“ in 1947 ist ein von der Übergangsregierung durchgesetztes Massaker. Der Anfang dieses Zwischenfalls war nur ein handgreiflicher Konflikt in Taipei zwischen einem Fahndungsteam des Monopolamts für Tabak und Alkohol und einer Straßenhändlerin am 27. Feb. 1947, danach wurde ein militärisches Massaker von der KMT-Regierung ab 28. Feb. in Taipei sowie auf der ganzen Insel durchgeführt. In diesem Massaker wurden zahlreiche Taiwanesen, insbesondere Intellektuelle, getötet, eine zuverlässige Zahl der Toten in diesem Fall ist nicht bekannt (Weggel 199: 95-98, Yang 1995: 22-33).

⁴⁸ „Das Bodenreform wurde in drei Stufen abgewickelt: (1) Pachtzinsermäßigung seit 1949, (2) Verkauf von staatseigenem Land seit 1951, und (3) Land dem Pflüger seit 1953, nämlich der Pflüger soll eigenes Land haben“ (Weggel, 1991: 126). „Der Schwerpunkte dieser Agrarreform waren gesetzlich zwangsmäßige Umverteilung des Landes, nämlich die sogenannte Bodenreform, es ließ keine großen Landbesitzer in der Nachkriegszeit Taiwans und keine Widerstandskräfte von Arbeiter- und Landwirtklassen deshalb“ (Adam 1988). „Dazu noch diktatorische Maßnahmen sowie die von der KMT außer Kraft gesetzte Freiheit war die politische Situation jener Zeit in Taiwan „politische Situation mit strong state und weak society“ (Wang 1994: 28).

äußere Form, aber keine tatsächliche Funktion in sozialpolitischen Entscheidungen zukommt, und setzte damit die Streikkräfte gegen Arbeitgeber außer Kraft. Drittens umfasste die 1950 eingeführte Arbeiterversicherung zwar nur einen geringen Teil der Bevölkerung, jedoch konnte durch dieses aktive Angebot der Sozialpolitik von oben einerseits eine mögliche Revolution und ein Konflikt mit der Arbeiterklasse vermieden und andererseits die Arbeitskräfte für die spätere Industrialisierung und marktwirtschaftliche Entwicklung gesichert werden. Diese politisch zu sehenden sozialpolitischen Maßnahmen zur Auflösung möglicher Konflikte und die zwölf Jahre währende wirtschaftliche Hilfe aus den USA schafften bereits günstige Rahmenbedingungen für die kommende wirtschaftliche Entwicklung.⁴⁹ Mit diesen vorteilhaften Voraussetzungen und der ökonomischen Basis einer entwickelten japanischen Kolonie ist der erfolgreiche wirtschaftliche Aufschwung nachvollziehbar.

Es steht außer Frage, dass die Sozialpolitik Taiwans in der Nachkriegszeit nur für das Wirtschaftswachstum und die Bildung des autoritären Regimes entstand und existierte. Hinter der Sozialpolitik stand keine klare sozialpolitische und wohlfahrtsstaatliche Idee trotz der über dem Sozialrecht in der Verfassung stehenden Regeln⁵⁰ und einiger von der KMT während dieses Zeitraums angekündigten Manifestationen.⁵¹ Die nach dem Bismarck-Modell, nämlich nach dem Unterschied der Berufe, aufgebaute korporatistische Sozialpolitik bzw. Sozialversicherungssystem störte tatsächlich bereits die Geschlossenheit und Identität der Arbeiterklasse. Deshalb kann man davon ausgehen, dass die Sozialpolitik in jener Zeit grundsätzlich nicht zum Nutzen des Volkes und aufgrund des Sozialrechts entstand, sondern für die Machtbildung der KMT und die Entwicklung des Kapitalismus.⁵²

Die Arbeiterversicherung (1950): Das Deutsche Bismarckmodell zum Vorbild, nämlich mit den Erwerbstätigen als Prioritätsgruppe in der Sozialpolitik, hatte die KMT-Regierung diese Arbeiterversicherung als erste und wesentliche Sozialversicherung schon früh vor der Industrialisierung Taiwans aufgebaut. Doch die von ihr umfassten Personen waren am Anfang

⁴⁹ Tsu (1993: 105-106).

⁵⁰ "Article 152: the state shall maintain full employment. Article 153 the state shall make policies to protect the working conditions of workers, farmers, women, and children. Article 154: the state shall legislate rules to arbitrate in conflicts between employers and employees Article 155: the state shall establish a social insurance system and social relief for those who are old, weak, disabled, or victims of disasters. Article 156: the state shall protect maternity rights and realize welfare policies for women and children. Article 157: the state shall implement a public health and a national health system" (Ku 1997: 32-33).

⁵¹ Die KMT-Regierung hatte im Jahr 1965, 1968, 1969, 1970 die Manifestationen angekündigt, sie sprachen zwar über Sozialpolitik, doch sie hatten fast keine Einwirkung auf die sozialpolitische Entwicklung Taiwans.

⁵² Fu (1994: 12-14).

nur die Arbeiter in den staatlichen Industrien, erst später wurde die Versicherung auch auf die Arbeiter in der Privatindustrie, mit zuerst über 100 Arbeitern pro Betrieb (ab März 1950), auf über 20 (ab Juni 1950), dann auf über 10 (Juli 1951) und später auf 5 (Februar 1979), erweitert. Im Jahr 1970 wurden schon 938.421 Arbeiter durch diese Arbeiterversicherung abgesichert, was 6,53 Prozent der Gesamtbevölkerung entsprach, und war im Jahr 1993 bereits auf 38,79 Prozent gestiegen.⁵³ Diese Arbeiterversicherung beinhaltete Kranken-, Renten-, Lebens-, Unfall- und Erwerbsunfähigkeitsversicherung.

Die Soldatenversicherung (1950)

Die Versicherung für Regierungsangestellte (1958): sie enthält Kranken-, Renten-, Erwerbsunfähigkeits- und Lebensversicherung; ihr Ziel ist die Absicherung des Lebens von Regierungsangestellten.

Die Versicherung für Regierungsangestellte in Rente (1965): diese Versicherung war lediglich eine Krankenversicherung, um die Gesundheit der Regierungsangestellten in Rente abzusichern. Sie und die Versicherung für die Regierungsangestellten umfassten im Jahr 1970 bereits 298.667 Staatsbedienstete, was etwa 2,08 Prozent der gesamten Bevölkerung entsprach. Im Jahr 1993 stieg die Zahl auf 8,39 Prozent der Gesamtbevölkerung.⁵⁴

Außer diesen Sozialversicherungen hatte die KMT-Regierung noch weitere Ermäßigungen für die Staatsbediensteten, z.B. Regierungsangestellte und Soldaten, durchgesetzt, etwa günstige Preise für Verkehrsmittel wie Busse und Bahnen. Im Gegensatz zu dieser besseren Behandlung der Gruppe der Staatsbediensteten gab es für die restliche Bevölkerung in jener Zeit fast keine staatlichen sozialpolitischen Maßnahmen. Daraus kann man schließen, dass Sozialpolitik im diesem Zeitraum hauptsächlich für Staatsbedienstete und die Arbeiter in großen Betrieben und Unternehmen betrieben wurde, doch die von beiden Kategorien erfassten Personen betragen im Jahr 1970 nur 8,60 Prozent der gesamten Bevölkerung.

⁵³ Lin (1997: 92).

⁵⁴ Ebd, S. 92.

2.1.2 Liberale Entwicklung (1972-1986)

Im Zeitraum von 1972 bis 1986 erhöhte sich das Sozialausgabenniveau trotz ihres immer noch relativ geringen Anteils an den gesamten Staatsausgaben. Damit fing die Sozialpolitik an, sich vielseitig zu entwickeln. Die Sozialarbeit legte nachdrücklich Wert auf einige Bevölkerungsgruppen, wie beispielsweise Kinder, Alte und Behinderte. Das Sozialversicherungssystem entwickelte sich weiter, einige soziale Gruppen, die der Legitimität der KMT-Regierung dienten, z.B. die Lehrer und Verwaltungskräfte in Privatschulen und Landwirte, sind hintereinander vom System der Sozialversicherung bzw. Krankenversicherung insbesondere ab Mitte der 80er Jahre angesichts der allmählich entstandenen Oppositionsbewegungen und wachsenden Oppositionskräfte einbezogen worden.⁵⁵ Im Jahre 1980 entstand sogar das erste staatliche Sozialhilfegesetz. Diese vielfältige sozialpolitische Entwicklung ging hauptsächlich aus dem Bedürfnis nach innenpolitischer Stabilität hervor, da nach dem Austritt Taiwans aus der UN die Gefahr der internationalen Isolation bestand,⁵⁶ sowie aus dem verstärkten Verlangen nach Demokratisierung und Liberalisierung, das sich seit dem Ende der 70er Jahre herausbildete.⁵⁷ Weiterhin spielte auch die aufgekommene Soziale Frage hinsichtlich der 20jährigen Industrialisierung eine Rolle. Dieser gesamte innen- und außenpolitische Druck veranlasste die KMT-Regierung in zweifacher Hinsicht, die Situation zu kontrollieren. Einerseits verstärkte die Regierung ihre Kontrolle über die Stimme der Opposition, andererseits setzte sie mehr Sozialpolitik durch, um der Bevölkerung ihre Unterstützung zu demonstrieren. Während die Sozialausgaben stiegen und die Sozialpolitik sich pluralistisch entwickelte, war der von der Sozialpolitik jener Zeit umfasste und profitierende Teil der Bevölkerung immer noch sehr gering. Die Sozialpolitik jener Zeit entstand nicht aufgrund des Bewusstseins des Sozial- oder Bürgerrechtes, sondern aufgrund ihres politischen Zwecks. Daher war die symbolische Bedeutung wichtiger als die tatsächliche Funktion.

⁵⁵ Statistisch gab es allein im Mai und Juli 1986 bereits ungefähr 1462 Demonstrationen, sowohl organisierte als auch spontane Einzelfälle (Yang 1995: 192).

⁵⁶ In der Tat wuchsen die Oppositionskräfte schon Ende der 70er Jahre. „Am 19. November 1977 stieg der Teil der oppositionellen Kandidaten für den Provinziallandtag von Taiwan an den abgegebenen gültigen Stimmen von 30,9% im Jahre 1972 auf 35,8% an, ihre Sitzzahl im Provinziallandtag erhöhte sich von 14 auf 21, und während die KMT 1972 die Positionen aller zwanzig lokalen Verwaltungschefs besetzt hatte, verlor sie jetzt die Posten der Oberbürgermeister von Taichung und Tainan sowie diejenigen der Landräte von Taoyuan und Kaohsiung-Land an parteilose Bewerber“ (Domes 1982: 27- 28).

⁵⁷ Der Zwischenfall im Dezember 1979 in Kaohsiung, der sogenannte MLT (Mein-Lin Taun) Zwischenfall, hatte großen Einfluß auf die spätere Liberalisierung und Demokratisierung. Diese öffentliche Versammlung wurde als ein Test der Oppositionskräfte angesehen. (Domes 1982: 66-80)

Kinderwohlfahrtsgesetz (1973): Seit dem Austritt Taiwans aus der UN 1972 verlor es ab 1973 auch die Kinderhilfe der UNICEF; der Aufbau des Kinderwohlfahrtsgesetzes stellte gerade die Reaktion auf den Wegfall des Kinderrechts der UNICEF dar.

Alterswohlfahrtsgesetz (1980): Bis 1980 gab es für pensionierte Regierungsangestellte und Soldaten bereits eine gesetzliche Altersversorgung. Im Gegensatz dazu wurde das Alterswohlfahrtsgesetz unter der Bedingung verfasst, dass die Arbeiter, obwohl sie über eine Arbeiterversicherung verfügten, und die Landwirte diese Altersversorgung nur als ein Zubrot bekamen. Doch blieb die staatliche Verantwortung für die Altersversorgung in diesem Gesetz inhaltlich sehr unklar, hingegen wurde die Ermutigung zur privaten Altersversorgung betont.

Behindertenwohlfahrtsgesetz (1980): Das Gesetz wurde als Reaktion darauf erlassen, dass die UN das Jahr 1981 als das internationale Jahr der Behinderten ausgerufen hatte. Das Gesetz wurde im Parlament nicht diskutiert und sehr schnell in Kraft gesetzt. Die Absicht der KMT-Regierung war es, der internationalen Gemeinschaft zu beweisen, dass Taiwan das gleiche Sozialhilfeniveau für Behinderte wie westliche Länder haben kann,⁵⁸ obwohl das Gesetz inhaltlich sehr fehlerhaft war. Das Gesetz kann neben dem Kinderwohlfahrtsgesetz wieder als Instrument der KMT-Regierung angesehen werden, um internationale Anerkennung zu erlangen.

Sozialhilfegesetz (1980)

Versicherung für Lehr- und Verwaltungskräfte an Privatschulen (1980)

Krankenversicherung für die Angehörigen von Regierungsangestellten (1982)

Arbeitsverfassungsgesetz (1984): Die Durchführung dieses Gesetzes wurde als Merkmal der taiwanesischen Sozialpolitik für Arbeiter angesehen. Das Arbeitsverfassungsgesetz betrifft den gesetzlichen Mindestlohn, die Arbeitszeit, die Arbeitsbedingungen usw. Doch nicht nur die Verbesserung der Arbeitsbedingungen waren die Zielsetzungen dieses Gesetzes, auch der Zwang zu einer höheren Einstufung der Industrie bewog die damalige Regierung, das Gesetz durchzusetzen.⁵⁹ In den 80er Jahren beschäftigte sich die Regierung mit der Förderung der High Tech Industrie; die Durchführung dieses Arbeitsverfassungsgesetzes hatte positiven

⁵⁸ Tsai und Chang (1985), Tsai (1996: 73).

Einfluss auf den Aufbau und die Verwaltung der verbesserten Arbeitsbedingungen in diesem Industriezweig.

Krankenversicherung für Regierungsangestellte in Rente (1985)

Krankenversicherung für die Ehepartner von Regierungsangestellten in Rente (1985)

Krankenversicherung für Lehr- und Verwaltungskräfte an Privatschulen in Rente (1985)

Krankenversicherung für die Ehepartner von Lehr- und Verwaltungskräften an Privatschulen in Rente (1985)

Einführung einer Krankenversicherung für Landwirte zur Probe (1985)

Die Vergrößerung der Wohlfahrt der Gruppe der Staatsbediensteten (Lehr- und Verwaltungskräfte an Privatschulen werden stets als Staatsbedienstete betrachtet) im Jahr 1985 wurde mit der seinerzeitigen Erstarkung der politischen Oppositionskräfte und Bewegungen verbunden. Die Stimmen der Oppositionskräfte erreichten bereits ungefähr 20 Prozent der Gesamtstimmen bei den damaligen Wahlen, sowie bei Bürgermeisterwahlen in Kreisstädten, Abgeordnetenwahlen des Stadtrates und Abgeordnetenwahlen des Legislativ-Yuan. Gegen die allmähliche Erstarkung der politischen Opposition war es die Strategie der KMT-Regierung die Basisstimmen der Staatsbediensteten zu sichern. Mehr Wohlfahrt bedeutete mehr Stimmen.

2.1.3 Dynamische Entwicklung (1987-1994)

Vor der Aufhebung des herrschenden Kriegsrechtes 1987 gab es bereits viele starke politische Oppositions- und Sozialbewegungen aufgrund des Verlangens nach richtiger Liberalisierung und Demokratisierung im Volke; Die größte Oppositionspartei DFP wurde im Jahre 1986 sogar früher gegründet als es gesetzlich erlaubt war. Die Sozialpolitik bot während des erheblichen politischen Umbruchs als noch nicht ganz entwickelte Politik und Lösung für die Industrialisierungsprobleme viel Raum für Erweiterung, deshalb profitierte sie nicht nur von der Parlamentarisierung bzw. dem Macht- und Wahlkampf und Parteienwettbewerb in der beginnenden Demokratie,⁵⁹ sondern auch von der Entstehung der Interessengruppen sowie diverser Gruppen für Sozialrecht, Ärzteverbände, Apothekerverband usw. und deren

⁵⁹ Wang (1994: 55-61).

⁶⁰ Die Sozialpolitik wurde einerseits trotz der wenigen Kenntnisse des Volkes in jener Zeit immer noch als eine Großzügigkeit betrachtet, jedoch angesichts der zunehmenden Kommunikationsmöglichkeiten nach der

Interessenkämpfe, die im politischen Prozess zu führen waren. Sie können als die wesentlichen Gründe dafür betrachtet werden, dass die in den letzten 40 Jahren kaum entwickelte Sozialpolitik Taiwans kurze Zeit nach der Liberalisierung einen relativ großen Fortschritt machte.

Die Propagandakampagne mit der Idee des Wohlfahrtsstaates als Wahlkampfmotto der Oppositionspartei DFP von 1992⁶¹ kann als Meilenstein und großer Erfolg der sozialpolitischen Geschichte nach dem Zweiten Weltkrieg gesehen werden. Die wesentlichen Fortschritte der Sozialpolitik zeigen sich nicht nur in den Krankenversicherungen für bestimmte Beschäftigungsgruppen, sondern auch in verschiedenen Sozialfürsorgeprogrammen, vor allem für Alte über 65 Jahre in den Lokalregierungen. Der Entwurf der Volkskrankenversicherung als erste allgemeine Sozialversicherung wurde auch in dieser Phase gemacht. Man kann feststellen, dass die Sozialpolitik dieser Phase sich in einem dynamischen Tempo und vielfältiger Entwicklung befand, im Vergleich zu früher. Lediglich eine klare Tendenz zum Wohlfahrtsstaat war noch nicht erkennbar.

Krankenversicherung für Landwirte (1989)

Krankenversicherung für Räte und Dorfverwaltungsangehörige (1989)

Krankenversicherung für Angehörige von Lehr- und Verwaltungskräften an Privatschulen (1990)

Krankenversicherung für Haushalte mit niedrigem Einkommen (1990)

2.1.4 Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung (1995-2001)

Obwohl die KMT-Regierung am Anfang der Liberalisierung nur konzeptlos weiter die Krankenversicherungen für bestimmte Sozialgruppen durchsetzen konnte, blieb alle Sozialpolitik, insbesondere die Pläne für eine allgemeine Sozialversicherung bzw. eine universalisierte Krankenversicherung für das ganze Volk, angesichts einer möglichen zunehmenden Belastung für die Marktwirtschaft bzw. die Unternehmen in letzter Phase immer noch ein Entwurf. Deshalb bedeutet die Einführung der Volkskrankenversicherung im Jahr

Demokratisierung und durch die Propaganda der DFP als ein Zeichen der Unterstützung für die DFP und eine bessere Regierungsqualität gewertet. Manche von der DFP regierten Städte werden Grüne Regierung genannt.

⁶¹ Die DFP hatte in dieser Wahl der Abgeordneten des Parlaments im Dezember 1992 31,5 Prozent der Stimmen bekommen (Yang 1996: 230).

1995 einen historischen Fortschritt in der Geschichte der sozialpolitischen Entwicklung Taiwans. Die Arbeitslosenversicherung war zu Beginn des Jahres 1999, am Ende der Wirtschaftskrise, eingeführt worden. Ein neues Rentensystem, das den wirtschaftlichen Schutz für alle Altersgruppe sicherstellen sollte, befindet sich zwar immer noch im Entwurf, doch wird die Einführung in absehbarer Zeit erfolgen. Die o.g. sozialpolitische Entwicklung nach scheint es so, dass Taiwan langsam aber stetig auf dem Weg zu einem vollständigen Sozialsicherheitssystem ist.

Es handelt sich bei der sozialpolitischen Entwicklung um einen intensiveren Parteienwettbewerb und um dynamischer gewordene Aktivitäten der betroffenen Interessengruppen in der sozialpolitischen Entstehung im Laufe des allmählichen Machtwechsels. Weiterhin spielt das Nachdenken über die westlichen Erfahrungen des Wohlfahrtsstaates unter der Globalisierung in der heutigen sozialpolitischen Entwicklung Taiwans eine wesentliche Rolle. Nach dem erstmaligen politischen Machtwechsel im Jahr 2000, nämlich dem Sieg der DFP bei der Präsidentenwahl über die KMT, kam es zur Suche nach einer neuen politischen Ordnung, insbesondere hinsichtlich des Entwurfsprozesses eines allgemeinen Rentensystems und der Reform der Volkskrankenversicherung.

Volkskrankenversicherung (1995): Als erste allgemeine Sozialversicherung ist diese Volkskrankenversicherung keine völlig neue Sozialversicherung, sondern sie übernahm die Sachleistungen der alten Krankenversicherung und wurde auf nahezu die gesamte Bevölkerung erweitert. Der Beitragssatz liegt bei 4,25 Prozent und ist zwischen Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Staat aufgeteilt. Im Jahr 1998 wurden 96,27 Prozent der Gesamtbevölkerung von dieser Volkskrankenversicherung erfasst.⁶²

Rentenversicherung für Landwirte (1995)

Arbeitslosenversicherung (1999): Die Arbeitslosenquote in Taiwan ist zwar vergleichsweise niedrig, doch steigt die Zahl seit 1995. Die Reaktion der Regierung darauf war, diese Arbeitslosenversicherung unter der Arbeiterversicherung zu subsumieren. Doch die Voraussetzungen sind sehr streng, so dürfen z.B. Arbeiter über 65 und ausländische Arbeiter nicht erfasst werden; weiterhin dürfen nur die vom Arbeitgeber gekündigten Arbeitnehmer

⁶² Rat für wirtschaftliche Planung und Entwicklung im Exekutiv-Yuan (1998: 57).

erfasst werden. Außerdem ist das Arbeitslosengeld sehr gering; es beträgt lediglich 50 Prozent des gesetzlich gesicherten Einkommens, wobei dieses oftmals unter dem realen Einkommen liegt. Unter diesen nachteiligen Rahmenbedingungen bekamen nur fünf Prozent der tatsächlich Arbeitslosen die Arbeitslosenzahlung.⁶³ Dies zeigt die Bedeutungslosigkeit der Sozialpolitik für die Arbeitslosen Taiwans wie in anderen ostasiatischen Ländern, wenn man einmal auf der Wirtschaftsseite von der Schaffung von Arbeitsplätzen absieht.

Um das noch einmal zusammenzufassen: die sozialpolitische Entwicklung Taiwans nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs kann nicht vom politischen Wandel und der marktwirtschaftlichen Entwicklung dieses Inselstaates getrennt verstanden werden. Ausrichtung, Modell und Idee der sozialpolitischen Entwicklung Taiwans sind besonders stark durch die Dominanz des Politischen in der Nachkriegszeit geprägt. Deshalb kann man einen Zusammenhang zwischen dem politischen Wandel und der sozialpolitischen Entwicklung Taiwans feststellen, in dem Sinn, dass der innen- und außenpolitische Umbruch großen Einfluß auf das Entwicklungstempo, das Modell, den Inhalt, die Funktion und den Hintergrund der Sozialpolitik Taiwans hat. Insbesondere die innenpolitischen Veränderungen seit dem Ende der 80er Jahre weg von einer autoritären Regierung hin zur Demokratie wirkten sich positiv auf die Sozialpolitik aus: die zum Empfang von Leistungen berechnete Bevölkerungszahl stieg an, Quantität und Kenntnis des Sozialrechts verbesserten sich.

2.2 Begrenzter Einfluss des sozialstrukturellen Wandels auf die Sozialpolitik

Die sozialpolitische Entwicklung Taiwans verlief weitgehend unabhängig von den Veränderungen in der Sozialstruktur des Landes.⁶⁴ Dieser Wandel wurde in der Vergangenheit bei vielen wesentlichen sozialpolitischen Entscheidungen nicht berücksichtigt. Ursache des sozialstrukturellen Wandels war die, über vier Jahrzehnte lang, auf Wirtschaftswachstum und Autorität abzielende Politik. Als Folge von Modernisierung und Industrialisierung veränderte sich die Sozialstruktur in vielfältiger Hinsicht: demographische Überalterung, strukturelle Veränderungen im Arbeitsmarkt, wie die zunehmende weibliche Erwerbstätigkeit und der steigende Anteil der Angestellten, schrumpfende Familiengröße und steigende

⁶³ Taiwan Labour Association (1999: 7-11).

⁶⁴ Bai (1999: 126, 127).

Scheidungsrate.⁶⁵ Angesichts all dieser sozialstrukturellen Veränderungen scheint es eine bemerkenswerte Tatsache, dass die in der Vergangenheit oft von der damaligen Regierungspartei KMT betonten traditionellen “asiatischen Werte”, bei denen die Familie eine wesentliche Rolle bei sozialer Sicherung spielt, weder der heutigen sozialen Realität Taiwans entsprechen, noch als Orientierung sozialpolitischer Entscheidungen angesehen werden können. Die tatsächlichen Veränderungen der Sozialstruktur entsprechen westlichen Mustern, die allmählich von traditionellen asiatische Werten abweichen.

Die Bevölkerungszahl in Taiwan nahm im Zuge von Modernisierung und Industrialisierung zu. Dieses Anwachsen der Bevölkerungszahl brachte unterschiedliche Vor- und Nachteile mit sich: einerseits mehr Arbeitskräfte, andererseits beengtes Wohnen und die Notwendigkeit sozialer Absicherung. Weiterhin gibt es drei Grundtendenzen in der demographischen Entwicklung in Taiwan. Die Tabelle 2.1 zeigt uns die Veränderung der Altersstruktur. Diese betrifft die abnehmende Geburtenrate, die nach wie vor zunehmende “Arbeiter-Rate” und die weiter steigende “Alten-Rate”. Die sinkende Kinder- und wachsende Arbeiter-Rate bewirkt eine Abschwächung des demographischen Drucks und bringt ausreichend Arbeitskräfte, allerdings ebenso das Verlangen nach Schutz der Arbeitskräfte. Diesen Schutz der Arbeitskräfte hatten in der Nachkriegszeit nur die Krankenversicherung und die Unfallversicherung mit ihren niedrigen Leistungen übernommen. Das erste Schutzgesetz (Arbeitsverfassungsgesetz) für Arbeitskräfte ist erst sehr spät, im Jahre 1984, eingeführt worden, das heißt etwa 30er Jahre nach der Industrialisierung.

Der Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung stieg aufgrund der sinkenden Geburtenrate, der verbesserten medizinischen Technik, der verbesserten hygienischen Bedingungen und der damit höheren Lebenserwartung an. Diese altersmäßige Verteilung der Bevölkerung ist ein Indikator, dass die taiwanesischen Gesellschaft ebenso wie westliche Industrieländer nach vier Jahrzehnten Modernisierung und Industrialisierung zu Überalterung tendiert. Damit stellt sich das Problem der Altersversorgung und Altenhilfe. Die ehemalige KMT-Regierung hatte diese Fragen vor den achtziger Jahren noch nicht erkannt, und das erste allgemeine Rentensystem ist sogar erst 1995 von der Regierung entworfen worden und wurde bisher noch nicht eingeführt.

⁶⁵ Taiwan Handbuch (1996: 154-159).

Was die Familienstruktur angeht, so ist die durchschnittliche Größe der Familie durch die sinkende Kinderzahl je Haushalt zurückgegangen (vgl. Tabelle 2.3). Weiterhin leben mehr ältere Menschen allein und nicht mehr wie früher mit den Kindern zusammen. Deshalb existiert das traditionelle Ideal der Großfamilie, “drei Generationen unter einem Dach”, in der Realität nur noch selten. Außerdem steigt die Scheidungsrate, und immer mehr Frauen sind berufstätig.⁶⁶ Die Frauen hatten früher stets die Verantwortung für die Kindererziehung und Versorgung der Alten zu tragen. Derartige Veränderungen der Familienstruktur schwächen die Funktion der traditionellen Familie im Sinne der asiatischen Werte.

Die Wirtschaft Taiwans ist nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs durch eine staatliche Entwicklungsstrategie⁶⁷ zu einer erfolgreichen liberalen Marktwirtschaft gemacht worden. Das reale Wirtschaftswachstum lag im Zeitraum 1951-1990 bei durchschnittlich 8,8% pro Jahr. 1993 fiel die Zunahme mit 6,3% und 1994 mit 6,5% schon merklich schwächer aus, liegt aber im internationalen Vergleich noch immer auf einem hohen Niveau.⁶⁸ Das Bruttosozialprodukt (BSP) wuchs von 1,2 Mrd. US\$ im Jahr 1951 auf 247,8 Mrd. US\$ im Jahr 1994. Im weltweiten Vergleich sicherte sich Taiwan 1993 mit dem erwirtschafteten BSP den 19. Rang, während es beim Pro-Kopf-Einkommen den 25. Platz belegte.⁶⁹ Weiterhin befindet sich das Land seit Jahren auf dem Weg zu einer Dienstleistungsgesellschaft. Der tertiäre Sektor trug 1994 bereits mit 59,1% zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) bei und bildete somit den Hauptpfeiler der taiwanesischen Wirtschaft. Außerdem ist Taiwan zu einem der wichtigsten Handelsplätze der Welt aufgestiegen. 1994 rangierte das Land international bei den Exporten auf dem 13. und bei den Importen auf dem 14. Platz. Bezogen auf das gesamte Handelsvolumen belegt es den 14. Rang.⁷⁰ Das kräftige Wirtschaftswachstum Taiwans ist wie in anderen ostasiatischen Ländern im allgemeinen von einer niedrigen Arbeitslosigkeit begleitet. Während der beiden Ölkrisen in den 70er Jahren betrug die durchschnittliche jährliche Arbeitslosenquote nur 1,7%. Danach lag sie stets unter 1,7% bis zum Jahr 1995. Die Arbeitslosenquote zeigt seit 1995 steigende Werte, im Jahr 2000 betrug sie sogar um die 4%, und im Jahr 2001 5%. Dennoch ist die Arbeitslosenquote Taiwans im internationalen Vergleich noch relativ niedrig.

⁶⁶ Taiwan Handbuch (1996: 157).

⁶⁷ Die KMT-Regierung hatte die Wirtschaft Taiwans auf den Grundlagen der 40er Jahre, die meist in japanischer Zeit aufgebaut wurden, dann durch die Importsubstitution in den 50er Jahren, expandierende Exporte in den 60er Jahren, von der Arbeitsintensität zur Kapitalintensität in den 70er Jahren, schließlich auf dem Weg zum High-Tech-Land, zu einer erfolgreichen Marktwirtschaft geführt (Taiwan Handbuch 1995: 77).

⁶⁸ Taiwan Handbuch (1995: 76, 89).

⁶⁹ Ebd., S. 76.

Die Veränderungen des Arbeitsmarktes bestehen insbesondere im zunehmenden Anteil des Dienstleistungssektors (vgl. Tabelle 2.5) und in der wachsenden Frauenerwerbstätigkeit. Der Anteil der im Dienstleistungssektor Beschäftigten wächst seit den 80er Jahren. Ihr Anteil beträgt laut Statistik etwa 53 Prozent aller Beschäftigten (vgl. Tabelle 2.4). Doch wurde diese Gruppe bis zum Jahre 1995 noch nicht gesetzlich vom Arbeitsverfassungsgesetz erfasst, da sich die Arbeitgeber mit dem Argument höherer Kosten gegen die Schaffung besserer Arbeitsbedingungen wehrten. Weiterhin erhöhten sich die Chancen von Frauen auf Erwerbstätigkeit aufgrund des Zugangs zu gleichen Bildungsmöglichkeiten, wie sie Männern zustehen. Die Statistik zeigt (vgl. Tabelle 2.6), dass die Erwerbstätigkeit der Frauen seit den 90er Jahren stets zwischen 45 und 46 Prozent der gesamten Erwerbstätigkeit betragen hat. Bei der Lösung der sich daraus ergebenden Fragen, wie Kinderbetreuung, gesetzlichem Mutterschutz usw. hat es außer dem Arbeitsverfassungsgesetz von 1985 bisher keine großen Fortschritte gegeben.

Der Einkommensunterschied zwischen den oberen und unteren 20 Prozent der von der Statistik erfassten Haushalte ist vom 20-fachen im Jahr 1964 auf das 4-fache im Jahr 1980 geschrumpft. Seit den 80er Jahren jedoch besteht ein neuer Trend: der Unterschied vergrößert sich allmählich wieder, so betrug er im Jahre 1996 schon das 5,38-fache (vgl. Tabelle 2.7). Gegensteuernde Maßnahmen gibt es allerdings nicht. Es scheint, als würde diese Tatsache nicht als Problem gesehen. Weiterhin zeigt die Tabelle 2.16 die seit 1996 wegen der Wirtschaftskrise steigende Arbeitslosenquote. Die Zahl der Arbeitslosen in Taiwan betrug 1998 um die 65000. Die Regierung hat zwar im Januar 1999 die Arbeitslosenversicherung eingeführt, doch diese knüpft den Bezug von Leistungen an sehr strenge Bedingungen. Laut Statistik bekamen nur 5 Prozent aller Arbeitslosen im März 1999 Arbeitslosengeld.⁷¹

⁷⁰ Ebd., S. 77.

Tabelle 2.1 : Demographische Veränderung

Jahr	Bevölkerung insgesamt (Mill.)	Altersstruktur			Index of Aging
		Anteil 1-14 Jährigen (%)	Anteil 15-64 Jährigen (%)	Anteil 65 Jährigen u. darüber (%)	
1950	7,6	41,4	56,1	2,5	--
1960	10,8	45,4	52,1	2,5	--
1970	14,7	39,6	57,4	3,0	--
1980	17,8	32,1	63,6	4,3	--
1985	19,3	29,6	65,3	5,1	17,1
1986	19,5	29	65,7	5,3	18,2
1987	19,7	28,4	66,1	5,5	19,5
1988	19,9	29,8	66,3	5,7	20,5
1990	20,3	--	--	6,16	22,9
1991	20,5	--	--	6,47	24,8
1992	--	--	--	6,81	26,4
1993	--	--	--	7,10	28,2
1994	--	--	--	7,38	29,2
1995	--	33,4	59,1	7,5	--
1999	22,4	--	--	--	--

Quelle: 1. "Demographische Spekulation 1995-2015 in Taiwan" Rat für Wirtschaftsplanung und -entwicklung, Executive Yuan. 2. U.S. Bureau of the Census, International Data Base.

Tabelle 2.2 : Finanzierung der älteren Menschen über 65 in Taiwan

	Rentenversicherung	Durch ihre Kinder Finanziert	Einkommen aus eigener Arbeit	Einkommen des Partners	Kapitaleinkünfte	Sozialhilfe	Sonstiges *	Ins.
1986	25,18	65,81	--	4,59	--	1,24	3,18	100
1987	--	64,00	--	--	31,86	1,71	2,45	100
1988	--	61,82	--	--	34,88	1,07	2,24	100
1989	11,87	58,37	8,23	2,72	16,11	1,23	1,47	100
1991	16,07	52,37	8,10	2,68	17,41	1,57	1,79	100
1993	14,76	52,30	6,60	4,25	19,18	1,61	1,31	100
1996	17,49	48,28	7,30	4,33	15,24	6,41	0,95	100

Quelle: Executive Yuan

Not: 1. Wohnungsvermittlung und Zins, Aktien, 2. Sonstiges enthält hier auch die Hilfe von Verwandten.

Tabelle 2.3 : Familiengröße

Jahr	Durchschnittliche Größe der Familie	Durchschnittliche Kinderzahl pro Frau
1981	4,66	2,46
1986	4,33	1,68
1991	3,94	1,72
1993	3,80	--
1996	3,57	1,76

Quelle: "Zustand, Probleme und Lösungen in unserem Land", Rat für Wirtschaftsplanung und -entwicklung, Executive Yuan.

⁷¹ Taiwan Labour Association (1999: 9).

Tabelle 2.4 : Indikatoren der wirtschaftlichen Entwicklung Taiwans

Indikatoren Jahr	Wirtschafts- wachstumsrate (%)	Brutto-sozial- produkt (Mrd.US\$)	Pro-Kopf einkommen (US\$)	Erwerbs- bevölkerung (%)	Arbeitslosen- Quote (%)	Preis- entwicklung (Basisjahr 1991=100)	Spar- Quote (%)
1966	8,9	--	--	--	--	--	--
1971	12,9	6,6	443	--	--	28,40	--
1976	13,9	--	--	--	--	--	--
1981	6,2	48,0	2.669	--	1,4	80,00	--
1985	5,0	63,1	3.297	59,49	2,9	86,58	33,57
1988	7,8	126,2	6.379	60,20	1,7	--	--
1990	5,4	164,1	8.111	59,24	1,7	96,51	29,33
1991	7,6	183,7	8.982	59,11	1,5	100,00	29,40
1992	6,8	217,0	10.470	59,34	1,5	104,47	28,29
1993	6,3	228,4	10.852	58,82	1,5	107,47	27,79
1994	6,5	247,8	11.597	58,96	1,6	111,94	26,11
1995	6,0	268,4	12.653	58,70	1,8	111,80	--
1996	5,7	282,9	12.170	58,40	2,6	114,80	--
1997	6,8	292,6	13.559	58,30	2,7	116,90	--
1998	4,7	268,6	12.333	58,00	2,7	119,90	--
1999	5,7	290,8	13.248	57,90	2,9	--	--

Quelle: 1. "Social Indicators in Taiwan Area of the Republic of China", the Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, Executiveyuan. 2. Social indicators. The republic of China (1988: 13), Directorate-General of Budget. Accounting and Statistics Exekutivyeuan.

Tabelle 2.5: die Veränderung der Wirtschaftssektoren

Year	Structure of domestic Production				The Employed (by Industry)			
	Total	Agriculture (%)	Industries (%)	Services (%)	Total	Agriculture (%)	Industry (%)	Service (%)
1966	100	22,5	30,5	47,0	100	45,0	22,6	32,4
1971	100	13,1	38,9	48,0	100	35,1	29,9	35,0
1976	100	11,4	43,2	45,4	100	29,0	36,4	34,6
1981	100	7,3	45,5	47,2	100	18,8	42,4	38,8
1985	100	5,8	46,3	47,9	100	17,5	41,6	40,9
1990	100	4,2	41,2	54,6	100	12,9	40,8	46,3
1995	100	3,6	36,2	60,2	100	10,6	38,7	50,7
1997	100	2,7	34,9	62,4	100	9,6	38,2	52,3
1998	100	2,7	34,1	63,2	100	8,8	37,9	53,3

Quelle: 1. Council for economic planning & development, "Industry of Free China", Mai 1995. 2. Social Indicators. Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics. Exekutivyeuan (1998:15, 33).

Tabelle 2.6 : Struktur der Erwerbsbevölkerung

Year	As % of total population	As % of Civilian population Aged 15 Year & over	By Sex		By Age			
			Male	Female	15-24 young aged	25-49 middle aged	50-64 senior aged	65 and over old aged
1966	29,2	55,5	81,4	36,6	56,8	65,0	46,4	8,2
1971	31,9	56,1	78,4	35,4	54,9	67,0	48,0	5,6
1976	34,7	56,5	77,1	37,6	52,5	68,5	54,2	6,9
1981	37,1	57,5	76,8	38,8	50,9	69,6	56,4	8,6
1985	38,8	57,8	75,5	43,5	49,1	73,6	56,3	9,7
1990	40,9	58,3	74,0	44,5	43,9	75,7	54,7	9,8
1995	42,6	57,7	72,0	45,3	38,5	77,7	55,0	9,8
1997	42,5	56,7	71,1	45,6	36,9	78,1	54,0	8,8
1998	42,6	56,5	70,6	45,6	36,0	78,3	53,3	8,5

Quelle: Social Indicators. Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics Exekutivyeuan (1998: 31, 33).

Tabelle: 2.7 : Einkommensungleichheit

INDIKATOR JAHR	HOUSEHOLD INCOME RATIO OF WEALTHIEST QUINTILE TO POOREST QUINTILE (TIMES)	GINI CONCENTRATION COEFFICIENT
1966	5,25	0,323
1968	5,28	--
1970	4,58	--
1976	4,18	0,280
1981	4,21	0,281
1985	4,50	0,290
1986	4,60	0,296
1987	4,69	0,299
1988	4,85	0,303
1989	4,94	0,303
1990	5,18	0,312
1992	5,24	0,312
1993	5,42	0,316
1994	5,38	0,318
1995	5,34	0,317
1996	5,38	0,317
1997	5,41	0,320
1998	5,51	0,324

Quelle: 1. "Social Indicators in Taiwan Area of the Republic of China", the Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, Executiveyuan (1998: 21).

2.3 Das vergleichsweise niedrige Sozialausgabenniveau

Das Sozialausgabenniveau Taiwans und sein Anteil an den gesamten Staatsausgaben ist ebenso wie in anderen ostasiatischen Ländern verglichen mit westlichen Ländern niedrig (vgl. Tabelle 2.8),⁷² und das trotz der seit dem Ende der 90er Jahre kontinuierlich steigenden Ausgaben im sozialen Bereich. Tabelle 2.9 zeigt die öffentlichen Staatsausgaben in Taiwan seit 1950. Diese Tabelle soll mit der Abbildung 2.2 zusammen betrachtet werden, die die Entwicklungstendenz der vier wesentlichen öffentlichen Staatsausgaben seit 1950 in Taiwan zeigt. Im Bereich für Verwaltung und Verteidigung ist seit 1950 eine deutliche Verringerung der Ausgaben zu beobachten. Sie betragen anfangs meist mehr als 70 Prozent der Gesamtstaatsausgaben und bis zum Ende der 60er Jahre immer noch etwa 50 Prozent. Von der Mitte der 70er Jahre an bis in die späten 80er Jahre hinein wurden sie zwar etwas reduziert, betragen aber stets mindestens 30 bis 40 Prozent der gesamten Ausgaben des Staates. Seit dem Ende 80er Jahre nehmen die Ausgaben für Verwaltung und Verteidigung einen Anteil zwischen 20 und 30 Prozent der Gesamtstaatsausgaben ein.

⁷² Goodman, White und Kwon (1998: 14), Rieger und Leibfried (1999a: 424).

Die Ausgaben für wirtschaftliche Entwicklung zeigen eine steigende Tendenz in der Nachkriegszeit. Bis vor der Mitte der 70er Jahre war diese steigende Tendenz nicht besonders auffällig (immer etwas unter 20 Prozent der Gesamtstaatsausgaben). Im Zuge des Wirtschaftswunders Mitte der 70er Jahre steigerten sich die Ausgaben sehr rasch sogar bis auf 30 Prozent der Gesamtstaatsausgaben. Seit Mitte der 80er Jahre war die Tendenz allmählich rückläufig und bleibt bis zum heutigen Tage mit etwa 15 bis 18 Prozent bestehen. Die Ausgaben für Bildung, Wissenschaft und Kultur zeigen seit 1950 steigende Tendenz, jedoch nur geringfügig. Eine dramatische Steigerung oder Verringerung ist hier nicht zu erkennen.

Abbildung 2.2 zeigt, dass das Sozialausgabenniveau Taiwans im Prinzip seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs eine steigende Tendenz aufweist. Die Abbildung 2.1 zeigt auch die Entwicklung der Sozialausgaben und der Gesamtstaatsausgaben in der Nachkriegszeit Taiwans. Beide haben eine steigende Tendenz seit 1950, lediglich die Steigerung der Sozialausgaben ist im allgemeinen nicht so drastisch wie die der Gesamtstaatsausgaben. Dies zeigt sich insbesondere vor der Mitte der 80er Jahre, wohingegen die Sozialausgaben danach etwas schneller zu steigen begannen. Im Jahr 1989 sind die Sozialausgaben beim gewaltigen Zuwachs der Gesamtstaatsausgaben ebenfalls leicht angestiegen. Dieses kontinuierliche Ansteigen des Sozialausgabenniveaus lässt sich nicht nur durch demographische Veränderungen, andere sozialstrukturelle Wandel oder auch durch Wirtschaftswachstum erklären, sondern auch durch außen- und innenpolitische Umbrüche. Vor der Demokratisierung und Liberalisierung, d.h. vor den 80er Jahren, wies das Sozialausgabenniveau eine relativ geringe Steigerung auf. Ausnahmen waren die plötzliche Abnahme im Jahr 1966 aufgrund der sich zuspitzenden militärischen Spannungen zwischen Taiwan und Festlandchina und der deswegen massiv ansteigenden Verteidigungsausgaben, wie auch die geringe Zunahme im Jahr 1972 zur Sicherung der innenpolitischen Unterstützung des Austritts Taiwans aus der UN. Danach stieg das Sozialausgabenniveau allmählich weiter an. Seit den 90er Jahren sind die Sozialausgaben durch heftige Parteienkonkurrenz im Verlauf der Demokratisierung und Parlamentarisierung zu dem am schnellsten wachsenden Anteil der Staatsausgaben geworden.⁷³

In Tabelle 2.9 (Staatsausgaben Taiwans von 1950 bis 1998) kann man eindeutig erkennen, dass das Sozialausgabenniveau vor den 70er Jahren stets unter 10 Prozent lag und die Ausgaben für den Verteidigungssektor angesichts eines möglichen neuen Krieges mit der

⁷³ Liou (1999: 122).

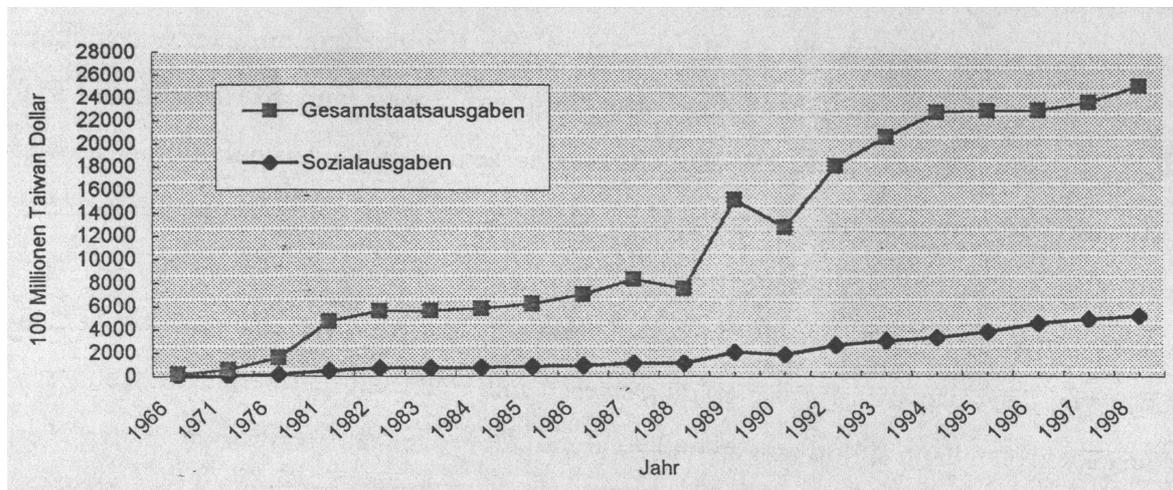
Volksrepublik China in jener Zeit bemerkenswert hoch, bei etwa 60 Prozent, lagen. In den 70er Jahren begann Taiwan, sich schnell zu modernisieren, industrialisieren und Wirtschaftswachstum zu schaffen. Deshalb fingen die Ausgaben für wirtschaftliche Entwicklung an, eine wesentliche Rolle zu spielen. Das Sozialausgabenniveau in den 70er Jahren war durch das Wirtschaftswachstum (das sogenannte "Wirtschaftswunder") nicht gestiegen und blieb nach wie vor bei etwa 10 Prozent der Staatsausgaben. In einem Wort, die Schwerpunkte der Staatsausgaben vor den 80er Jahren waren die Verteidigung und eine auf Wachstum zielende Wirtschaftspolitik. Deswegen entwickelte sich die Sozialpolitik bzw. das Sozialausgabenniveau, abgesehen von den Ausgaben für das Bildungswesen, minimal. Seit den 80er Jahren stieg das Sozialausgabenniveau dann signifikant an und zwar von 10 auf 16 Prozent. In den 90er Jahren ist es weiter beispiellos schnell aufgrund der Einführung vielfältiger Sozialversicherungen angewachsen. Im Jahre 1995 überstiegen die Sozialausgaben zum ersten Mal die Ausgaben für wirtschaftliche Entwicklung und 1997 erstmals die Ausgaben für Verwaltung und Verteidigung, um damit zum wichtigsten Teil der Staatsausgaben zu werden. Deshalb kann man feststellen, dass die Entwicklung des Sozialausgabenniveaus in Taiwan seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs insbesondere mit den Ausgaben für Verwaltung und Verteidigung und auch den Ausgaben für wirtschaftliche Entwicklung verbunden ist. Jedoch soll das Niveau der Sozialausgaben nicht die einzige Variable sein, die die Sozialpolitik eines Landes, bzw. den Grad der Wohlfahrtsstaatlichkeit bestimmt. Ebenso soll die Struktur der Sozialausgaben, z.B. die finanzierte Verteilung der Sozialausgaben mit dem Niveau der Sozialausgaben in Beziehung gesetzt werden, um die Leistungen der Sozialausgaben besser verstehen zu können. Im folgenden Abschnitt wird die Struktur der Sozialausgaben Taiwans und ihre Wandlung seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs analysiert.

Tabelle 2.8 : Sozialausgabenniveau (in % der Gesamtstaatsausgaben) im Vergleich

	Taiwan	USA	Deutschland	Schweden	Frankreich	Südkorea	Singapur
1985	15,7	29,07	49,05	41,78	37,49	5,65	1,58
1986	15,6	28,13	49,01	44,68	44,74	6,36	1,59
1987	15,5	28,36	49,04	46,44	44,63	6,44	1,28
1988	17,5	27,59	47,90	49,89	44,86	7,43	2,01
1989	16,5	26,60	48,53	52,51	44,87	8,34	2,15
1990	17,3	25,56	46,90	51,51	44,00	9,02	2,11
1991	--	26,14	--	52,12	44,32	9,49	2,15
1992	17,3	28,46	--	50,96	--	10,01	2,30
1993	17,2	29,10	--	47,49	--	9,99	--
1994	18,4	--	--	--	--	10,20	--

Quelle:1. "Government Finance Statistics Yearbook", International Monetary Fund, 1994. 2. Social Welfare Indicators, 1994: Taiwan/Fukien Area, Republic of China. S.37.

Abbildung 2.1: Entwicklung der Sozialausgaben und der Gesamtstaatsausgaben Taiwans



Quelle: „Taiwan Statistical Data Book“, Rat für Wirtschaft, Planung und Entwicklung, Exekutive Yuan.

Tabelle 2.9: Zusammensetzung der öffentlichen Staatsausgaben Taiwans (1950-1998)

Jahr	Verwaltung und Verteidigung (%)	Bildung, Wissenschaft und Kultur (%)	Wirtschaftliche Entwicklung (%)	Soziale Sicherheit (%)	Obliga- tionen (%)	Sonstiges (%)	Insgesamt
1950	74,2	9,2	11,0	2,8	1,1	1,7	100,0
1951	66,8	6,6	13,9	4,9	3,9	3,9	100,0
1952	59,3	7,8	12,7	5,6	4,0	10,6	100,0
1953	62,9	8,4	12,1	6,3	2,0	8,3	100,0
1954	60,7	13,8	9,9	6,0	2,6	7,0	100,0
1955	63,6	13,6	10,6	6,7	1,8	3,7	100,0
1956	59,3	13,9	12,2	7,0	1,0	6,6	100,0
1957	61,8	14,3	10,8	6,1	0,8	6,2	100,0
1958	62,4	13,4	10,5	6,9	0,7	6,1	100,0
1960	60,5	13,5	13,9	6,9	1,0	4,2	100,0
1961	60,8	14,6	12,7	6,5	2,7	2,7	100,0
1962	59,1	14,2	12,9	7,2	3,7	2,9	100,0
1963	59,3	14,1	14,0	7,6	2,4	2,6	100,0
1964	58,4	13,8	13,9	8,1	3,6	2,2	100,0
1965	53,8	12,5	19,1	7,6	4,3	2,7	100,0
1966	61,3	14,5	14,2	4,7	3,3	2,0	100,0
1967	51,0	13,2	22,1	7,2	5,0	1,5	100,0
1968	54,4	14,7	16,5	7,8	4,8	1,8	100,0
1969	48,7	16,3	17,2	8,9	7,2	1,7	100,0
1970	48,7	16,3	17,9	9,6	5,5	2,0	100,0
1971	47,7	17,6	15,5	10,4	7,0	1,8	100,0
1972	43,3	17,3	18,3	12,7	5,9	2,5	100,0
1973	41,4	16,9	22,8	10,8	5,1	3,0	100,0
1974	41,0	16,7	25,3	10,8	4,3	1,9	100,0
1975	39,2	16,4	29,7	10,0	3,0	1,7	100,0
1976	36,6	15,9	31,7	11,3	2,8	1,7	100,0
1977	36,1	14,7	34,7	10,6	2,8	1,1	100,0
1978	37,1	17,2	31,5	10,8	2,5	0,9	100,0
1979	37,5	16,2	30,4	11,4	3,2	1,3	100,0
1980	39,1	15,3	31,5	11,1	2,0	1,0	100,0
1981	33,9	17,5	33,5	11,8	2,1	1,2	100,0
1982	34,4	17,8	29,9	14,5	1,8	1,6	100,0
1983	38,0	19,5	24,2	15,2	2,3	0,8	100,0
1984	34,1	19,0	26,7	15,7	3,6	0,9	100,0
1985	35,0	19,8	24,5	15,7	4,2	0,8	100,0
1986	35,3	20,5	24,4	15,6	3,4	0,8	100,0
1987	33,4	20,3	25,9	15,5	4,1	0,8	100,0
1988	32,0	19,7	25,6	17,5	4,4	0,8	100,0
1989	30,1	19,2	29,0	16,0	4,6	1,1	100,0
1990	29,2	19,6	25,3	17,3	7,4	1,2	100,0
1992	25,8	19,1	27,3	17,3	9,9	0,6	100,0
1993	24,8	18,9	29,4	17,2	9,0	0,7	100,0
1994	28,1	20,0	24,5	18,4	8,5	0,5	100,0
1995	23,7	17,2	21,1	20,0	17,3	0,6	100,0
1996	26,4	18,7	16,4	24,7	13,4	0,5	100,0
1997	25,9	18,2	14,3	26,3	14,7	0,6	100,0
1998	23,8	20,4	14,2	26,2	11,8	3,6	100,0

Quelle: "Taiwan Statistical Data Book", Rat für Wirtschaft. Planung und Entwicklung, Executive Yuan.

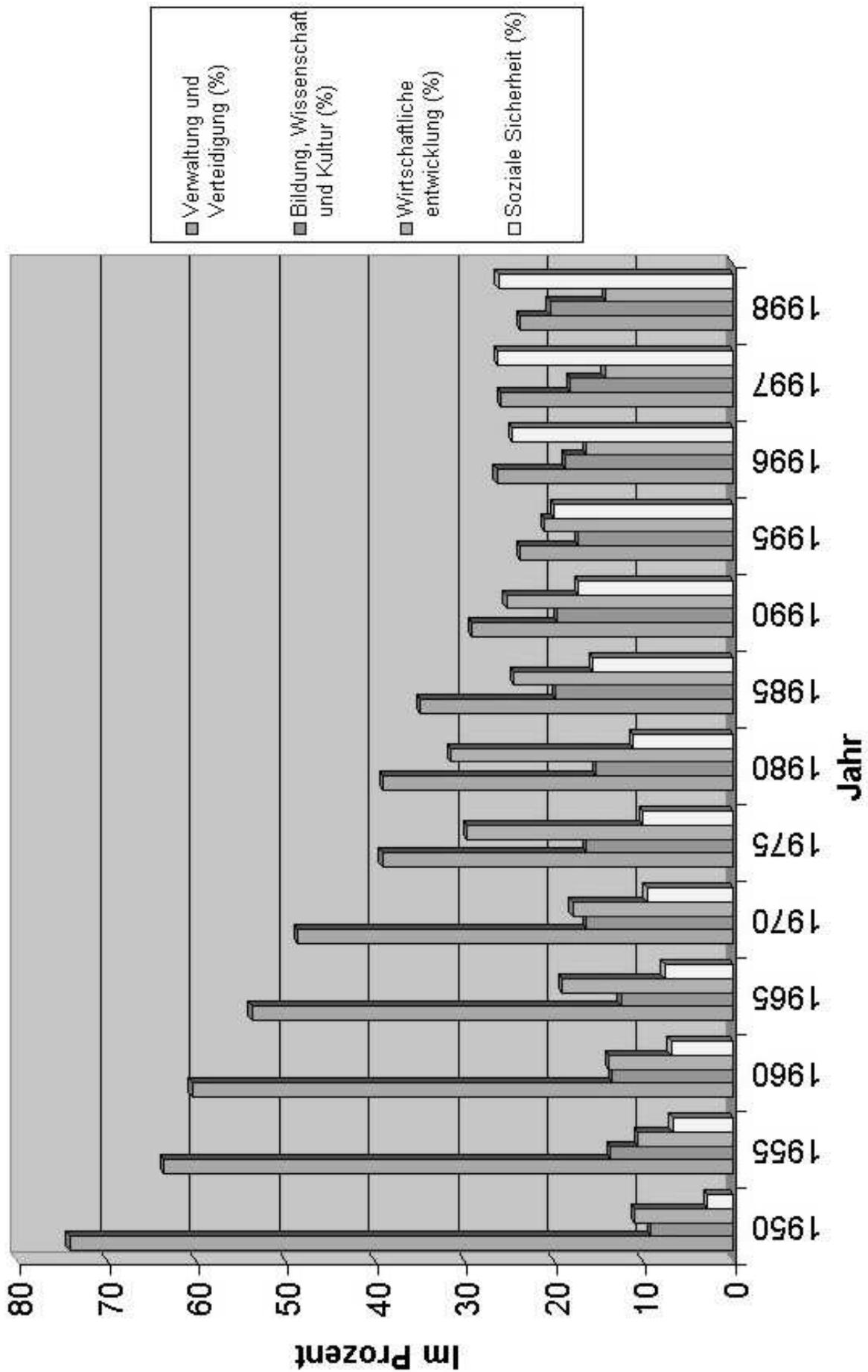


Abbildung 2.2: Entwicklungstendenz der öffentlichen Staatsausgaben

2.4 Die Struktur der Sozialausgaben

Die Struktur der Sozialausgaben Taiwans änderte sich im Verlauf der Nachkriegszeit. Das Jahr 1989 kann als Zäsur angesehen werden, denn davor beinhalteten die Sozialausgaben nur Sozialversicherung, Sozialfürsorge, Gesundheitswesen, die Aufwendungen für den Staatsdienst, sprich Renten und die Versorgung für Veteranen (insbesondere für die von Chiang Kai-Tschek nach Taiwan übergesiedelten Soldaten und ihre Angehörige). Seit dem Jahr 1989 finanzieren die Sozialausgaben weitere Programme, nämlich die Sozialarbeit, den Umweltschutz und die gemeinschaftliche Entwicklung neben den schon existierenden Programmen (vgl. Tabelle 2.10). Die Struktur der Sozialausgaben änderte sich nicht nur im Hinblick auf die Zunahme der Programme, sondern auch was die tatsächliche Verteilung der Finanzmittel zwischen den einzelnen Programmen angeht. Die Veränderung in der Struktur der Sozialausgaben Taiwans rühren insbesondere daher, welchen Zweck der Staat mit der Sozialpolitik erfüllen will und unter welchen politischen Rahmenbedingungen die Sozialausgaben geplant wurden.

Die Aufwendungen für den Staatsdienst (Renten und die Versorgung der Hinterbliebenen) waren vor 1990 immer noch der bedeutendste Anteil der Sozialausgaben (etwa zwischen 45 und 50 Prozent der Sozialausgaben).⁷⁴ Dies bedeutet, dass der öffentliche Dienst, sowie Regierungsangestellte, Soldaten, Lehr- und Verwaltungskräfte in staatlichen Schulen, deren politische Unterstützung für die Regierungspartei KMT wichtig war, die Nutznießer der Sozialausgaben Taiwans waren. Die Expenditure der Aufwendung für den Staatsdienst (Renten) und die Versorgung von Veteranen erreichte im Jahre 1990 eine Höhe von 47,30 Prozent der Sozialausgaben (vgl. Tabelle 2.11). Daraus geht hervor, dass die Verteilung der Ressourcen der Sozialausgaben Taiwans in der Vergangenheit aufgrund politischer Faktoren ungleichmäßig war. Das autoritäre KMT-Regime instrumentalisierte die Sozialausgaben in der Nachkriegszeit zur Legitimierung seiner Macht (auch noch zu Beginn der Demokratisierung), was insbesondere nach der Übersiedlung von Festlandchina nach Taiwan im Jahre 1949 nötig schien.

⁷⁴ Executive Yuan, Social Indicators (1998: 19).

Tabelle 2.10 : Die Strukturveränderung der Sozialausgaben (1950-2000)

Zeitraum	Inhalt
1950-1988	1. Sozialversicherung 2. Aufwendung für Renten und die Versorgung der Veteranen (nur Staatsdienst) 3. Sozialfürsorge 4. Gesundheitswesen
1989-2000	1. Sozialversicherung 2. Sozialfürsorge 3. Sozialarbeit 4. Gesundheitswesen 5. Vollbeschäftigung 6. Gemeinschaftliche Entwicklung und Umweltschutz 7. Aufwendung für Renten und die Versorgung für Veteranen

Quelle: "Zustand, Probleme und Lösungen der Sozialwohlfahrt im unseren Land", Rat für Wirtschaft, Planung und Entwicklung, Executive Yuan.

Tabelle 2.11: Strukturveränderung der Sozialausgaben in Prozent (1990-1995)

Jahr	Soziale Wohlfahrt					Umweltschutz und gemeinschaftliche Entwicklung		Sonstiges	Ins.
	Sozialversicherung	Sozialfürsorge	Sozialarbeit	Gesundheitswesen	Vollbeschäftigung	Umweltschutz	Gemeinschaftliche Entwicklung		
1990	44,74					7,96		47,30	100
	11,85	3,85	22,60	5,30	1,14	6,41	1,55		
1991	43,76					7,95		48,29	100
	11,86	2,82	22,18	5,52	1,38	5,03	2,92		
1992	44,99					9,87		45,14	100
	15,41	3,08	19,98	5,57	0,95	6,16	3,71		
1993	43,84					12,95		43,21	100
	16,73	1,53	19,59	5,03	0,96	8,92	4,03		
1994	42,63					13,67		43,70	100
	14,43	1,57	20,93	4,66	1,04	8,58	5,09		
1995	52,68					9,73		37,59	100
	25,94	3,74	18,94	3,26	0,80	4,90	4,83		

Quelle: Central Government Audit Final Report, Ministry of Audit.

Note: Sonstiges sind hier die Aufwendungen für den Staatsdienst (Renten) und die Versorgung der Veteranen.

Tabelle 2.12 : Strukturveränderung in den Kategorien der sozialen Wohlfahrt seit 1990

Programme	Sozialversicherung	Sozialfürsorge	Sozialarbeit	Gesundheitswesen	Vollbeschäftigung	Insgesamt
Jahr	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	
1990	26,5	8,6	50,5	11,8	2,6	100
1991	27,1	6,4	50,5	12,6	3,4	100
1992	34,2	6,8	44,4	12,4	2,2	100
1993	38,2	3,5	44,7	11,5	2,1	100
1994	33,8	3,7	49,1	10,9	2,5	100
1995	49,2	7,1	36,0	6,2	1,5	100
1996	43,1	12,1	38,1	4,5	2,2	100
1997	41,7	10,4	41,8	3,7	2,4	100
1998	45,0	12,5	38,2	3,2	1,1	100

Quelle: "Zustand, Probleme und Lösungen der Sozialen Wohlfahrt im unseren Land", Rat für Wirtschaftsplanung und Entwicklung, Executive Yuan.

2.4.1 Die zunehmenden Ausgaben für soziale Wohlfahrt

Die Struktur der Sozialausgaben Taiwans ist, wie die Tabelle 2.11 zeigt, seit 1989 im allgemeinen auf drei Kategorien begrenzt. Es sind dies Soziale Wohlfahrt, Umweltschutz und gemeinschaftliche Entwicklung, Ausgaben für den Staatsdienst (Renten und die Versorgung der Hinterbliebenen). Die Ausgaben für die ersten zwei Kategorien sind durch die Abnahme der letzten Kategorie von Jahr zu Jahr relativ angestiegen, die Ausgaben für Soziale Wohlfahrt stellen seit 1993 den wichtigsten Teil der Sozialausgaben dar. Bei dieser Kategorie handelt es sich um den tatsächlichen Kern der Sozialpolitik. In dieser Kategorie fallen die Ausgaben für die Sozialversicherung ins Auge (vgl. Tabelle 2.12). Die Ausgaben für die Sozialversicherung haben aufgrund der Einführung vielfältiger einzelner Sozialversicherungen seit den 90er Jahren zugenommen und sind schließlich 1993 zum wichtigsten Anteil der Sozialen Wohlfahrt geworden. 1995 war wegen der Einführung der ersten allgemeinen Krankenversicherung, der Volkskrankenversicherung, ein erneuter erheblicher Anstieg zu verzeichnen.

2.4.2 Die fragmentarische, aber schnell anwachsende Sozialversicherung

Die von Jahr zu Jahr expandierenden Ausgaben für die Sozialversicherung, die diese zum bedeutendsten Teil der sozialen Wohlfahrt gemacht haben, legen nahe, dass die Sozialpolitik Taiwans im Zeitablauf vollkommen von der Gestalt der Sozialversicherung bestimmt wurde: die Erwerbsfähigen und Erwerbstätigen sind als Subjekt in der sozialpolitischen Entwicklung Taiwans zu betrachten.⁷⁵ Die Schwächeren der Gesellschaft, Arbeitslose und Erwerbsunfähige, konnten deshalb weniger Versorgung vom Staat bekommen. Daraus ergibt sich die Frage, ob und auf welche Weise Taiwan im Prozess der sozialpolitischen Entwicklung bewusst zu einem Sozialversicherungsland wie Deutschland geworden ist. Die Antwort auf diese Frage lässt sich anhand politischer und finanzielle Kriterien geben.

In politischer Hinsicht konnte die KMT-Regierung durch die Durchsetzung einer Sozialversicherung die politische Zustimmung bestimmter sozialer Gruppen gewinnen und auf diese Weise ihre Regierungsmacht festigen. Die Einführung der Arbeiterversicherung im Jahre 1950 vor der Industrialisierung ist ein typisches Beispiel hierfür. In finanzieller Hinsicht wurde die Sozialversicherung weiterhin immer durch wie in Deutschland auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer verteilte Beitragszahlung finanziert. Die Sozialversicherung ist für den

Staatshaushalt eine relativ geringe Belastung und damit ein Anreiz, mit ihr Sozialpolitik zu betreiben, trotz der Übernahme von 10 Prozent des Beitrags zur Volkskrankenversicherung 1995 durch den Staat; vor allem verglichen mit anderen Teilen der Sozialpolitik, z.B. der Sozialhilfe, die oft vollständig durch Besteuerung vom Staat finanziert werden muss. Diese hochgradig funktionale Ausrichtung zeigt sich sowohl in der Entwicklung der Sozialversicherung als auch bei anderen Aspekten der Sozialpolitik Taiwans und ist wesentlich bedingt durch den besonderen politischen Zustand Taiwans in der Nachkriegszeit. Letzterer ließ die sozialpolitische Ausrichtung anders verlaufen als von der Verfassung dargestellt.⁷⁶ Außerdem ließen die vielfältigen und fragmentarisch aufgebauten Sozialversicherungen, insbesondere die Krankenversicherung, bei der späteren Reform und dem Umbau der Sozialpolitik fast keine andere Alternative, da die stabile Basis des Sozialversicherungssystems nicht einfach geändert werden konnte.

Das Sozialversicherungssystem Taiwans ist durch die Universalisierung der vorher entlang unterschiedlichen Beschäftigungsgruppen fragmentierten Sozialversicherungen so weiterentwickelt worden, dass allmählich die gesamte Bevölkerung vom Netz sozialer Sicherheit erfasst wurde. Dies war vor allem wichtig für Nichterwerbstätige, wie Hausfrauen, Kinder, Studierende und Ältere, die aus diesem Grund vorher neben der Privatversicherung keine andere soziale Sicherung hatten. So wie die Entwicklung der Sozialversicherung in anderen ostasiatischen Ländern ist auch die Krankenversicherung in Taiwan als erste allgemeine Sozialversicherung im Jahre 1995 eingeführt worden. Schon vorher war die Struktur der Krankenversicherung aufgrund ihrer Funktion für die Gesundheit der Arbeitskräfte in bestimmten Beschäftigungsgruppen sehr stark und stabil. Unter diesen Voraussetzungen ist die Krankenversicherung als erste allgemeine Sozialversicherung Taiwans eingeführt worden. Weiterhin ist 1999 die Arbeitslosenversicherung in Kraft getreten. Doch aufgrund geringer Leistungen und höherer Bezugsbedingungen ist die Funktion dieser neuen Arbeitslosenversicherung eigentlich gleich der alten Arbeitslosenversicherung im Rahmen der Arbeiterversicherung, nämlich ähnlich der Sozialhilfe.⁷⁷ Für eine Rentenversicherung besteht

⁷⁵ Liou (1999: 125).

⁷⁶ Die 1947 entstandene Verfassung weist Einflüsse der damals aktiven sozialen Bewegungen mit starker sozialistischer Färbung in der Idee der Sozialpolitik auf, z.B. public medicine. Doch fanden diese sozialistischen Ideen in dieser Verfassung später keine Berücksichtigung, da sich das sozialpolitische Konzept der KMT nach ihrer Übersiedlung änderte (Fu 1994: 11).

⁷⁷ Anhand der Statistik waren 1607 Arbeitslose nach Einführung dieser Arbeitslosenversicherung gemeldet und nur 1471 von ihnen erhielten Zahlungen, was tatsächlich nur 5 Prozent der offiziellen Arbeitslosenrate betrug. Die offizielle Zahl der Arbeitslosen liegt stets unter der tatsächlichen Zahl. Der Beitragssatz dieser

ein Entwurf seit 1993 und soll gemäß Plan 2001 eingeführt werden. Damit werden alle wesentlichen Elemente einer Sozialversicherung (Kranken-, Unfall-, Arbeitslosen- und Rentenversicherung) in Taiwan aufgebaut sein. Dieser sukzessive Aufbau bzw. die Verbreiterung und Reform der Sozialversicherung ließ sowohl den Anteil der Sozialversicherung an den Sozialausgaben als auch das Sozialausgabenniveau aufgrund der weiter angewachsenen Bevölkerung seit Mitte der 90er Jahre bemerkenswert ansteigen.

2.4.3 Marginale Bedeutung der Sozialfürsorge

Als letzte Ebene des Netzes der sozialen Sicherheit ist die Sozialfürsorge Taiwans gering entwickelt, und das trotz der Stabilisierung und Steigerung der dafür verwendeten Ausgaben seit den 90er Jahren aufgrund der Durchsetzung einiger Sozialhilfeprogramme angesichts der Parteienkonkurrenz, insbesondere für Ältere.⁷⁸ Die Sozialfürsorge hat trotz ihrer marginalen Bedeutung innerhalb der Sozialpolitik Taiwans nach wie vor ihren Platz innerhalb der Struktur der Sozialausgabe. Denn ihre Bedeutung entspricht der Einstellung des Volkes zur Sozialpolitik bzw. seiner passiven, unterstützenden Rolle. Das niedrige Ausgabenniveau für die Sozialfürsorge und ihre vernachlässigte Entwicklung in Taiwan lassen sich durch einige Faktoren erklären. Erstens sind meist Lokalregierungen für die Sozialfürsorge verantwortlich, weswegen die zentralstaatlichen Aufwendungen dafür nicht hoch sind. Zweitens ist die Qualifikation für den Empfang von Leistungen der Sozialfürsorge bzw. die Armutsgrenze auf lokaler Ebene unterschiedlich. Die tatsächlich von Sozialfürsorge sowohl der Zentral- als auch der Lokalregierung profitierende Bevölkerung Taiwans ist nach wie vor sehr gering, denn wegen der geringen Leistungen melden sich nur wenige Empfangsberechtigte,⁷⁹ was die Unzulänglichkeiten des Etatismus in der Sozialpolitik Taiwans widerspiegelt.

Arbeitslosenversicherung beträgt nur 1 Prozent der Löhne. (Die Reportage des Arbeitsrechtes Taiwans 1999). "The unemployed in Taiwan receive no statutory welfare support. While the revised *Labour Insurance Act* 1979 stipulates that unemployment is a contingency covered by labour insurance, the provision of unemployment benefits is indefinitely suspended because unemployment has been so insignificant in the past two decades that such benefits are unnecessary. [...] als ob diese Arbeitslosenversicherung heute in Kraft gesetzt sein, aber strictly limited to very poor citizens", also Fürsorge- und nicht Versicherungscharakter hätte (Rieger und Leibfried 1999a: 433).

⁷⁸ "Die Sozialpolitik Taiwans seit 80er Jahre ist politikalisiert gefärbt wegen deren Position zwischen öffentlicher Meinung und Parteipolitik, z.B. die schnelle Einführung der Volkkrankenversicherung und Sozialhilfeprogramme in einigen Kreisstädten, ihre Durchsetzung einerseits erhöht die Ausgaben für Sozialpolitik und andererseits beeinflusst die Struktur der Sozialpolitik" (Liou 1999: 135).

2.4.4 Sozialarbeit

Die Sozialarbeit Taiwans begann sich zum ersten Mal in den 80er Jahren, nach der langanhaltenden Industrialisierung zu entwickeln und damit relativ spät, verglichen mit der Sozialversicherung und Sozialfürsorge. Die Sozialarbeit hat wegen des begrenzten, von ihr profitierenden Bevölkerungsteils keine derart wesentliche Wirkung auf die Gesellschaft wie die heutige Sozialversicherung. Trotzdem spielt die Sozialarbeit seit den 80er Jahren eine wichtige Rolle in der Sozialpolitik bzw. bei den Sozialausgaben Taiwans. Die hohen Staatsausgaben für die Sozialarbeit lassen sich durch die Bevölkerungszahl und die Leistungen erklären. Erstens handelt es sich bei den Leistungen der Sozialarbeit meistens nicht um direkte Geldleistungen, sondern um Dienstleistungen. Weiterhin kommen für diese Dienstleistungen nicht die Gesamtbevölkerung, sondern nur bestimmte Bevölkerungsgruppen in Betracht, z.B. bestimmte Kinder, Behinderte usw. Deshalb werden die Ausgaben für die Sozialarbeit leichter vom Parlament befürwortet und eingeführt. Außerdem machen die Parteien auch politische Stimmung damit, was zwei Konsequenzen hat. Erstens ist das System der Sozialarbeit fragmentiert aufgrund individueller Gesetze für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen, und zweitens ist die nach außen hin symbolische Bedeutung der Sozialarbeit größer als ihre tatsächliche Funktion, da sie sich leicht durchsetzen lässt und deswegen politischen Nutzen bringt. Die Funktion der Sozialarbeit Taiwans ist oft nur eine passive, nämlich die auf Modernisierung und Industrialisierung folgenden Sozialfragen zu lösen und nicht sie vorher aktiv zu verhindern.⁸⁰

2.4.5 Das hochentwickelte Bildungswesen

Hohe Staatsausgaben für das Bildungswesen stellen eine Gemeinsamkeit der ostasiatischen Länder dar. Das Bildungswesen Taiwans ist besonders stark entwickelt. Neunjährige Schulpflicht war schon im Jahre 1968 eingeführt worden. In Tabelle 2.9 zeigt das Ausgabeniveau für Bildung in Taiwan in der Nachkriegszeit steigende Tendenz, bis es sich in den 70er Jahren bei etwa 20 Prozent der Gesamtstaatsausgabe stabilisierte. Tabelle 2.13 zeigt

⁷⁹ “Von daher fehlt in Taiwan die starke empirische Ausprägung von Sozialhilfebedürftigkeit in der unmittelbaren Nachkriegszeit. Sozialhilfe war hier weitgehend marginalisiert und umfaßte in den 50er Jahren und Anfang der 60er Jahre weniger als 1 Prozent der Bevölkerung” (Rieger und Leibfried 1999a: 430).

⁸⁰ Zum Beispiel ist die Dienstleistung für die Gruppe der Frauen oft nur der Schutz und die Hilfe für vergewaltigte Frauen. Die Hilfe und der Schutz Jugendlicher ist oft nur Reaktion auf bereits aufgetretene Probleme. Vgl.: Die Leistung der Sozialarbeit, S. 27.

auch, dass die Bildungschancen vor allem bei der Hochschulbildung ständig gestiegen sind. Es steht außer Frage, dass die traditionelle Betonung der Erziehung und Schulbildung in einer konfuzianischen Gesellschaft heute immer noch eine wesentliche Rolle für das Bildungswesen Taiwans spielt. Auch kann man die wirtschaftlich Entwicklung durch die gute Ausbildung der Arbeitskräfte erklären.

Tabelle 2.13 : Überblick des Bildungswesen

Jahr	Bildungschancen (%)						
	Primary Education (Age 6-11)	Secondary Education (Age 12-17)			Higher Education (Age 18-21)		
		Average	Male	Female	Average	Male	Female
1966	--	--	--	--	--	--	--
1976	100,7	73,6	77,6	69,3	15,7	19,3	11,9
1981	101,1	82,5	82,6	82,5	18,7	20,8	16,6
1985	99,4	89,7	89,7	90,6	23,2	24,9	21,3
1990	99,6	95,0	95,0	97,3	34,1	34,4	33,9
1995	101,2	95,7	95,7	97,6	46,4	45,1	47,8
1996	101,1	95,8	95,8	97,6	47,7	45,7	49,8
1997	100,6	97,2	97,2	98,9	51,1	48,1	54,2
1998	99,8	98,6	98,6	100,1	56,1	52,6	59,8

Quelle: Executive Yuan, Social Indicators (1998: 58)

2.5 Das sozialpolitische System

Das sozialpolitische System Taiwans, wie auch das Japans und Südkoreas, wird oft als Bismarck-Modell bezeichnet,⁸¹ und tatsächlich ist das sozialpolitische System Taiwans in der Nachkriegszeit auch nach dem Vorbild des Bismarckmodells aufgebaut worden. Insbesondere beschäftigte sich das Sozialversicherungssystem Taiwans am Anfang nur mit verschiedenen Beschäftigungsgruppen, und die Sozialarbeit und Sozialfürsorge betrafen oft auch nur bestimmte Bevölkerungsgruppen;⁸² weiterhin besteht die stark partikularistische Färbung in der Struktur des sozialpolitischen Systems besonders in Taiwan, mit je nach Beruf unterschiedenen Beitragssätzen und Leistungen. Außerdem hat das sozialpolitische System Taiwans bei der Verwaltung und Entscheidung auch eine dem deutschen ähnliche korporatistische Form. Obwohl der Staat in Taiwan in der Nachkriegszeit wie Deutschland in den 1880er Jahren

⁸¹ "In a way similar to what Esping-Andersen (1990) calls 'Bismarckian' welfare systems, state-sponsored welfare programs in the Northeast Asian states - Japan, South Korea and Taiwan- have tended to develop as a fragmented array of particular schemes for core social groups, an institutional segmentation which both reflect and reinforce differentials in power and status in society" (Goodman, White und Kwon 1998: 14).

⁸² Die verschiedenen Beschäftigungsgruppen, z.B. Beamte, Landwirte, Lehrer, Arbeiter usw. sind die Hauptsubjekte der Sozialversicherung. Die partikularistische Tradition zeigt sich auch in der Sozialfürsorge,

freiwillig und aktiv die Sozialpolitik angeboten hatte,⁸³ ist Taiwan nicht ein Sozialstaat wie Deutschland geworden und das ähnliche korporatistische sozialpolitische System und der Entscheidungsprozeß funktionieren in Taiwan auf andere Weise. Es geht im Wesentlichen um dem Unterschied im Verhältnis von Staat und Gesellschaft in der sozialpolitischen Unterscheidung zwischen deutschem Korporatismus und dem Korporatismus Taiwans, der oft als autoritärer Korporatismus oder Staatskorporatismus bezeichnet worden ist. Der Staat spielte eine vielfältige Rolle in der Sozialpolitik Taiwans, war Zentrum sozialpolitischer Entscheidung und Durchführung. Im Gegensatz dazu spielte die gesellschaftliche Seite, z.B. die Gewerkschaft, der Arbeitgeberverband, der Apothekerverband usw., vor der Mitte der 90er Jahre, als die demokratische Politik richtig zu funktionieren begann, selten eine Rolle bei sozialpolitischen Entscheidungen, wie etwa über den Beitragssatz, die Verteilung des Beitrages zwischen Unternehmern und Arbeitern usw. Kollektives Aushandeln der Löhne zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern oder Gewerkschaft wie in Deutschland gibt es in Taiwan bislang nicht.

Weiterhin verwaltet der Staat das sozialpolitische System durch mehrere Ministerien. Die Selbstverwaltung der Versicherungskassen wie in Deutschland existiert nicht in der Sozialpolitik Taiwans. Wegen der autoritären, allseitigen Kontrolle der KMT-Regierung in der Nachkriegszeit entwickelte sich die Sozialpolitik Taiwans von oben nach unten, ohne Beteiligung der Gesellschaft. Die 40 Jahre dauernde diktatorische KMT-Regierung prägte das sozialpolitische System Taiwans. Die Mitte der 80er Jahre einsetzende und in den 90er Jahren richtig in Gang gekommene Parteienkonkurrenz führte in Reaktion auf die vom Volk erhobenen Forderungen nach Gleichheit zu Veränderungen des sozialpolitischen Systems Taiwans von Partikularismus hin zu einer Mischung aus Partikularismus und Universalismus. Die Beteiligung der Gesellschaft an sozialpolitischen Entscheidungen nahm zwar zu,⁸⁴ doch nicht

wo die Hilfsobjekte in unterschiedliche Gruppen, z.B. Kinder, Jugendliche, Frauen, Behinderte und Leute mit niedrigem Einkommen aufgeteilt sind.

⁸³ Die Arbeiterversicherung ist vor der Industrialisierung Taiwans schon im Jahr 1949 eingeführt worden. Es kann aufgrund der Erfahrung der Niederlage der Kuomintang gegen die Kommunisten (Rieger und Leibfried 1999: 430) davon ausgegangen werden, dass Sozialpolitik weiterhin zweckorientierte Hintermotive hatte, so etwa beim Kinderwohlfahrtsgesetz (1973), beim Alterswohlfahrtsgesetz (1980) usw. in den 70er und 80er Jahre, deren symbolische Bedeutung wichtiger war, als ihre tatsächliche Funktion.

⁸⁴ Diese Situation ohne die gesellschaftliche Beteiligung an sozialpolitischen Entscheidungen hat sich bisher noch nicht ganz geändert. Die Gründe liegen darin, dass erstens die Macht der Gewerkschaften und aller Arbeitergruppen viel zu schwach sind, um Verhandlungen mit Arbeitgebern und Unternehmen zu führen. Zweitens gibt es nach wie vor kein Gesetz, das die Gesellschaft bzw. die Gewerkschaften und Unternehmen an den Themen, wie z.B. der Beiträge, des Beitragsatzes und dessen Verteilung, in der Sozialpolitik zu beteiligen und diese Vereinbarungen tatsächlich gesetzlich umzusetzen kann. Deshalb können sozialpolitische

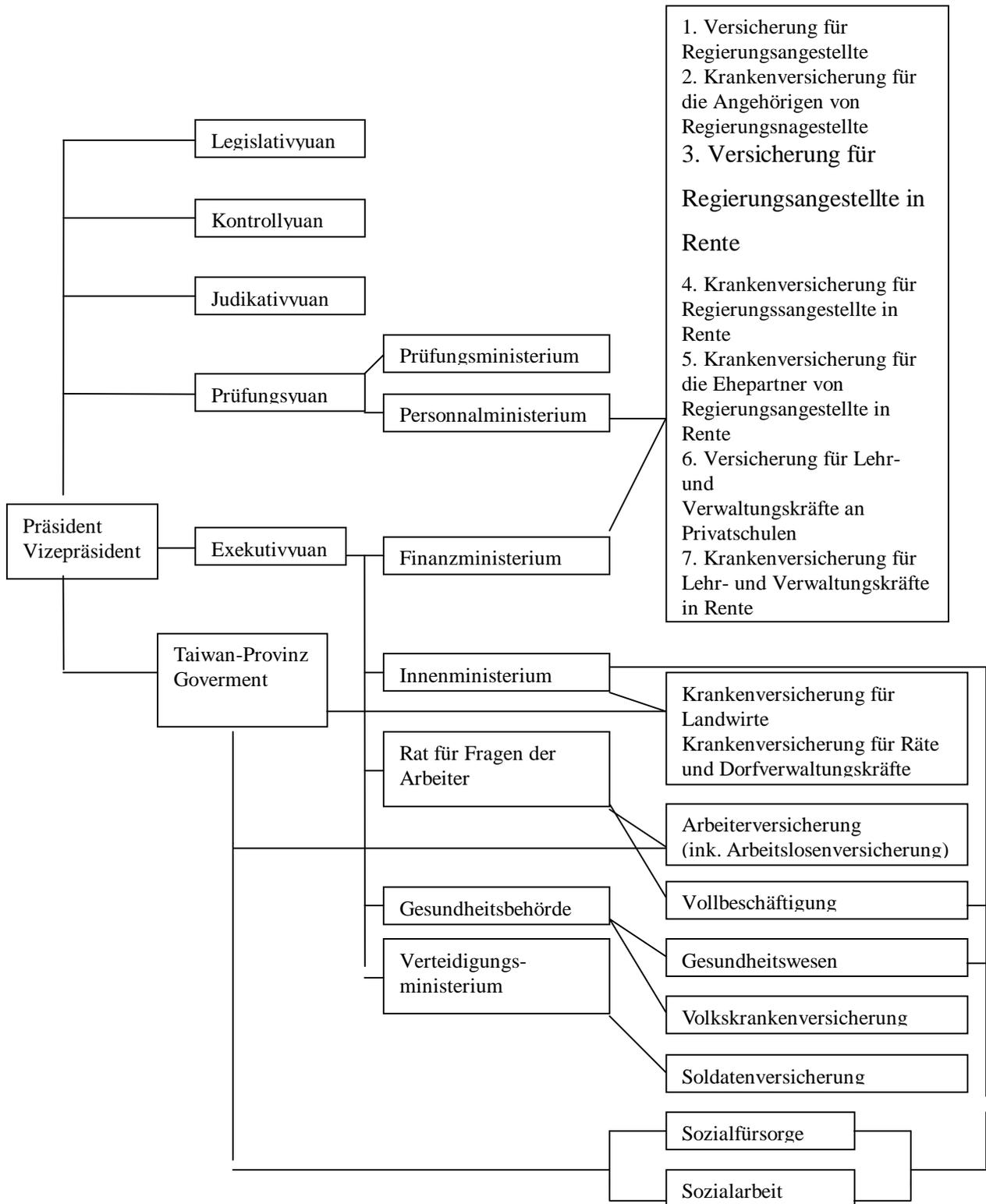
durch eigene Beteiligung an sozialpolitischen Entscheidungen, sondern durch die Parlamentsabgeordneten der Parteien. Die Arbeitgeberseite hat offensichtlich mehr Einwirkungsmöglichkeiten als die Gewerkschaften. Das sozialpolitische System Taiwans scheint als Folge der autoritären KMT-Regierung weiter durch einen starken Staat und eine schwache Gesellschaft gekennzeichnet zu sein. Im Hinblick auf diesen Gesichtspunkt möchte ich im folgenden das Verwaltungssystem, die Leistungen und die Finanzierung der Sozialpolitik Taiwans analysieren.

2.5.1 Verwaltungsorganisation

Das sozialpolitische Verwaltungssystem Taiwans hat vier Stufen: Zentralregierung, Provinz (und große Städte), Kreisstadt und Dorfstadt. In der Zentralregierung Taiwans existiert kein Ministerium, das für die gesamte Sozialpolitik zuständig ist. Das Innenministerium ist ständig für Sozialfürsorge, Sozialarbeit sowie Gesundheitswesen und Vollbeschäftigung verantwortlich. Die Sozialversicherungen werden in verschiedenen Ministerien getrennt verwaltet (vgl Abb. 2.3). Man kann davon ausgehen, dass die Sozialpolitik Taiwans am Anfang der Staatsbildung von der KMT-Regierung nicht als wichtiges Politikfeld angesehen wurde, und die Sozialpolitik Taiwans sich sehr fragmentarisch entwickelte.

Entscheidungen zur Zeit nur durch Abgeordnete im Parlament, nämlich im Legislativ-Yuan oder Schlüsselpersonen in der Regierung beeinflusst werden.

Abbildung 2.3: Verwaltungsorganisation der Sozialpolitik Taiwans



Quelle: Taiwan Handbuch 1996: 39, Lin Kuo-Min 1997: 313.

2.5.2 Leistungen

2.5.2.1 Sozialversicherung

Das Sozialversicherungssystem Taiwans hat vier Hauptkategorien, nämlich Staatsbedienstete (inklusive Regierungsangestellte, die Arbeitskräfte, sowie Lehrer und Verwaltungskräfte in Schulen, Soldaten), Arbeiter, Landwirte und die Volkskrankenversicherung (vgl. Tabelle 2.14). Die Leistungen der Sozialversicherung Taiwans betreffen normalerweise Invalidität, Unfallversicherung und Krankenversicherung. Die 1995 eingeführte Volkskrankenversicherung übernahm alle Sachleistungen der Krankenversicherung von den bisherigen Sozialversicherungen (abgesehen von der Soldatenversicherung).

Tabelle 2.14 : die Leistungen der Sozialversicherung Taiwans

Sozierversicherung	Leistung
Versicherung für Regierungsangestellte	Invalidität, Renten, Tod, Tod des Partners
Versicherung für Lehr- und Verwaltungskräfte an Privatschulen	Invalidität, Renten, Tod, Tod des Partners
Versicherung für Regierungsangestellte, Lehr- und Verwaltungskräfte an Privatschulen in Rente	Invalidität, Renten, Tod, Tod des Partners
Soldatenversicherung	Invalidität, Tod, Dienstende
Krankenversicherung für Landwirte	Invalidität, Geburt, Beerdigung
Arbeiterversicherung	Invalidität, Renten, Tod, Verletzung, Geburt
Krankenversicherung	Verletzung, Krankheit, Geburt

Quelle: Li (1999) Die Forschung der Sozialpolitik, S. 126.

2.5.2.2 Sozialfürsorge

Ziel der Sozialfürsorge Taiwans ist, Individuen und Familien in Notsituationen zu helfen. Ihre Leistungen beinhalten Lebenshilfe, medizinische Hilfe, Hilfe für Notfälle und Hilfe bei Katastrophen, und sie betrifft oft nur Geldleistungen. Doch das einzige Gesetz in diesem Bereich ist das Sozialhilfegesetz von 1980 und die Ausgaben für Sozialfürsorge der Zentralregierung betragen bis 1998 stets weniger als 5 Prozent der gesamten Sozialausgaben. Außerdem erhalten die Empfänger in der Tat sehr geringe Geldleistungen. Sie zeigen die Bedeutungslosigkeit der Sozialfürsorge in der Sozialpolitik Taiwans. Die Sozialfürsorgeprogramme der Zentralregierung haben fünf Kategorien. Die Lokalregierungen

haben auch unterschiedliche eigene Sozialfürsorgeprogramme vor allem für Ältere, was von ihrer finanziellen Lage und anderen Bedingungen abhängt. Denn die Leistungen der Sozialfürsorge umfassen oft nur Geldleistungen (vgl. Tabelle 2.15). Deswegen wird die Durchführung einer Sozialfürsorgepolitik als Instrument einzelner Parteien zum politischen Stimmungsgewinn bei den Betroffenen, vor allem Älteren oder Behinderten, gesehen, um Lokalwahlen zu gewinnen.

2.5.2.3 Sozialarbeit

Sozialarbeit in Taiwan betrifft normalerweise bestimmte Bevölkerungsgruppen, nämlich folgende sieben Kategorien: Kinder, Jugendliche, Frauen, Ältere, Behinderte, Veteranen und Ureinwohner. Die Leistungen der Sozialarbeit Taiwans beinhalten selten Geldleistungen, sondern nur Sachleistungen. Die Leistungen der Sozialarbeit für alle Bevölkerungsgruppen sind die Folgenden (vgl. Tabelle 2.16). Die Zentralregierung leistet die meiste Sozialarbeit. Die heutige Sozialarbeit Taiwans beruht auf einigen Durchführungsgesetzen, sowie dem Kinderwohlfahrtsgesetz (1973), dem Alterwohlfahrtsgesetz (1980) und dem Behindertenwohlfahrtsgesetz (1980).

Tabelle 2.15: Die Leistungen der Sozialfürsorge Taiwans

Programme	Voraussetzung	Leistung
Beihilfe für Ältere mit niedrigem Einkommen	Einkommen 2,5 fach niedriger als niedrigste Grenze (8,97% der Älteren)	3000-6000 NT Dollar monatlich (100-200 EUR)
Beihilfe für ältere Landwirte	Landwirte über 65 (25,18% der Älteren)	3000 NT Dollar monatlich (100 EUR)
Lebenshilfe für die Behinderte mit niedrigem Einkommen	Behinderte mit Einkommen, das 2,5 niedriger als niedrigste Grenze (in der Gesamtbehindertenzahl 17,28%)	2000-6000NT Dollar monatlich (65-200 EUR)
Veteranen	10 Jahre Militärdienst, oder Verletzte wegen des Kriegs während des Dienstes	12082 NT-Dollar monatlich (403EUR)
Beihilfe für Ältere (in einigen Lokalkreisen)	Ältere über 65 (58%)	3000-5000NTDollar (100-267EUR)

Quelle: Liou (1999: 129).

Tabelle 2.16: Die Leistungen der Sozialarbeit Taiwans

Kategorie	Leistungen
Kinder	Kinderbetreuung, Kinderschutz, die Hilfe für behinderte Kinder usw.
Jugendliche	Beratung, Lebenshilfe, Jugendschutz usw.
Alter	Altersversorgung, Lebenshilfe, Altersschutz, Weiterbildung für Ältere usw.
Frauen	Eheberatung, Überwachung der Familiengewalt, Hilfe und Schutz für vergewaltigte Frauen, Beratung für Frauenrecht usw.
Behinderte	Untersuchung, Erziehung und Schulbildung, medizinische Hilfe, die Absicherung der Beschäftigung, Berufsausbildung usw.
Veteranen	Arbeitssuche, Arzthilfe, Lebenshilfe usw.
Ureinwohner	Beratung für die Ureinwohner der Stadt, Nothilfe, Verbesserung der Lebensumgebung, Berufsausbildung, Schutz für die Mädchen der Ureinwohner usw.

Quelle: Liou (1999: 131).

Die Ausgaben für das Gesundheitswesen sinken anteilmäßig bei den gesamten Sozialausgaben aufgrund der Durchsetzung der Volkskrankenversicherung 1995. Die Leistung des staatlichen Gesundheitswesens ist zur Zeit die Überwachung von Krankheiten, die Verwaltung der Medikamente und der öffentlichen sanitären Einrichtungen. Die Ausgaben für das Gesundheitswesen machen nur einen geringen Anteil der gesamten Sozialausgaben aus. Gleiches gilt für die Ausgaben zur Finanzierung von beruflichem Training, die Vollbeschäftigung erreichen sollen. Die tatsächliche Wirkung dieser berufsfördernden Maßnahmen ist sehr gering, was eine tatsächliche Beschäftigungszunahme und Senkung der Arbeitslosigkeit angeht. In Taiwan übernimmt diesbezüglich die wirtschaftliche Seite eher als die sozialpolitische Seite die Verantwortung. Daher werden vermehrt Arbeitsplätze geschaffen, statt dass nur Arbeitslosengeld gegeben würde.

2.5.3 Finanzierung

Die Finanzierung der Sozialpolitik in Taiwan erfolgt durch Besteuerung und Beiträge. Die Sozialfürsorge und die Sozialarbeit werden durch Besteuerung vom Staat finanziert und die Sozialversicherung hauptsächlich aus Beitragszahlungen (vgl. Tabelle 2.17). Die Finanzierung der Sozialversicherung ist bemerkenswert. Denn der Staat in Taiwan hat zur Zeit insbesondere bei der Versicherung der Staatsdienstgruppen und bei der Krankenversicherung für Landwirte

große finanzielle Schwierigkeiten. Außerdem besteht ein enger Zusammenhang zwischen politischen Interessen, dem Beitragssatz und der Verteilung des Sozialversicherungsbeitrags. Der Staat, vor allem die ehemalige KMT-Regierung, versuchte den Beitragssatz niedrig und die Leistungen der Versicherung geringer als das reale Einkommen zu halten. Der Staat wollte dadurch gegenüber Arbeitgebern, Arbeitnehmern und anderen staatlich Versicherten guten Willen zeigen (indem er sie weniger Beiträge zahlen ließ) und damit politische Unterstützung gewinnen. Außerdem musste der Staat selbst bei der Versicherung der Staatsbediensteten weniger finanzielle Belastung tragen. Dies reflektiert die Bedeutungslosigkeit der Umverteilung von Sozialressourcen in der Entwicklung der Sozialversicherung Taiwans. Anstelle von sozialer Gerechtigkeit ist politischer Machtkampf immer noch der wesentliche Faktor in der Finanzierung der Sozialpolitik Taiwans. Die Krankenversicherung für Landwirte aus dem Jahr 1995 wurde gerade unter diesen Rahmenbedingungen zum Gewinn politischer Unterstützung übereilt eingeführt, mit dem Ergebnis der heutigen finanziellen Schwierigkeiten. Jedoch ist eine baldige Veränderung aus dem selben Grund nicht möglich. Das gleiche gilt auch für die beginnenden finanziellen Schwierigkeiten der Volkskrankenversicherung.⁸⁵

Tabelle 2.17 : Der Beitragssatz der Sozialversicherungen Taiwans und seine Verteilung

Sozialversicherung	Beitragssatz (%)	Versicherte (%)	Arbeitgeber (%)	Staat (%)
Arbeiterversicherung	6,5	20 60 (ohne Arbeitgeber)	70	10 40
Versicherung für Regierungsangestellte	6,4	35	--	65
Versicherung für Lehr- und Verwaltungskräfte in Privatschulen	4,75	35	32,5	32,5
Soldatenversicherung	8	35 0	--	65 100
Krankenversicherung für Landwirte	2,55	30	--	70
Volkskrankenversicherung	4,25	30	60	10
Arbeitslosenversicherung	1	20	70	10

Quelle: Lin (1997: 369).

⁸⁵ "Falls die Regierung nicht auf das Verhältnis zwischen Wahrscheinlichkeit und Sozialpolitik verzichtet, dann wird sich der Verlust bei der Sozialversicherungen vergrößern" (Liou 1999: 127).

2.6 Das marktkompatible Verhältnis von Sozialpolitik und Marktwirtschaft

Das Verhältnis von Sozialpolitik und Marktwirtschaft in Taiwan soll aus einem anderen politisch-ökonomischen Kontext heraus interpretiert werden. Statt etwas Marktfremdes darzustellen zeigt sich die Sozialpolitik Taiwans stark marktkompatibel-marktadäquat.⁸⁶ In der Nachkriegszeit konzentrierte sich die KMT-Regierung aufgrund des Fehlens der natürlichen Ressourcen auf die marktwirtschaftliche Entwicklung Taiwans, und hinsichtlich der dazu gehörenden Kapitalakkumulation wollte Taiwan mehr sein als nur ein handelsreibender Inselstaat. Man kann von einer Notwendigkeit der Entwicklung der Handelsbeziehungen in Taiwan ausgehen. Die Marktwirtschaft Taiwans wurde deshalb, trotz ihrer äußerlich liberal-kapitalistischen Form, planmäßig vom Staat entwickelt. Angesichts solcher Voraussetzungen und dem Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung konnte Sozialpolitik nur gemacht werden, wenn sie der Lösung von Problemen der Industrialisierung dienlich sein konnte oder der Marktwirtschaft einen Nutzen brachte. Die Bedeutung der Sozialpolitik bzw. der sozialen Gerechtigkeit und dem Sozialrecht wurden nicht angesprochen. Meiner Auffassung nach gibt es hierfür noch zwei andere Gründe.

Erstens liegt es wohl sehr an der exportorientierten Marktwirtschaft Taiwans. In den 60er und 70er Jahren verhalf diese exportorientierte und arbeitskraftintensive Marktwirtschaft Taiwan zu Wirtschaftswachstum. Um solche arbeitskraftintensiven Industrien konkurrenzfähig zu machen, wurden damals große Massen mit Arbeit, jedoch nur mit niedrigen Löhnen versorgt. Dadurch gingen viele Arbeiter aus der Landwirtschaft zur industriellen Wirtschaft über. Diese etwas weniger anspruchsvollen Arbeitsbedingungen haben das Verhältnis zwischen Wirtschaft und Sozialpolitik stark geprägt. Zweitens ist die marktwirtschaftliche Entwicklung

⁸⁶ „Anfang unserer Beschäftigung mit der Sozialpolitik in Ostasien stand die Beobachtung, dass sowohl die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Japan als auch die in den anderen, die Schwelle zur entwickelten Industriegesellschaft überschreitenden Länder Südkorea und Taiwan und der beiden Stadtstaaten Hongkong und Singapur andere Formen annahm und eine andere Richtung einschlug als die der westlichen Länder. Hintergrund für diese Einschätzung war die von den beiden Ökonomen Karl Homann und Ingo Pies angesichts der Forderung nach einem Umbau des deutschen Sozialstaats vertretene Umorientierung zu einer *marktkompatiblen* oder *marktadäquaten* Sozialpolitik. Offensichtlich, und ihre Diskussion einschlägiger Ansätze zu einer Theorie der Sozialpolitik macht dies auch klar, gehen sie davon aus, dass die bisherige wohlfahrtsstaatliche Entwicklung nicht nur in Deutschland, sondern in den entwickelten Volkswirtschaften überhaupt in ihrem Kern eine Politik gegen den Markt darstellt. Daraus resultierten Spannungen und Konflikte, die über einen entsprechenden Umbau aufzulösen seien. Jenseits ihrer programmatischen Vorstellungen zukünftiger Sozialpolitik als grundsätzlich gegen die privatwirtschaftliche Marktordnung und ihr Konkurrenzprinzip gerichtete Veranstaltung von besonderem Interesse. Genau diese Stoßrichtung und die

in Taiwan ohne den Einfluss starker Organisationskräfte von Gewerkschaften und Arbeiterbewegungen abgelaufen. Wie o.g. wurde die Entwicklung von Gewerkschaften und der dazugehörigen Linksmächte von der damaligen KMT-Regierung stark eingeschränkt. Bis heute spielen die Gewerkschaften und die Sozialgruppen der Arbeiterbewegungen kaum eine Rolle in der sozialpolitischen Entwicklung. Drittens bestand früher wie heute auch ein enges Verhältnis zwischen Unternehmen und Regierung. Insbesondere viele Unternehmer sind selbst Mitglieder der ehemaligen KMT-Regierung und hatten so auch Einfluss auf die politischen Entscheidungen. Also ist eine sozialpolitische Entwicklung ohne der wirtschaftlichen Entwicklung zu schaden sehr erwünscht, und dies wird oft auch von der Regierung ausgesprochen.⁸⁷ Selbst wenn ein marktkompatibles Verhältnis der Sozialpolitik zur Wirtschaft auch in westeuropäischen Ländern erwünscht wird, wird Sozialpolitik in diesen Ländern doch anderes als in Taiwan gemacht. Denn diese Länder haben im Gegensatz zu Taiwan andere wirtschaftliche Schwerpunkte und eine andere Entwicklung der Linksmächte.

Das marktkompatible Verhältnis der Sozialpolitik in Taiwan hat eine historische Grundlage. Die sozialpolitischen Maßnahmen Taiwans hatten von Beginn an die Marktwirtschaft nicht belastet, sondern vielmehr für eine hochentwickelte Wirtschaft einige günstige Voraussetzungen geschaffen. Außer der Agrarreform⁸⁸ (Bodenreform) stellten die bereits 1950 vor der Industrialisierung des Landes gegründete Arbeiterversicherung und die bewusste Doppelstrategie der Schwächung der gewerkschaftlichen Kräfte vorteilhafte Bedingungen für eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung dar. Die Marktwirtschaft Taiwans stellt sich seit den 60er Jahren bereits als eine exportorientierte Marktwirtschaft dar, in der die Kleinbetriebe eine bedeutende Rolle spielen.⁸⁹ Die günstige Konkurrenzfähigkeit für

mit offensichtlich regelmäßig auftauenden Probleme einer politischen Rekalibrierung des Verhältnisses von Wohlfahrtsstaat und Markt scheinen in Ostasien zu fehlen “ (Rieger und Leibfried 1999b: 5-6).

⁸⁷ Der Wirtschaftsminister sagte 1985, ”wir sind noch nicht bereit, die Sozialpolitik zu entwerfen und dafür ein Gesetz machen. Unser wesentlichstes Ziel ist, das Wirtschaftswachstum beizubehalten” (Tsai Wen Hui and Ly Yun Chang 1985: 251, Lin 1993: 28-29). Der ehemalige Wirtschaftsminister und Finanzminister Leng Kuo Deng sagte im Jahre 1987 auch, “Die Sozialpolitik soll die Funktion von Familien nicht ersetzen und die liberale Marktwirtschaft nicht verletzen” (Jan 1987: 19).

⁸⁸ “In ökonomischer Hinsicht ist das Ziel einer Agrarreform in der Schaffung von günstigen Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung des Agrarsektors zu sehen.Der wirtschaftliche Aufschwung Taiwans war eng verbunden mit der Agrarverfassungspolitik des Landes. Diese wurde 1949 eingeleitet mit einer umfassenden Agrarreform, welche die Voraussetzungen für die Leistungssteigerung in der Landwirtschaft schuf. Begünstigt durch erhöhte Leistungen der Landwirtschaft konnte die industrielle Entwicklung des Landes erfolgreich betrieben werden” (Adam 1988: 2).

⁸⁹ “Zur Industrialisierung in Taiwan haben die Kleinbetriebe im hohen Maße beigetragen. Im Jahr 1986 sind in der verarbeitenden Industrie 98, 64 % Kleinbetriebe. Ihr Umsatz beträgt 47,34 % des Gesamtumsatzes und ihre Anteil am Export beträgt sogar mehr als 70 %” (Huang 1992: 75).

solche Kleinbetriebe resultiert aus einer Mischung aus Billiglohn, geringen Sozialabgaben und der Abwesenheit von Arbeiterbewegungen.⁹⁰ Die später eingeführten Krankenversicherungen für Beschäftigungsgruppen außerhalb des Staatsdienstes hatten zwar ein geringes Leistungsniveau, jedoch war sie zumindest schon eine gesundheitliche Versicherung der Arbeitskräfte im Betrieb. Nur Unternehmen mit mehr als 20 Arbeitern mussten die gesetzlichen 70 Prozent Beitrag zahlen. Zudem werden die Beiträge so geringfügig wie möglich erhöht.⁹¹ Die im Jahr 1995 zum ersten Mal eingeführte Volkskrankenversicherung zeigte schon, wie auf die Regierungspartei KMT von großen Unternehmen bei sozialpolitischen Entscheidungen eingewirkt wurde. Die Verteilung des Beitrages wurde aufgrund starken Drucks aus dem Arbeitgeberverband von 70% Arbeitgeber zu 30% Arbeiter auf 60% zu 30% zu 10% Staat geändert. Die Arbeitgeber behaupteten ununterbrochen, dass mehr Beitrag mehr Belastung für die Unternehmen bedeute, was die zukünftige marktwirtschaftliche Entwicklung negativ beeinflussen würde.

Die Marktkompatibilität der Sozialpolitik ist zwar von der ehemaligen KMT-Regierung stark geprägt, jedoch wird das Prinzip auch in der von der DFP geführten neuen Regierung nicht aufgegeben. Der neue Präsident Chen hat im September 2000 schon angekündigt, Wirtschaft komme zuerst, Sozialpolitik solle verschoben werden, denn “wenn es der Wirtschaft schlecht geht, was für eine Sozialpolitik können wir dann noch haben?” Noch im Präsidentschaftswahlkampf war Sozialpolitik eines seiner Hauptthemen gewesen.

2.7 Sozialpolitik als politische Strategie

Das Wesen der Sozialpolitik Taiwans besteht nach wie vor in ihrer politischen Nutzenorientierung. Die Sozialpolitik war in der Nachkriegszeit oft Werkzeug der alleinherrschenden KMT-Regierung. Der Zusammenhang zwischen der Durchsetzung einiger wichtiger Bereiche der Sozialpolitik und dem damaligen innen- und außenpolitischen Wandel war nachvollziehbar. Die Einführung der Arbeiterversicherung im Jahr 1950 fand aufgrund der Niederlage der KMT im Bürgerkrieg mit den Kommunisten statt,⁹² die Durchsetzung der

⁹⁰ Bei (1999: 93).

⁹¹ “Since social-insurance contribution depends on the wage level, wages are kept in line with the required minimal wage to escape from having to pay higher fringe benefits” (Bai 1999: 122).

⁹² “As a most authoritarian regime, Taiwan’s government took away the surplus in the initial phase of the LI (Labour Insurance) program as cheap capital for the government’s use. But the main motive behind the

Sozialversicherung für Regierungsangestellte im Jahr 1958 um Regierungsangestellte, die meist Mitglieder der KMT waren, hinsichtlich der VR China zu ermutigen, denn diese versuchte im selben Jahr Taiwan anzugreifen. Einige weitere sozialpolitische Maßnahmen, z.B. die erweiterten Kategorien in der Arbeiterversicherung und das Kinderwohlfahrtsgesetz von 1973, konnten sogar direkt mit der damaligen außenpolitischen Niederlage der KMT-Regierung zusammenhängen. Danach bewirkte der innenpolitische Wandel wie die Entstehung der Oppositionskräfte wiederum eine Erweiterung der Kategorie der Arbeiterversicherung.⁹³

Diese politische Nutzenorientierung der Sozialpolitik Taiwans nahm nach der Demokratisierung und Parlamentarisierung durch den Parteienwettbewerb noch zu. Die Durchsetzung der vielfältigen Beihilfeprogramme für Ältere (Geldleistungen) sind in manchen Kreisen seit den 90er Jahren ein Produkt der Parteienkonkurrenz. Bei der Durchsetzung der Volkskrankenversicherung musste der Staat 10 Prozent des Beitrages übernehmen, denn der Arbeitgeberverband behauptete damals, dass die Unternehmen nicht mehr als 60 Prozent des Beitrages bezahlen könnten, ohne der volkswirtschaftlichen Entwicklung zu schaden. Angesichts der nahenden ersten Präsidentenwahl 1996 musste die regierende KMT etwas gegen die Erosion ihrer politischen Unterstützung seit der Demokratisierung tun, um zu gewinnen. Mehr Beitragsbelastung für das Volk war deswegen auf keinen Fall möglich. 10 Prozent des Beitrages wurden so vom Staat durch Besteuerung gezahlt.

Ein anderes Beispiel ist die Präsidentenwahl im Jahr 2000. Die Sozialpolitik war neben der Korruption und der staatlichen Zukunft Taiwans das wichtigste Thema in diesem Wahlkampf. Die "333 Sozialpolitik" der DFP - Kinder unter 3 erhalten kostenlose Arztbehandlung, Ältere über 65 ohne andere Altershilfe bekommen 3000 Taiwandollar monatlich und der niedrige Zins von 3% für die Personen, die erstmals ein Haus kaufen - spielte eine wesentliche Rolle bei ihrem Wahlsieg. Im allgemeinen tendiert eine einzelne Partei dazu mehr Sozialpolitik für das Volk zu machen, wenn Sozialpolitik ein Mittel zur Macht bedeutet. Falls jedoch die Durchführung der Sozialpolitik sich nicht mehr mit zunehmender politischer Stimmung bezahlt macht, dann kann der Verzicht auf Sozialpolitik auch als politische Strategie verwendet werden. Im September 2000 kündigte Präsident Chen, der erste Präsident aus den Reihen der Oppositionspartei, an, dass die für 2001 geplante

introduction of the LI was more than capital formation for the government. On the one hand, it was used to show the 'good will' of government in meeting social needs "(Bai 1999: 125).

⁹³ Lin (1997: 79).

Rentenversicherung auf unbestimmte Zeit verschoben werde, da es Schwierigkeiten mit ihrer Finanzierung gebe. Die Regierung muss nämlich zum einen die Defizite der Volkskrankenversicherung verkraften, zum anderen lahmt die Wirtschaft, z.B. der Aktienmarkt, aufgrund des unstablen politischen Zustandes nach dem ersten demokratischen Machtwechsel in Taiwan.

Der politisch-strategische Hintergrund die Sozialpolitik zu instrumentalisieren, hat großen Einfluss auf die Rolle des Staates bei sozialpolitischen Entscheidungen und auf Tätigkeit, Orientierung und Modell der Sozialpolitik. Der Staat, sprich die KMT-Regierung, versuchte von Anfang an, zwar selbst bei der Finanzierung der Sozialpolitik nur minimale Belastungen zu tragen, jedoch die Verwaltungskompetenz für die Sozialpolitik als Mittel politischer Kontrolle bei sich zu zentralisieren. Dieser Charakter der starken staatlichen Regulierung und Intervention hat die Sozialpolitik Taiwans sehr geprägt. Die Entwicklung der Sozialversicherung ist ein typisches Beispiel dafür. In der Sozialversicherung Taiwans ist der Staat meist nicht nur gesetzlicher Versicherer, sondern auch als Verwaltungs- und Regulierungsapparat präsent. Die Doppelrolle des Staates beeinflusste neben dem engen Verhältnis von Staat und großen Industrien schon die zukünftige Verwendung der Ressourcen der Sozialversicherung (Zentralisierung oder Privatisierung). Die heutigen Schwierigkeiten der Reform der zentralisierten Volkskrankenversicherung und die Möglichkeit der Privatisierung der Krankenkassen sind ein Beispiel. Die langfristige Staatsverwaltung und die Tatsache, dass der Staat über fast alle Ressourcen der Sozialversicherung in der Sozialpolitik Taiwans verfügt, machen die Gesellschaft unfähig, eine Selbstverwaltung zu schaffen. Dies kann ein Grund dafür sein, dass die Privatisierung der Sozialversicherung zur Zeit in Taiwan weiterhin in der Diskussion bleibt, da es Schwierigkeiten mit der praktischen Durchführung gibt. Der Mechanismus der Selbstverwaltung und Kassenkonkurrenz existiert nicht in der Sozialpolitik Taiwans.

Kapitel 3

Volkskrankenversicherung

Die Volkskrankenversicherung Taiwans war seit 1986 entworfen und im Jahr 1995 eingeführt worden. Diese Volkskrankenversicherung entstand, als allgemeine Krankenversicherung für die gesamte Bevölkerung, verglichen mit der Krankenversicherung in Südkorea (1988) und Japan (1961), etwas spät, und stellte keine ganz neue Sozialpolitik dar, sondern eine Erweiterung der bereits existierenden staatlichen Krankenversicherungen. Trotzdem wird die Durchsetzung der Volkskrankenversicherung oft als Meilenstein der Sozialpolitik Taiwans betrachtet, wofür es zwei wesentliche Gründe gibt: Erstens gewinnt diese Volkskrankenversicherung als erste allgemeine Sozialversicherung Taiwans nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs eine historische Bedeutung, wenn man sie mit den eher fragmentarischen Sozialversicherungen Taiwans für bestimmte Beschäftigungsgruppen vergleicht. Zweitens fand der Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung zwischen 1986 und 1995 statt und damit während der politischen Transformationsphase von einem autoritären Regime hin zur Demokratisierung und Parlamentarisierung.

Die der politischen Demokratisierung folgenden politischen Umbrüche, z.B. die Entstehung von Oppositionsparteien, Parteienwettbewerb und das Erstarken der Interessengruppen der Gesellschaft an Stelle der früher oft von der KMT-Regierung allein gestalteten Sozialpolitik, hatten großen Einfluss auf das System und die Finanzierungsweise der Volkskrankenversicherung. Weiterhin erlebte der Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung 3 Premierminister und die zweimalige Ankündigungen einer früheren Einführung. Es ist sinnvoll hierbei zu analysieren auf welche Art und Weise die beginnende demokratische Politik Taiwans sozialpolitische Entscheidungen beeinflusste bzw. wie die Parteien mit der Sozialpolitik konfrontiert wurden, sowie ihre Grundeinstellung gegenüber der Sozialpolitik und den Organisationskräften. In diesem Sinn bekommt die Volkskrankenversicherung eine zweite Bedeutung.

Mit diesen zwei Bedeutungen soll die Beziehung von Entstehungsprozess und System der Volkskrankenversicherung zum politischen Wandel jener Zeit in diesem Kapitel

dargestellt, analysiert und erklärt werden. Dieses Kapitel setzt sich aus vier Teilen zusammen:

In Teil I wird ein kurzer Überblick über die politische Transformationsphase von der autoritären Ära zur Demokratie zusammengefasst, um die politischen Hintergründe und Voraussetzungen für die Entstehung der Volkskrankenversicherung klar darzustellen. Dann wird die Thematisierung und der Aufbau der Sozialpolitik seit der politischen Demokratisierung und Parlamentarisierung ausführlich behandelt.

In Teil II wird der Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung in zwei Teilen recherchiert. Zuerst wird der Entstehungsprozess beim Rat für wirtschaftliche Entwicklung und Planung sowie bei der Gesundheitsbehörde im Exekutiv Yuan dargestellt. Dann wird der Evaluationsprozess im Legislativ Yuan dargestellt, wobei versucht wird, die Streitpunkte sowie ihre möglichen Ursachen ausführlich zu analysieren.

Teil III enthält eine Analyse des Systems der Volkskrankenversicherung, die sich im Wesentlichen auf ihre Verwaltungsstruktur, die Leistungen und die Finanzierung beschränkt. Dabei werden auch die, die Eigenschaften der Volkskrankenversicherung beeinflussenden Faktoren, erklärt. Anschließend werden die gegenwärtigen Probleme, die sich daraus ergeben, dargestellt.

In Teil IV wird die Beziehung von Entstehungsprozess und System der Volkskrankenversicherung zum politischen Wandel jener Zeit mittels der Theorien untersucht. Die Entstehung der Volkskrankenversicherung ist das Resultat einer bislang existierenden Struktur politischer Entscheidungen und des Sozialversicherungssystems in Taiwan, zusammen mit dem heftiger gewordenen Parteienwettbewerb und den aktiver gewordenen Interessengruppen nach der politischen Demokratisierung und Liberalisierung.

3.1 Politische Hintergründe für die Entstehung der Idee einer allgemeinen Krankenversicherung

3.1.1 Kurzer Überblick über den politischen Wandel in Taiwan seit 1949

Die marginale und schleppende Entwicklung der Sozialpolitik Taiwans nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs kann, wie bereits im letzten Kapitel dargestellt, durch die politische Autorität der KMT-Regierung und ihre Konzentration auf die militärische Verteidigung aufgrund eines möglichen Kriegs mit der VR China und auf die marktwirtschaftliche Entwicklung erklärt werden. Die später steigenden Ausgaben der sozialen Sicherung sind vor allem vom innen- und außenpolitischen Wandel Taiwans beeinflusst worden. Dem Gesetz der Volkskrankenversicherung ist im Jahr 1994 im Legislativ Yuan zugestimmt worden, womit im Jahr 1995 die erste allgemeine Sozialversicherung Taiwans eingeführt wurde. Dahinter steht ein langer Entstehungsprozess zwischen 1986 und 1993. In diesem Zeitraum fand der wesentlichste innenpolitische Wandel in Taiwan statt, nämlich die politische Liberalisierung und Demokratisierung seit der Mitte der 80er Jahre. Man kann davon ausgehen, dass die Entstehung der Idee der Volkskrankenversicherung und ihre Entwicklung sowie die übrige Politik jener Zeit sehr eng mit dieser politischen Transformation von einem autoritären Regime zur Demokratie zusammenhängen. Bevor der Entstehungsprozess und das System der Volkskrankenversicherung analysiert werden, sollen hier zuerst die innenpolitischen Umbrüche Taiwans nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs zusammengefasst werden.

Nach der Zeit als japanische Kolonie von 1895 bis 1945 gehörte Taiwan zur damaligen Republik China. Im Jahr 1949 floh die KMT-Regierung mit ihren Anhängern vor den Kommunisten auf die Insel. Während Mao die Volksrepublik China proklamierte, bestand die Republik China auf Taiwan fort und beharrte auf ihrem Alleinvertretungsanspruch für ganz China. Im Gegensatz zur zunehmenden internationalen Akzeptanz der Volksrepublik geriet Taiwan immer stärker in die internationale Isolation. Im Jahr 1972 trat Taiwan sogar aus den Vereinten Nationen aus. Das Verhältnis Taiwans zur Volksrepublik China bleibt bis heute ungeklärt, trotz seiner wirtschaftlichen Bedeutung. In der Innenpolitik Taiwans blieb das politische Regime nach wie vor autoritär als ein Einparteienstaat. Die von der Verfassung verbrieften Rechte auf Demokratie und Freiheit waren inzwischen von der KMT-Regierung

außer Kraft gesetzt worden.⁹⁴ Die Rechte auf Demonstrationen, Parteien- und Bürgerinitiativengründung sowie Meinungsfreiheit usw. waren verboten. Die Bevölkerung in Taiwan durfte sich zwar an einigen Wahlen beteiligen,⁹⁵ jedoch waren die Wahlen jener Zeit meistens kommunal begrenzt, ihr wirklicher Einfluss auf wesentliche politische Entscheidungen, z.B. die Möglichkeit zum Machtwechsel, war deshalb sehr gering. Außerdem war der hohe Stimmenanteil für die KMT in solchen Wahlen auch nicht glaubwürdig, denn die Wahlen wurden häufig von der damaligen KMT-Regierung unter Einsatz verschiedenster politischer Mittel manipuliert.⁹⁶ Es kann als unumstritten gelten, dass

⁹⁴ „Wie diejenige der VR China, so enthält auch die Verfassung der Republik China, die am 25. Dezember 1947 in Kraft trat, Garantien für Bürgerrechte. Dazu gehören die Gleichheit vor dem Gesetz, die Unverletzlichkeit der Person und eine Habeas-corporis-Bestimmung, die freie Wahl des Wohnsitzes, die >>Freiheit der Rede, der akademischen Lehre, der schriftlichen Meinungsäußerung und der Presse<<, das Briefgeheimnis, die Regions-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie das >>Recht, Petitionen einzureichen, sich zu beschweren oder Gerichtsverfahren einzuleiten<< und schließlich das Recht auf >>Wahl, Abberufung, Volksbegehren und Volksentscheide<<. [...] Die Verfassung sieht außerdem unmittelbare Wahlen zur Nationalversammlung - die ihrerseits den Präsidenten und den Vizepräsident der Republik wählt - zum Legislativ Yuan, zu den Provinziallandtagen, für die Position der Gouverneure der Provinzen und der Oberbürgermeister der regierungsunmittelbaren Städte, der Landräte bzw. Oberbürgermeister der Land- und Stadtkreise sowie zu den Kreistagen und Stadträten vor. Sie bestimmt weiterhin, dass die Rechtsprechung unabhängig sein soll und legt zur Gewährleistung solcher Unabhängigkeit die Unabsetzbarkeit der Richter fest. [...] Diese durchaus weitgehend den Prinzipien der Demokratie entsprechende Verfassung findet ihre Grenze jedoch an den >>Vorläufigen Bestimmungen für die Periode der kommunistischen Rebellion<<, die von der Nationalversammlung am 18. April 1948 verabschiedet wurden und am 10. Mai 1948 in Kraft traten. Diese sogenannten >>vorläufigen Bestimmungen<<, die jetzt schon 40 Jahre gelten, geben dem Präsidenten außerordentliche Vollmachten. Sie sehen darüber hinaus vor, dass sich die Mitglieder der Nationalversammlung, des Legislativ- und Kontroll Yuan, die 1947 und 1948 gewählt worden waren, nicht einer Neuwahl stellen müssen, sondern im Amt bleiben, bis der Präsident die >>Beendigung der kommunistischen Rebellion<< offiziell proklamiert hat. [...] Von noch größerer Bedeutung als diese Einschränkungen der Verfassungsnormen durch die politische Wirklichkeit aber ist die Tatsache, dass für die Dauer von 38 Jahren ein 1949 verabschiedetes >>Notstandsgesetz<< (Chieh Yen Fa) Militär- und Sicherheitsorganen das Recht gab, Personen zu verhaften oder für unbegrenzte Zeit festzunehmen. Staatliche Organe konnten Periodika beschlagnahmen oder auch ganz verbieten, ohne dass die Herausgeber das Recht zum Appell an die Gerichtsbarkeit hatten. Das Notstandsrecht verbot außerdem die Gründung neuer politischer Parteien“ (Domes 1988: 30-31).

⁹⁵ Der Provinziallandtag von Taiwan sowie die Stadtverordnetenversammlungen von Taipei und Kaohsiung, die Kreistage und Stadträte und auch die Landräte und Oberbürgermeister der Stadtkreise können in regelmäßigen Abständen unmittelbar gewählt werden. Der Gouverneur der Provinz Taiwan und die Oberbürgermeister von Taipei und Kaohsiung können ab 1994 unmittelbar vom Volk gewählt werden, statt wie vorher von der Regierung ernannt zu werden. Doch wesentliche Wahlen wie die der Mitglieder der Nationalversammlung, des Legislativ Yuan, konnten vor 1969 nicht neu gewählt werden. „1949 machte sich die Regierung der Republik China daran, ihr Programm zur lokalen Selbstverwaltung umsetzen. Bereits 1950 waren alle repräsentativen und verwaltenden Organe unterhalb der Provinzebene direkt von der Bevölkerung gewählt. Diese Praxis wurde seitdem kontinuierlich beibehalten. Die noch auf dem Festland gewählten Mitglieder der drei parlamentarischen Organe der Zentralregierung wurden allerdings zunächst in ihren Ämtern belassen, so dass der Einfluss der Bevölkerung auf die nationale Politik in den 50er und 60er Jahren aus Erwägungen der politischen Stabilität gering blieb. Dies änderte sich allmählich, als 1969 die *Bestimmung zur Wahl von zusätzlichen Mitgliedern in der Zentralregierung* in Kraft gesetzt wurde, die es jungen einheimischen Politikern ermöglichte, Regierungsverantwortung mit zu übernehmen“ (Taiwan Handbuch 1996: 23). „Die 1947 und 1948 in Festlandchina unmittelbar gewählten Mitglieder der Nationalversammlung und des Legislativ Yuan betrugten bis 1988, dem Jahr des Beginns der politischen Liberalisierung und Demokratisierung, um die 85 Prozent der Delegierten zur Nationalversammlung und fast 68,5 Prozent der Abgeordneten des Legislativ Yuan“ (Domes 1988: 31).

⁹⁶ Stimmenkauf und Manipulation von Wahlergebnissen waren von der KMT angewandte Methoden, die bei Wahlen oft zum Einsatz kamen. Man kann davon ausgehen, dass die hohen Stimmenanteile für die KMT bei

solche Wahlen im autoritären Regime damals nicht nur als symbolisch und politisch wirkungslose Formen der von der KMT behaupteten Demokratie betrachtet werden können, sondern auch zum Teil den Oppositionskräften gegen die KMT Gelegenheit zur politischen Beteiligung gaben. Dies gilt als eine Ursache neben der auf Macht beruhenden Herrschaft, die zum etwa 40 Jahre währenden stabilen autoritären Regime der KMT beigetragen hat. Daneben spielt das starke Wirtschaftswachstum seit Anfang der 70er Jahre eine Doppelrolle. Einerseits gilt es als eine weitere Ursache für die lange Existenz des autoritären Regimes. Aber es liefert andererseits auch die Konsensbasis für eine gewisse gesellschaftliche Unterstützung für die später Mitte der 80er Jahre aufgekommene politische Liberalisierung und Demokratisierung.

Doch nach dem Tod von Chiang Kai-Shek 1975 musste das autoritäre Regime des KMT-Einparteienstaates schließlich beginnen, sich den Herausforderungen der politischen Oppositionskräfte zu stellen. Nach dem Zhong-Li Ereignis 1977⁹⁷ (zhong-li-shi-jian) und dem Mei-Li-Dao Ereignis 1979⁹⁸ (mei-li-dao-shi-jian) sind viele politische Gegner der KMT verhaftet worden. Dies war der Anfang der politischen demokratischen Bewegungen. Die Beteiligung von Angehörigen der Verhafteten brachte diesen bei späteren Wahlen viele Stimmen ein. Weiterhin war die Regierungsbefähigung des Nachfolgers von Chiang Kai-Shek, seines Sohnes Chiang Jing-Guo, aufgrund dessen schlechter Gesundheit oft fraglich. Zudem war er nicht so einflussreich wie sein Vater. Seine Toleranz gegenüber der Gründung der DFP 1986 und seine Politik der Taiwanisierung zeigen bereits, dass er sich mit der neuen politischen Zeit abgefunden hatte. Dies stellte eine günstige Voraussetzung für mehr politische Offenheit dar. Am Ende des Jahres 1985 gewannen die Oppositionskräfte bereits etwa 30 Prozent der Stimmen bei der Wahl von Bürgermeistern und Stadträten von Kreisstädten. Das Erstarben der Oppositionskräfte ließ das damalige politische Regime die politische Liberalisierung und Demokratisierung schneller vorantreiben. Seit Mitte der 80er Jahre erfolgten einige wesentliche politisch liberalisierende und demokratisierende Umbrüche. Derartiger innenpolitische Wandel diente nicht nur der Veränderung des

Wahlen (vgl. Tabelle 3.1) vor den 90er Jahren nicht ihre reale Unterstützung durch die Bevölkerung widerspiegeln.

⁹⁷ Zhong-Li Ereignis (1977): Die Bürgermeisterwahl der Kreisstadt Tao-Yan gewann Xü Xin-Liang, der nicht von der KMT unterstützt wurde. Die Wut der Wähler über eine vermutete Wahlmanipulation wurde zu einem Protest, womit zum ersten Mal unter dem autoritären Regime die Bevölkerung auf die Straße ging und ihr Mißfallen an der KMT-Regierung zeigte. Das Jahr 1977 wurde oft als ein wichtiges Jahr für die Ausbildung oppositioneller Kräfte angesehen, da sie bei den Wahlen in jenem Jahr mehr Stimmen als sonst bekamen. (Rie-Lin-Zhen-Zhang 1994: 188-189)

⁹⁸ Mei-Li-Dao Ereignis, vgl. Anm. 62.

politischen Umfeldes, sondern schaffte auch die politischen Bedingungen für eine sich relativ dynamisch entwickelnde Sozialpolitik.

Die Aufhebung des Kriegsgesetzes wurde im Juli 1987 durchgesetzt, was oft als die wesentlichste Maßnahme für die Liberalisierung und Demokratisierung Taiwans angesehen wird. Weiterhin wurde die Aufhebung des Verbots der Pressefreiheit im Dezember 1987 angekündigt und im Januar 1988 durchgeführt. Diese hintereinander erfolgten Maßnahmen machten den Weg frei für die Entwicklung der demokratischen Politik in Taiwan, ließen Demonstrationen zu, garantierten Pressefreiheit und das Recht der Parteigründung außerhalb der KMT. Nach dem Tod Chiang Jing-Guos 1988 wurde der damalige Vize-Präsident Lee Deng-Hui neuer Präsident. Nach seiner Übernahme der Präsidentschaft begann auch eine neue Machtverteilung in der KMT, und im Jahr 1994 wurde die sogenannte Neue Partei (NP) gegründet, was als wesentliche Folge einer neuen Machtverteilung in den Auseinandersetzungen innerhalb der KMT⁹⁹ angesehen werden kann. Im Laufe der Zeit und nach dem Erscheinen des Slogan "Taiwans Unabhängigkeit" auf der politischen Tagesordnung wurde der Konflikt in der KMT immer heftiger. Der wichtige KMT-Politiker Song, der eine andere politische Richtung innerhalb der KMT vertritt als Lee, gründete nach der Präsidentschaft 2000 ebenfalls eine neue Partei, die PFP. Die Entstehung beider Parteien wird als Folge des Einflusses politischer Demokratisierung auf die KMT betrachtet. Die Bedeutung der Gründung beider Parteien, der NP und der PFP, zeigt sich sowohl in einen hohen Anteil politischer Stimmen, wie auch anderer Formen der Anerkennung, im Gegensatz zu der, an der Unabhängigkeit Taiwans orientierten Richtung von Lee, nämlich der Neigung zur Wiedervereinigung mit China.

Die DFP wurde als erste mächtige Oppositionspartei in Taiwan seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs bereits im November 1986 schon vor der Aufhebung des Kriegsrechts gegründet. Die Mitglieder der DFP bestanden größtenteils aus ehemaligen Oppositionskräften und ihren Anhängern. Es kann festgestellt werden, dass die Gründung der DFP eigentlich die Vereinigung und Versammlung der damaligen Gegenkräfte zur KMT-Regierung beim Mei-Li-Dao Ereignis war. Die DFP bekam in beiden Wahlen 1987 relativ viele Stimmen; bei der Wahl der Abgeordneten des Legislativ Yuan gewann die DFP 21 Sitze, und bei den

⁹⁹ Lee stand als gebürtiger Taiwanese in Opposition zu den Festlandchinesen in Taiwan und seine Meinung zur Abhängigkeit von Taiwan in Bezug auf die Wiedervereinigung mit China wurde gegenüber der Chiangschen These stark diskutiert. Er wird oft als Schlüsselperson für die Spaltung der KMT und ihres Machtverlusts im Jahr

Bürgermeisterwahlen von Kreisstädten gewann sie 7 Kreisstädte. Die vielen Wahlerfolge bestätigten die Stellung der DFP als damals mächtigste Oppositionspartei, trotz der Gründung anderer neuer Parteien, die sich meist von der KMT abgespalten hatten. Im Jahr 2000 gewann die DFP die Präsidentenwahl, was den ersten Machtwechsel in der demokratischen Politik Taiwans bedeutete, etwa 14 Jahre nach Beginn der politischen Liberalisierung und Demokratisierung. Im Legislativ Yuan hält allerdings weiterhin die KMT die Mehrheit.

Die überall aufkommenden Demonstrationen und Proteste können auch als ein wichtiger Indikator für die politische Liberalisierung und Demokratisierung Taiwans angesehen werden. Unterschiedlichen Statistiken zufolge gab es allein zwischen 1983 und 1988 173 bis 2894 Proteste. Die angesprochenen Themen waren vielfältig: Umweltschutz, politische Rechte, Frauenschutz, Situation der Arbeiter usw. und zeigten die Probleme auf, die während der autoritären Zeit unterdrückt worden waren. Demonstrationen waren die bevorzugte Methode der neu gegründeten Sozialgruppen, um eigene Interessen und Meinungen zu präsentieren. Die Zahl der Interessengruppen nahm aufgrund der Zulassung des alten Gesetzes zur Organisation von Sozialgruppen seit 1986 zu. Einer Statistik des Innenministeriums Taiwans von 1996 zufolge stieg die Zahl der Sozialgruppen in Taiwan, d.h. die Zahl der bei der Zentralregierung gemeldeten Sozialgruppen, von 742 im Jahr 1986 auf 1388 im Jahr 1991.¹⁰⁰ Die wachsende Zahl der Sozialgruppen zeigt deren verstärkte Bewegungsfähigkeit und die geschwächte Kontrolle der KMT-Regierung. Die Vorteile für die aktiver gewordenen Interessengruppen liegen darin, dass sie ihre eigenen Interessen jetzt besser vertreten und verteidigen konnten. Die Bereiche der Politik, die früher von der KMT vernachlässigt worden waren, konnten durch Aktionen der Interessengruppen öffentliche Aufmerksamkeit bekommen. Themen wie die Vergewaltigung von Kindern und Frauen oder Verbraucherschutz profitierten viel von den Aktionen der jeweiligen Sozialgruppen. Aufgrund fehlender Gesetze über kollektive Verhandlungen und Lobbyismus usw. ist das Recht der Interessengruppen, auf politische Entscheidungen einzuwirken, gesetzlich stark begrenzt. Zum Beispiel haben der Arbeitgeberverband sowie alle Arbeitnehmergruppen das Recht auf eine eigenständige Lohnpolitik, was aber durch das enge Verhältnis zwischen Arbeitgeber und KMT-Regierung in der Praxis eingeschränkt ist. Trotzdem können die Interessengruppen auf andere Art und Weise, wie etwa durch Demonstrationen, Medien und Pressekonferenzen, politische Entscheidungen teilweise beeinflussen. Es lässt sich festhalten, dass die Gründung der

2000 verantwortlich gemacht.

¹⁰⁰ Chen (1997: 27).

Sozialgruppen nach wie vor eine bedeutende Rolle im politischen Entscheidungsprozess nach der Demokratisierung spielt. Der Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung sowie andere Politikbereiche wurden und werden mit der Einwirkung der Interessengruppen trotz ihrer informellen Eigenschaft in Verbindung gebracht.

Die vermehrten Wahlen sind als direktes Ergebnis der politischen Offenheit Taiwans zu betrachten. Tabelle 2.1 zeigt, dass die Anzahl von Wahlen seit 1985 deutlich gewachsen ist. In der autoritären Phase fanden viele Wahlen nicht statt, die sich erst durch die politische Demokratisierung einstellten. Als Beispiel sollen die Wahlen zum Legislativ Yuan im Jahr 1992 genannt werden: Es gab nur die Wahl der zusätzlichen Abgeordneten im Legislativ Yuan, denn die 1949 in Festlandchina gewählten Abgeordneten definierten das politische Interesse und die Stabilität der KMT-Regierung. Aus diesem Grund mussten sie nicht von der Bevölkerung Taiwans gewählt werden. Die Reform des Legislativ Yuan wurde bereits 1986 von der DFP ausgerufen und endlich im Jahr 1992 durchgesetzt. Die Anzahl der Sitze der Abgeordneten im Legislativ Yuan, die direkt gewählt werden dürfen, ist von 100 im Jahr 1986 auf 161 im Jahr 1992 gestiegen. Weiterhin sind der Provinzgouverneur Taiwans, der Bürgermeister von Taipei (Hauptstadt) und von Kaohsiung (zweitgrößte Stadt in Taiwan) nach 1994 ebenfalls direkt gewählt worden. Die Zahl der Wahlen im Jahr 1994 nahm zu aufgrund der stetig offener gewordenen politischen Stimmung. In Tabelle 3.1 ist deutlich zu sehen, dass der Stimmenanteil der Regierungspartei KMT seit der politischen Demokratisierung und Liberalisierung nicht mehr an die früher oft erzielten Ergebnisse von über 60 Prozent heranreicht. Trotzdem hatte die KMT im Zeitraum zwischen 1986 und 1995, nämlich während des Entstehungsprozesses der Volkskrankenversicherung, immer noch im Exekutiv Yuan absolute Dominanz und im Legislativ Yuan die Mehrheit. Es kann daher festgestellt werden, dass die politischen Entscheidungen in dieser politischen Transformationsphase immer noch mehr vom alten autoritären Modell beeinflusst wurden.

Die KMT-Regierung profitierte am Anfang viel von den häufigeren Wahlen. Denn einerseits ließen die Wahlen die bisher unterdrückten politischen Kräfte legal und sicher bedeutungslos werden, gleichzeitig nutzte es der innenpolitischen Sicherheit, indem es eine plötzlich ausbrechende Rebellion verhinderte. Andererseits hatte die KMT immer noch die absolute Mehrheit sowohl im Legislativ Yuan, als auch in der Nationalversammlung und konnte ihre Politik meist durchsetzen. Anders gesagt hatte die wachsende Zahl der Wahlen

Vorteile für das alte politische Regime.¹⁰¹ Doch diese vorteilhafte Situation für die KMT hat sich seit 1992 etwas geändert, weil alle Abgeordneten im Legislativ Yuan neu gewählt werden mussten. Um die absolute Mehrheit zu behalten, musste die KMT die Wahl gewinnen. Zudem fanden danach viele wesentliche Wahlen statt, etwa die der Provinzgouverneure und des Bürgermeisters der Hauptstadt Taipei. Es bedeutete, dass die KMT in solch wichtigen Orten sich für den Gewinn der Wahl auch Mühe geben musste. Es ist unumstritten, ob die zunehmenden Wahlen den Parteien in Taiwan viel Gelegenheit gaben, nicht nur um Macht und Interessen zu kämpfen, sondern auch politische Meinungen und Ideen zu präsentieren. Die Auswahl politischer Themen ist bei einer Wahl wichtig. Unter diesen politischen Voraussetzungen erhielt die Thematisierung der Sozialpolitik ihre große Bedeutung. Im weiteren wird dieser Trend der Thematisierung der Sozialpolitik im Allgemeinen, sowie der Volkskrankenversicherung im Speziellen, ausführlich erklärt.

¹⁰¹ Rie- Lin- Zhen- Zhang (1994: 7).

Tabelle 3.1: Überblick über wesentliche Wahlergebnisse (in Prozent) seit den 60er Jahren

Jahr	Wahl-Beteiligung In %	Wahlen	Wahlergebnisse in %			Total		
			KMT	Nicht-KMT*1				
1969	55,00	Zusatzwahl zum Legislativ Yuan	72,72	27,23		100		
1969	54,72	Zusatzwahl zur Nationalversammlung	100	0		100		
1972	68,18	Zusatzwahl zum Legislativ Yuan	80,39	19,61		100		
1972	68,52	Zusatzwahl zur Nationalversammlung	81,13	18,87		100		
1980	66,36	Zusatzwahl zum Legislativ Yuan	61,67	39,33		100		
1980	66,34	Zusatzwahl zur Nationalversammlung	80,26	19,74		100		
1981		Wahl der Kreisvorsteher und Bürgermeister	56,40	43,60		100		
1981	72,00	Wahl der Provinzversammlung und der Stadtparlamente von Taipei und Kaohsiung	69,90	30,10		100		
1983	63,00	Zusatzwahl zum Legislativ Yuan	69,41	30,59		100		
1985	72,00	Wahl der Provinzvorsteher und der Stadtparlamente von Taipei und Kaohsiung	70,54	29,46		100		
			KMT	DFP	Andere	Total		
1986	63,17	Zusatzwahl zum Legislativ Yuan	66,73	24,55	8,71	100		
1986	65,43	Zusatzwahl zur Nationalversammlung	64,17	19,93	15,90	100		
1989	75,16	Zusatzwahl zum Legislativ Yuan	59,22	29,90	10,88	100		
1989	76,00	Wahl zur Provinzversammlung	65,24	25,36	9,40	100		
1989	76,00	Wahl zu den Stadtparlamenten von Taipei und Kaohsiung sowie Kreisvorsteher- und Bürgermeisterwahl	56,11	30,13	13,76	100		
1991	68,32	Zusatzwahl zur Nationalversammlung	71,17	23,94	4,89	100		
1992	70,70	Wahl zum Legislativ Yuan	53,02	31,03	15,95	100		
1994	79,00	Wahl des Provinzgouverneurs	56,22	38,72	5,06	100		
1994	79,00	Wahl zur Provinzversammlung	62,34	29,87	7,79	100		
1994		Wahl der Bürgermeister von Taipei	25,89	43,69	30,42 (NP30, 17)*2	100		
1994		Wahl des Bürgermeisters von Kaohsiung	54,46	39,29	6,25	100		
1996		Wahl des Präsidenten	54	31	NP	Andere	100	
					14,02	0,98		
2000		Wahl des Präsidenten	KMT	DFP	Sung	Andere		
			23,1	39,3	36,84	0,76	100	
2001		Wahl zum Legislativ Yuan	30,22	38,67	NP	PPF	TSU	100
					0,44	20,44	5,78	

Quelle: Taiwan Handbuch (1996: 51), Schubert (1994: 52-62) und eigene Berechnung.

Anmerkung: 1. Die DFP wurde 1986 gegründet. Ihre Mitglieder waren ab 1970 unter der Beziehung Tangwai (wörtliche Bedeutung: außerhalb der KMT-Partei) verzeichnet. 2. NP ist hier die Abkürzung für Neue Partei, die im Jahr 1993 gegründet wurde. Ihre Mitglieder sind fast alle von der KMT. 3. Unabhängiger Kandidat ist Sung Chu-Yü. Dieser war vor 1999 wichtiges Mitglied der KMT und verließ später im Jahr 1999 aufgrund der Niederlage des Machtkampfes in der KMT. Nach der letzten Präsidentenwahl 2000 gründete er eine neue Partei.

3.1.2 Thematisierung der Sozialpolitik

Die Manifeste der KMT-Regierung in den vergangenen Jahren betrafen oft das Thema der Sozialpolitik,¹⁰² doch nur zum Sinn und Zweck der politischen Propaganda. Vor der politischen Demokratisierung Taiwans war die Diskrepanz zwischen Ankündigung und Realisierung der Sozialpolitik eine wesentliche Eigenart der sozialpolitischen Entwicklung. Jedoch veränderte sich diese Situation allmählich im Fortschreiten der politischen Liberalisierung und Demokratisierung. Außer den steigenden Sozialausgaben sind sozialpolitische Themen oft als Motto im Wahlkampf oder im Parlament nachgedruckt geworden. Die seit Mitte der 80er Jahre hintereinander eingeführten Sozialversicherungen und die finanzielle Beihilfe für Alte in den 90er Jahren werden als sozialpolitische Ergebnisse der allgemeinen politischen Liberalisierung und Demokratisierung betrachtet. Anhand der Statistik lässt sich zeigen, dass Themen wie Sozialpolitik im Allgemeinen und Sozialversicherung sowie Sozialhilfe im besonderen bereits in der Wahl der zusätzlichen Abgeordneten des Legislativ Yuan 1986 die wichtigsten Themen aller Kandidaten waren. Der Anteil der Themen Sozialversicherung und Sozialhilfe an den gesamten Themen in der Wahl 1989 betrug bis zu 48 Prozent.¹⁰³

Die Krankenversicherung für Landwirte war der erste bemerkenswerte Fall. In der Tat kündigte die KMT-Regierung schon früh in den Manifesten von 1979 und 1981 den Plan zur Einführung einer Krankenversicherung für Landwirte an. Jedoch geschah die Durchsetzung der Krankenversicherung für Landwirte erst später im Jahr 1985, und das nur für ältere Landwirte. Sie wurde 1987 erweitert und 1988 letztendlich auf alle Landwirte ausgeweitet. Der Grund für diese Fortschritte lag in der massiven Demonstration von Landwirten im Mai 1988.¹⁰⁴ Nach diesem Vorfall wurde die Durchsetzung der Krankenversicherung für Landwirte von der KMT als Mittel eingesetzt, die Landwirte zu beruhigen. Die im Jahr 1990 eingeführte Krankenversicherung für Bezieher niedriger Einkommen und im Jahr 1991 für

¹⁰² Vgl. die Manifeste der KMT-Regierung und Anm. 56 in Kapitel 2.

¹⁰³ Gao (1990), Lin Hui-Fen (1993: 30-31).

¹⁰⁴ "Im Dezember 1987 gingen taiwanesischen Bauern erstmals auf die Straße, um gegen den Billigimport von amerikanischem Obst zu demonstrieren. Dies war der Beginn einer ganzen Reihe von Kundgebungen, die im Frühjahr des darauffolgenden Jahres in der sog. *Wo-erh-ling*-Kampagne kulminierten. An jenem 20. Mai 1988 kam es in der Innenstadt von Taipei zu schweren Ausschreitungen zwischen einigen tausend Demonstranten und Sicherheitskräften, bei denen 400 Menschen verletzt und 182 Personen verhaftet wurden. Anlass war eine Demonstration von taiwanesischen Bauern, die gegen die Öffnung der Agrarmärkte für amerikanische Produkte protestierten und von der Regierung Subventionen sowie ein System sozialer Sicherung verlangten" (Schubert 1994: 387).

Behinderte konnten auch als Reaktionen der KMT-Regierung auf die Sozialbewegungen jener Zeit gesehen werden,¹⁰⁵ die die vom autoritären Regime ignorierten Bevölkerungsgruppen repräsentierten.

Seit 1992 ist die Sozialpolitik angesichts der Diskussionen und Vorschlägen von Intellektuellen und Mitglieder sozialer Bewegungen von der damaligen Regierungspartei KMT und der Oppositionspartei DFP erst richtig auf der politischen Bühne Taiwans thematisiert worden.¹⁰⁶ Die DFP hatte bei der Wahl 1992 das Motto „Wohlfahrtsstaat“ ausgerufen. Ein Mitglied der DFP in Taiwan, der Abgeordneten kandidat für den Legislativ Yuan, propagierte im Wahlkampf im selben Jahr die Gründung einer Altersversicherung. Weiterhin war das Thema der Altersversicherung auch ein wichtiges Thema in der Bürgermeisterwahl der Kreisstädte 1993 geworden, was einen wesentlichen Teil der etwa 41 Prozent Stimmenanteil für die DFP in dieser Wahl ausmachte. Erneut konzentrierten sich die Parteien auf die Sozialpolitik bzw. die Beihilfe für Ältere (Geldleistungen) in den Provinzwahlen. Die DFP hatte ein Programm, das Beihilfe für Ältere (jing-lao-jin-tie) vorsah, die KMT dagegen propagierte eine „Verbreitung der Lebensbeihilfe für Ältere mit niedrigem Einkommen“ (kuo-da-fa-fang-zhong-di-shou-ru-hu-lao-ren-sheng-huo-jin-tie).

Zu der oben genannten Thematisierung der Sozialpolitik in Taiwan lassen sich einige Gründe anführen. Die Konkurrenz der Opposition, vor allem der DFP, Druck von Seiten der Sozialgruppen, insbesondere solcher, die die Sozialpolitik und soziale Einrichtungen als Motto ausgaben und die abweichende ungleichmäßige Entwicklung der Sozialstruktur sowie der vergrößerte Unterschied zwischen Arm und Reich¹⁰⁷ verlangte bereits eine neue Verteilung der Ressourcen. Diese Punkte können als wesentliche Gründe für die Thematisierung der Sozialpolitik betrachtet werden. Meiner Auffassung nach hatte das Thema „Sozialpolitik“ darüber hinaus selbst für die politischen Akteure eine bemerkenswerte Bedeutung.

¹⁰⁵ Tsai Pei-Zhen (1996: 77-78).

¹⁰⁶ Chen Zheng-Fen (1997: 2).

¹⁰⁷ Vgl. Tabelle 1.16 auf S. 33. „Die Einkommensunterschiede innerhalb der Bevölkerung vergrößerten sich seit 1980. Falls man Einkommen und Land zusammenrechnet, dann wird der Unterschied sogar 17,5 erreichen. Die Vergrößerung des Unterschiedes zwischen Arm und Reich wird die Spaltung der sozialen Klassen vertiefen und

Erstens waren durch mehr politische Offenheit nach der politischen Liberalisierung und Normalisierung demokratischer Politik diese selbst keine Themen mehr. Die Politiker mussten andere Themen im Parteienwettbewerb und Wahlkampf suchen. Die Sozialpolitik bedeutete in Taiwan oft staatliche Sozialpolitik. Deshalb wurde Sozialpolitik von der Oppositionspartei DFP zum Thema gemacht, um zu zeigen, dass die KMT als Regierungspartei eigentlich zu wenig für die Bevölkerung getan hatte. Seitens der KMT-Regierung könnte eine Thematisierung der Sozialpolitik den guten Willen der KMT gegenüber der Bevölkerung zeigen. In diesem Sinne hatte das Thema Sozialpolitik für alle Parteien Vorteile, sieht man von den Schwierigkeiten bei ihrer Umsetzung ab, um die Zuneigung anderer sozialer Klassen wie z. B. der Arbeiter und der Landwirte zu gewinnen.

Zweitens bestand auf dem Gebiet der Sozialpolitik jener Zeit aufgrund der früheren statischen Entwicklung relativ viel Entwicklungsspielraum. Zum Beispiel waren die wichtigsten Sozialversicherungen, nämlich die Krankenversicherung, die Rentenversicherung, die Unfallversicherung und die Pflegeversicherung, vor dem Ende der 80er Jahre nicht universalisiert worden.

Drittens betraf die Sozialpolitik oft nur die direkte (oder indirekte) Verteilung der Ressourcen im Land, nicht aber solch sensible Themen wie „die Zukunft Taiwans“ bzw. die Unabhängigkeit Taiwans oder die Wiedervereinigung mit China, die oft die Schwierigkeit der Frage nach der Identität beinhalteten. Bei der politischen Themenwahl hatte der Bereich Sozialpolitik also einen weiteren Vorteil. Die Volkskrankenversicherung entstand unter solchen eigentlich recht günstigen politischen Rahmenbedingungen, sieht man einmal vom nach wie vor starken Einfluss der Arbeitgeber auf die KMT-Regierung ab.

3.1.3 Innenpolitische Umbrüche als bedeutsame Einflussfaktoren auf die VKV

Die Volkskrankenversicherung profitierte von der Tendenz der oben beschriebenen Thematisierung der Sozialpolitik. Auf Verfassungsebene findet sich bereits die Aussage, dass der Staat eine Sozialversicherung für die gesamte Bevölkerung durchsetzen solle.¹⁰⁸ Die zahlreichen Manifeste der KMT-Regierung in den 70er Jahren verwiesen oft auf einen Plan zur Durchsetzung einer allgemeinen Krankenversicherung. Außerdem forderten die

ist nicht vorteilhaft für die gesellschaftliche Solidarität“ (Lin Wan-Yi 1994: 186).

¹⁰⁸ Vgl. Anm. 55 in Kapitel 1.

politischen Oppositionskräfte in den Wahlen jener Zeit auch die Erweiterung aller damals existierenden Sozialversicherungen. Im Jahr 1979 kündigte die KMT-Regierung ernsthaft eine baldige Einführung einer allgemeinen Krankenversicherung an, denn die World Health Organization (WHO) hatte im Jahr 1978 für das Jahr 2000 die Kampagne "health for all by year 2000" ausgerufen. Man kann davon ausgehen, dass die Einführung einer allgemeinen Krankenversicherung eigentlich ein gemeinsames Ziel von KMT-Regierung und Oppositionskräften war. Trotzdem waren kaum Aktionen hinsichtlich der Planung oder Vorbereitung angesichts der geringen politischen Motivation der KMT-Regierung zu sehen. Sogar die Übernahme der Angehörigen der Arbeiter in der Arbeiterversicherung, die die meisten Arbeiter betraf, ist vor 1995 noch nicht erreicht worden.

Die langsame und verzögerte Entwicklung der Planungen zu einer Volkskrankenversicherung veränderte sich endlich im Jahr 1986, als die damalige Oppositionspartei DFP gegründet wurde und zahlreiche Demonstrationen und Proteste zu verzeichnen waren. Der damalige Premierminister Yu Guo-Hua (KMT) proklamierte daraufhin die Einführung der Volkskrankenversicherung für das Jahr 2000. Danach wurde ein Rat für wirtschaftliche Planung und Entwicklung im Exekutiv Yuan beauftragt, mit dem Entwurf zu einer Volkskrankenversicherung zu beginnen. Von Anfang 1986 bis zur Einführung der Volkskrankenversicherung im Jahr 1995 wurde der Einführungszeitpunkt zweimal von der KMT-Regierung verschoben, und zwar beide Male auf einen früheren Zeitpunkt als ursprünglich geplant (vgl. Tabelle 3.2). Weiterhin fanden siebenmal Verhandlungen zwischen Regierungspartei und Opposition während des Evaluationsprozesses im Legislativ Yuan statt. Aufgrund von Meinungsverschiedenheiten zwischen der KMT-Regierung und KMT-Abgeordneten im Legislativ Yuan gab es auch sieben wesentliche KMT-interne Verhandlungen. Politik konnte also nicht mehr auf die alte Art und Weise ohne Kompromisse gemacht werden. Es kann festgestellt werden, dass die innenpolitischen Umbrüche als wesentliche Faktoren bei der Entstehung der Volkskrankenversicherung betrachtet werden müssen. Die Maßnahmen der politischen Liberalisierung und Demokratisierung in diesem Zeitraum, z.B. die Aufhebung des Kriegsgesetzes (1987), die Reform der Abgeordnetensitze im Legislativ Yuan (1992), die aktiver gewordenen Sozialgruppen, die zahllosen Demonstrationen und der zunehmende Parteienwettbewerb bei Wahlen hatten großen Einfluss auf Entwurf und Entstehungsprozess, Struktur und die nach der Einführung stattfindenden Reformen der Volkskrankenversicherung.

Tabelle 3.2: Überblick über den Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung

Jahr	Wesentliche Entwicklung hin zur Volkskrankenversicherung
28. Feb. 1986	Premierminister Yu Guo-Hua (KMT) kündigt an, dass die Einführung der Volkskrankenversicherung im Jahr 2000 stattfinden soll.
17. Nov. 1987	Der Exekutiv Yuan beauftragt den Rat für wirtschaftliche Planung und Entwicklung, die Volkskrankenversicherung zu entwerfen.
01. Juli 1988	Der Rat für wirtschaftliche Planung und Entwicklung engagiert eine Kommission für die Planung der Volkskrankenversicherung.
28. Feb. 1989	Premierminister Yu Guo-Hua (KMT) proklamiert, dass die Volkskrankenversicherung schon im Jahr 1995 statt im Jahr 2000 durchgeführt werden soll.
14. Juni 1990	Der neue Premierminister Hao Bo-Cun (KMT) kündigt an, dass die Volkskrankenversicherung unter zwei Prinzipien (ohne Verschwendung und ohne Verlust) früher, im Jahr 1994, eingeführt wird.
30. Juni 1990	Der Rat für wirtschaftliche Planung und Entwicklung schließt den ersten Entwurf der Volkskrankenversicherung ab.
01. Juli 1990	Der Exekutiv Yuan beauftragt die Gesundheitsbehörde, die Arbeit für die Planung der Volkskrankenversicherung zu übernehmen.
28. April 1992	Die Gesundheitsbehörde schließt den Entwurf der Volkskrankenversicherung ab.
15. Okt. 1993	Der Exekutiv Yuan übergibt dem Legislativ Yuan den Entwurf der Volkskrankenversicherung zur Verabschiedung.
17. Juli 1994	Der Legislativ Yuan stimmt der Einführung der Volkskrankenversicherung zu.
09. August 1994	Präsident Lee Deng-Hui (KMT) verkündet das Gesetz zur Volkskrankenversicherung.
16. Sep. 1994	Der Legislativ Yuan stimmt der Korrektur der Volkskrankenversicherung zu.
03. Okt. 1994	Präsident Lee Deng-Hui (KMT) verkündet die Korrektur der Volkskrankenversicherung.
1. März 1995	Einführung der Volkskrankenversicherung.

Quelle: Chan, Jin-Yueh (1995: 48-51).

3.2 Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung

3.2.1 Krankenversicherungen vor der Einführung der Volkskrankenversicherung

3.2.1.1 Personen

Vor der Einführung der Volkskrankenversicherung 1995 waren die Krankenversicherungen meistens unter den Sozialversicherungen enthalten. Die von solchen Krankenversicherungen erfasste Bevölkerung betrug, wie die Tabelle 3.3 zeigt, im Jahr 1993 nur etwa 55 Prozent der Gesamtbevölkerung. Die Familienangehörigen der Versicherten bei der Beamtenversicherung und ihr verwandter Sozialversicherungen, z.B. die Sozialversicherung für Beschäftigte in staatlichen Schulen, waren auch gesundheitlich mitversichert. Nur die Familienangehörigen der Versicherten bei der Arbeiterversicherung durften gesundheitlich nicht mitversichert sein, obwohl die Zahl der Versicherten der Arbeiterversicherung im Laufe der Zeit durch die Erweiterung der Kategorien zunahm. Die Krankenversicherung für Landwirte war im Jahr 1985 zur Probe eingeführt worden. Vor der Einführung der Volkskrankenversicherung waren etwa 55 Prozent der Gesamtbevölkerung von solchen Krankenversicherungen unter Sozialversicherungen umfasst, etwa 45 Prozent der Gesamtbevölkerung nicht gesundheitlich versichert, unter diesen meistens Kinder und Ältere. Das Ziel der Einführung der Volkskrankenversicherung war es, diese 45 Prozent der Unversicherten ebenfalls gesundheitlich abzusichern.

Tabelle 3.3: Krankenversicherte in der Gesamtbevölkerung (in %) 1970-1993

	Beamtenversicherung und andere verwandte Sozialversicherungen	Arbeiterversicherung	Krankenversicherung für Landwirte	Insgesamt (%)
1970	2,08	6,53	--	8,60
1975	2,26	9,52	--	11,78
1980	2,44	14,21	--	16,65
1985	3,91	20,97	0,52	25,40
1990	5,29	33,59	7,70	46,58
1993	8,39	38,79	8,14	55,32

Quelle: 1. Lin, Kuo-Ming (1997a: 92). 2. Social Indicators in Taiwan Area of the Republic of China, Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, Exekutive Yuan, Republic of China (1993) 3. Taiwan Statistical Data Book, Council for Economic Planning and Development, Republic of China (1994).

3.2.1.2 Verwaltungsstruktur

Vor 1995 bestand kein Ministerium in Taiwan, das allein für die Verwaltung der Krankenversicherungen zuständig war. Die vereinfachte Verwaltungsstruktur der Krankenversicherungen wie Sozialversicherungen vor 1995 wird in Abbildung 3.1 veranschaulicht.¹⁰⁹ Die tatsächliche Verwaltungsstruktur war viel komplizierter als angezeigt, denn die Sozialversicherungen waren nicht auf systematischer Basis aufgebaut worden. Die Krankenversicherungen unter den Namen der verschiedenen Sozialversicherungen bzw. die Beamtenversicherung, Arbeiterversicherung sowie Soldatenversicherung beinhalteten je nach Beschäftigung auch unterschiedliche Leistungen, und die Versicherten zahlten auch unterschiedliche Beiträge. Ein für Krankenversicherungen zuständiger Verwaltungsapparat war von der finanziell schwer belasteten KMT-Regierung eigentlich sehr erwünscht, denn er bedeutete weniger Verwaltungskosten und mehr Effizienz. Doch die alte fragmentarische Verwaltungsstruktur der Sozialversicherungen repräsentierte den unsystematischen Aufbau der Sozialversicherungen in Taiwan und brachte dabei auch oft zusätzliche Schwierigkeiten für die Reform aufgrund der neuen Verteilung der Verwaltungsmacht der Sozialversicherungen.

3.2.1.3 Finanzierung

Die finanzielle Situation der 13 Sozialversicherungen vor 1995 war nicht besonders gut. In Tabelle 3.4 zeigt sich diese Schwierigkeit hinsichtlich der finanziellen Bilanz vor allem außerhalb der Arbeiterversicherungen im Jahr 1993 deutlich. Die Krankenversicherungen für Landwirte (1985/1989) sowie für Räte und Dorfverwaltungskräfte (1985), die teilweise während der Demokratisierung eingeführt worden sind, brachten ein finanzielles Defizit. Außerdem betrugen die Gesundheitsausgaben meistens gegen 60 Prozent der gesamten Ausgaben. Man kann davon ausgehen, dass die Gesundheitsausgaben die Ursache für die schwierige finanzielle Situation der gesamten Sozialversicherungen war. Die Gründe dafür waren die zu niedrigen gesetzlich versicherten Einkommen und die überaus niedrigen Beitragssätze aufgrund der Rücksicht auf politische Unterstützung, die sich die KMT-Regierung davon erhoffte. Doch konnte die Regierung nicht einfach die Beiträge und Beitragssätze erhöhen, denn es würden dadurch einerseits die Sozialausgaben erhöhen, die

¹⁰⁹ Siehe auf folgender Seite 18.

sich der Staat jedoch nicht mehr leisten konnte. Andererseits würde es wahrscheinlich der politischen Unterstützung für die KMT schaden.

Tabelle 3.4: finanzielle Situation der Kranken- und Sozialversicherungen 1993

Kranken- und Sozialversicherung	A Total Revenues (NT 1000)	B Gesamtausgaben (NT 1000)	C Gesundheitliche Ausgaben (NT 1000)	D=C/B Gesundheitliche zu Gesamtausgaben (%)	E=A-B Bilanz (Ausgleich) (NT 1000)
Sozialversicherungen für Staatsbedienstete*1	28483805	32336502	18427229	56,99	-3852697
Arbeiterversicherung	119714670	110580650	59428310	53,74	9134020
Krankenversicherung für Landwirte	14221325	27884841	22795766	81,75	-13663516
Krankenversicherung für Räte und Dorfverwaltungs-kräfte	359069	559685	511834	91,45	-200616
Insgesamt	162778869	171361687	101163139	59,03	-8582809

Quelle: Lin Kuo-Min (1997a: 140).

Anmerkung: 1. Sozialversicherungen für Staatsbedienstete enthalten hier die Sozialversicherungen für Regierungsangestellte und ihre Familienangehörigen, für Regierungsangestellte in Rente und ihre Ehepartner, für Lehr- und Verwaltungskräfte an Staatschulen und Privatschulen sowie deren Ehepartner.

3.2.2 Planungsprozess im Exekutiv Yuan (1986 - 1993)

Der Planungsprozess im Exekutiv Yuan erlebte zwei Phasen. Die erste Phase fand im Rat für wirtschaftliche Planung und Entwicklung zwischen 1988 und 1990 statt, die zweite Phase in der Gesundheitsbehörde von 1990 bis 1993. Dann erst wurde der Entwurf der Gesundheitsbehörde dem Legislativ Yuan zur Abstimmung übergeben. Die Gesellschaft bzw. die unmittelbar betroffenen Interessengruppen, wie der Ärzteverband, die Arbeitgeberverbände, sowie Gewerkschaften beteiligten sich sowohl offiziell wie auch praktisch an diesem Planungsprozess des Exekutiv Yuan. Beide Entwurfsapparate des Exekutiv Yuan fragten zwar bereits formal und äußerlich einige Sozialgruppen um Rat, doch angesichts der Ergebnisse von Interviews und Literatur hatte eine solche Anwesenheit von Interessengruppen einen sehr geringen Einfluss, und er blieb nur als symbolische Bedeutung der gesellschaftlichen Beteiligung. Es kann daher festgestellt werden, dass die von der Volkskrankenversicherung betroffenen Interessengruppen im Planungsprozess des Exekutiv Yuan ohne entsprechende Gesetze und Regeln zur Beteiligung politischer Entscheidungen eine untergeordnete Rolle spielten. Der Planungsprozess im Exekutiv Yuan wiederum befand sich im Grunde genommen in einer sehr geschlossenen Umwelt, und er ist aus den, aus ähnlichen akademischen Hintergründen, stammenden Entwürfen gemacht

worden. Im allgemeinen sind die in diesem Planungsprozess mitwirkenden Faktoren nicht so kompliziert im Vergleich zum Evaluationsprozess im Legislativ Yuan.

3.2.2.1 Grundprinzipien der KMT-Regierung bei der Volkskrankenversicherung (1986-1988)

Der Exekutiv Yuan proklamierte bereits im Dezember 1986 einige Grundprinzipien für die Planung der Volkskrankenversicherung vor dem Entwurf des Rates für wirtschaftliche Planung und Entwicklung im Jahr 1988. Diese Prinzipien zeigen deutlich die Einstellung der KMT-Regierung zur Volkskrankenversicherung. Erstens wird die Volkskrankenversicherung auf der Basis der damals bereits existierenden Sozialversicherungen erweitert und die etwa 45 Prozent der Bevölkerung ohne Schutz durch staatliche Krankenversicherungen werden von dieser neuen Volkskrankenversicherung umfasst. Wenn es in den alten Sozialversicherungen um Erkrankung, Geburt und Verletzungen usw. geht, wird dies von den Leistungen der neuen Volkskrankenversicherung übernommen.

Zweitens wird das ganze System der Sozialversicherung aufgrund höherer Effizienz und der Senkung der Verwaltungskosten und auch durch die Entstehung der Volkskrankenversicherung erneuert. Der nicht von der Krankenversicherung eingeschlossene Teil der Sozialversicherungen soll unter einem neuen "Sozialversicherungsgesetz" zusammengefasst werden. Man sprach damals von einer sogenannten großen Integration. Doch der von der Gesundheitsbehörde angefertigte Entwurf der Volkskrankenversicherung war bereits etwas anderes als die ursprüngliche Idee des Exekutiv Yuan. Das erste Prinzip ist zwar beibehalten worden, doch statt großer Integration schien sich die Verwaltungsstruktur im angefertigten Entwurf an einer kleinen Integration zu orientieren. Hier soll die Frage gestellt werden, aus welchem Grund und auf welche Weise die ursprüngliche Idee für die Volkskrankenversicherung im Planungsprozess in eine andere Form gebracht wurde. Zur Antwort und Erklärung wird der ganze Prozess in den folgenden Abschnitten detailliert dargestellt.

3.2.2.2 Der Rat für wirtschaftliche Planung und Entwicklung (1988-1990)

Im Exekutiv Yuan wurde 1988 zum Entwurf der Volkskrankenversicherung im Rat für wirtschaftliche Planung und Entwicklung eine Kommission gegründet, deren Mitglieder sich meist aus akademischen Experten dieses Bereiches zusammensetzten. Dieser Planungsprozess

ist im Jahr 1990 abgeschlossen worden. Diese Kommission zur Forschung und Planung der Volkskrankenversicherung übergab im selben Jahr dem Exekutiv Yuan einen Entwurf. In den folgenden Abschnitten wird zuerst das vom Rat für wirtschaftliche Planung und Entwicklung entworfene Verwaltungssystem und dessen Verhältnis zum alten Sozialversicherungssystem analysiert. Anschließend werden die Ursachen für einen solchen Entwurf erklärt.

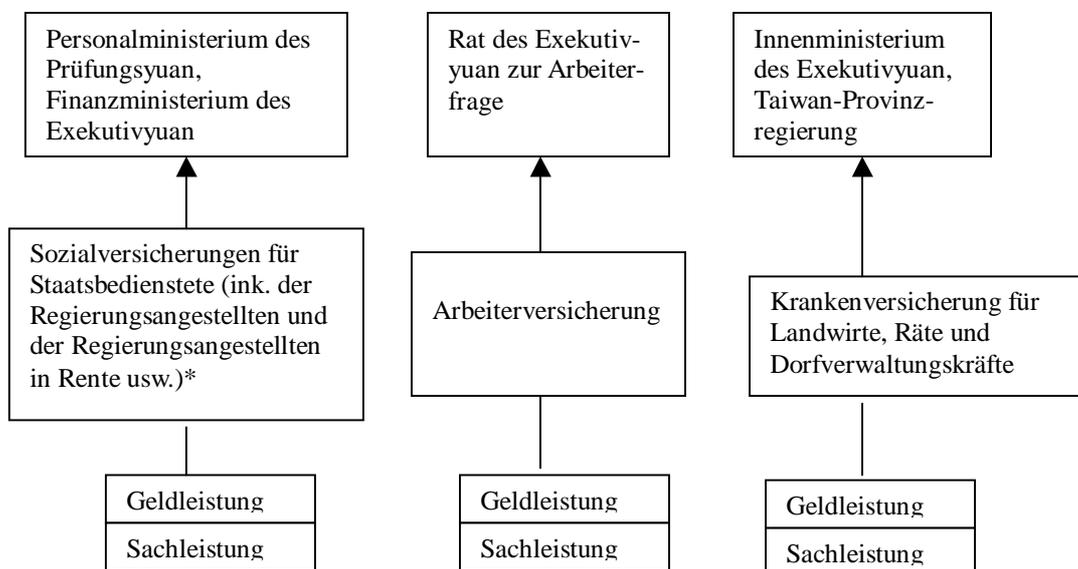
3.2.2.2.1 Große Integration

Die KMT-Regierung bemerkte die o.g. Probleme sicherlich aufgrund der fragmentarischen Verwaltungsstruktur und der finanziellen Schwierigkeiten. Doch die Reform der Verwaltungsstruktur und die Erhöhung der Beiträge sowie der Beitragssätze waren nicht einfach durchzusetzen, denn sie betreffen möglicherweise sowohl die Interessenverteilung des Ministeriums wie auch den Grad der politischen Unterstützung für die KMT. Deswegen gab der Entwurf der Volkskrankenversicherung der KMT-Regierung praktisch Gelegenheit, das alte Sozialversicherungssystem zu reformieren und Lösungen für die Probleme zu finden. Die Zielsetzungen der Volkskrankenversicherung im Hinblick auf den Exekutiv Yuan waren der Einschluss der Bevölkerung, die bisher keine Krankenversicherung hatte, und die Lösungssuche für die o.g. Probleme des alten Sozialversicherungssystems. Die von dieser Kommission präsentierte Lösung war eine Institution, die durch die Einführung der Volkskrankenversicherung mit allen alten Sozialversicherungen fusioniert und sehr stark vom Staat beeinflusst wird.

Um die Effizienz des alten Verwaltungssystems der Sozialversicherungen zu erhöhen, wird als einzige Lösung angesehen, ein neues Ministerium im Exekutiv Yuan einzurichten, das sich ausschließlich mit Sozialversicherungen beschäftigt. Dazu gehört auch die neue Volkskrankenversicherung. Abbildung 3.2 zeigt, wie der Plan für die große Integration aussieht. Nach diesem Plan werden die alten Sozialversicherungen jetzt in zwei Kategorien, nämlich die Krankenversicherung (oft nur Sachleistung und medizinische Behandlung betreffend) und andere, nur Geldleistungen betreffende Sozialversicherungen, vereinfachend eingeteilt. Die neue Volkskrankenversicherung wird die alte gesundheitliche Behandlung (Sachleistung) übernehmen. Weiterhin gehören die Volkskrankenversicherung und der andere Teil, der die Geldleistungen betrifft, zusammen zum neuen Ministerium, dessen Name das „Ministerium für soziale Wohlfahrt und Gesundheit“ ist. Das Ministerium ist nach dem Entwurf die einzige Krankenkasse in der Volkskrankenversicherung, und damit entscheidet es

die Senkung oder Erhöhung der Beiträge und des Beitragssatzes sowie die Kontrolle der medizinischen Kosten. Außerhalb dieser staatlichen Krankenkasse gibt es keine andere Auswahl oder Konkurrenten der Krankenkasse, abgesehen von privaten Versicherungsfir­men. Es wird davon ausgegangen, dass der Staat nach diesem Plan sowohl den Verwaltungsapparat leitet, aber auch der Durchführende ist. Der Staat kontrolliert und reguliert die Krankenkasse. Die einzige und starke Macht des Staates war der wesentliche Charakter dieses Entwurfs der großen Integration. Im Grunde stimmte der Plan genau mit der ursprünglichen Idee des Exekutiv­yuan überein. Sein Ziel war die Erneuerung des fragmentarischen Verwaltungssystems und die teilweise Erleichterung der finanziellen Probleme. Doch dieser sehr idealistische Entwurf mit großer Integration traf im Exekutiv­yuan auf Gegenmeinungen. Denn andere Ministerien können durch die Integration die Verwaltungsmacht über die einzelnen Sozialversicherungen verlieren. Der Interessenkonflikt zwischen den Ministerien besteht hier auch als ein wesentlicher Faktor für die Veränderung dieses Entwurfes der Integration; darüber wird im folgenden Abschnitt diskutiert werden.

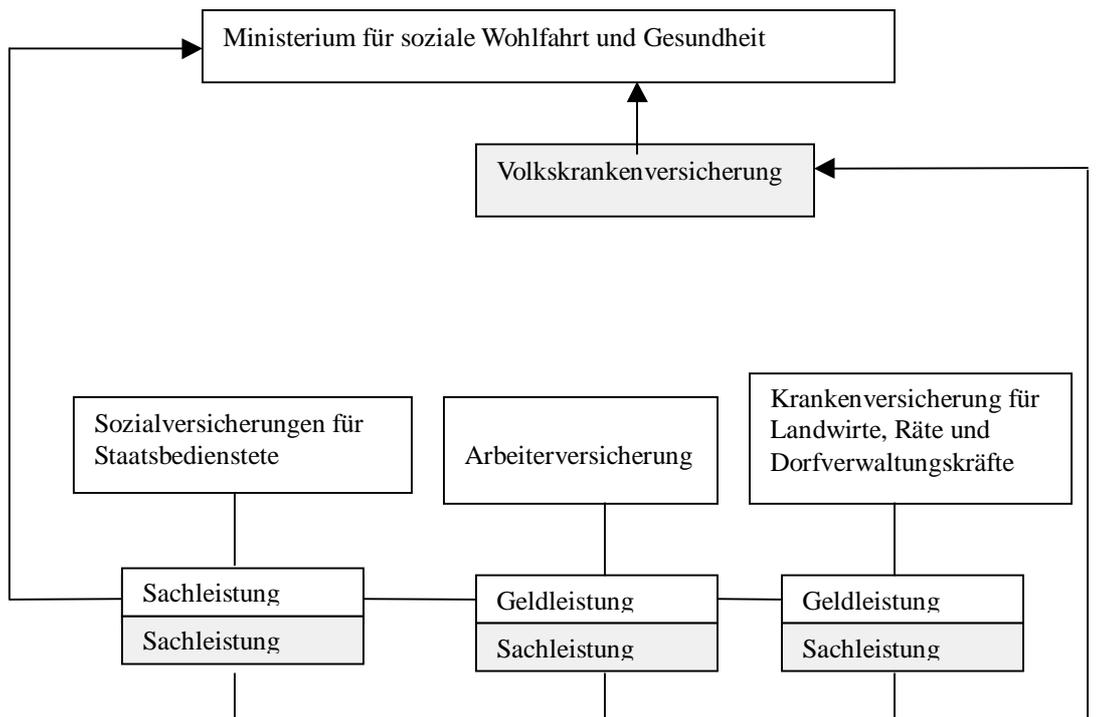
Abbildung 3.1: Verwaltungsstruktur des alten Sozialversicherungssystems (vereinfacht)



Quelle: Lin, Kuo-Ming (1997a: 318, 360, 361) und eigene Entwürfe.

Anmerkung: Vgl. Anm. 1 zur Tabelle 3.4 in diesem Kapitel.

Abbildung 3.2: Verwaltungsstruktur der Sozialversicherungen nach der großen Integration



Quelle: Lin, Kuo-Min (1997a: 318, 360, 361) und eigene Entwürfe.

3.2.2.2.2 Erklärungen

Erklärungen für das vom Staat stark regulierte System sind bereits im Entwurf vorhanden. Es kann festgestellt werden, dass dieser Entwurf vom Rat für wirtschaftliche Planung und Entwicklung stark von liberalistischen Akademikern der Kommission dominiert worden ist. Es gab keine Interessenverhandlung zwischen irgendwelchen Gruppen während des ganzen Prozesses. Wie o.g. beeinflussten die Interessengruppen bzw. die stark und direkt von dieser Krankenversicherung betroffenen Gewerkschaften und medizinischen Anbieter, wie die Ärzteverbände, kaum den Planungsprozess. Sie konnten weder Vorschläge machen noch sich direkt am Entwurf beteiligen. Die Absicht der KMT-Regierung am Anfang durch die Einführung einer allgemeinen Krankenversicherung die Probleme der alten Sozialversicherungen lösen zu wollen, war auffällig. Die Lösungen sollten schon im Entwurf gezeigt werden. Ein, wie o.g. stark vom Staat beeinflusstes Krankenversicherungssystem war die Lösung, die von den Entwerfern angeboten werden konnte.

Ein solches staatliches Krankenversicherungssystem hebt nach diesem Entwurf ohne Alternativen den akademischen Hintergrund der Entwerfer hervor. In Tabelle 2.3 werden die Hintergründe der Schlüsselpersonen gezeigt. Man kann davon ausgehen, dass diese Schlüsselpersonen in der Kommission dieser Entwurfsphase einen gemeinsamen amerikanischen akademischen Hintergrund haben. Die meisten Mitglieder der politischen Elite in der KMT-Regierung hatten also auch ähnliche Bildungserfahrungen, wie sie in diesem Entwurf dargestellt wurden. Ähnliche amerikanische Erfahrungen ließen sie erstens glauben, dass ein frei konkurrierender medizinischer Markt Fehler, z.B. Ungerechtigkeit und Ungleichheit, mit sich bringen kann.¹¹⁰ Ein regulierender Mechanismus müsse daher berücksichtigt werden. Ein unmittelbar vom Staat kontrolliertes Krankenversicherungs- und Sozialversicherungssystem würde die durch die Konkurrenz der Krankenkassen entstandenen Fehler vermeiden. Zweitens kann der Staat in einem solchen System alle Kosten besser kontrollieren. Drittens dachten sie, dass das alle alten Sozialversicherungen umfassende Neusystem mehr soziale Gleichheit bringen und die Effizienz der Umverteilung erhöhen könne. Viertens ist der Staat unter einem solchen System der einzige medizinische Käufer und hat deshalb größere Verhandlungsmacht gegenüber Anbietern medizinischer Leistungen, bzw. Ärzteverbänden oder Medikamentenherstellern.

Während des Entwurfs im Rat für wirtschaftliche Planung und Entwicklung gab es auch einen Entwurf für die Reform der Ministerien und Organisationen im Exekutiv Yuan 1988. Nach diesem Entwurf soll ein Ministerium für die gesamte Sozialpolitik zuständig sein

¹¹⁰ “They war a relatively coherent group in terms of intellectual background. All have either academic position or degrees in public health or economics. Notably, all but one were educated I the United States. How did the American education background shape the reform ideas of the policy experts *as a group*? The linkage is not easy to establish,[...] Many of policy experts pursued their degrees in the United States in the late 1970s and 1980s when the voices of ‘crisis in American medicine’ were widely heard. They exposure to the American experence might have led them to believe that the free play the medical market cannot be fully relied to allocate resource equitably and efficiently. But what the policy experts learned in the United State war not only the lessens of market failure, but also the methods used to correct the failures. [...] Since the mid-1970s, in the United State the debates on the health care cost control has posed a ‘competition vs. regulation’ dialogues. As the American health care system entered the age of ‘managed care’, among all approaches that try to reshape market forces to control costs and improve system performance, the most dominant one is arguably the concept of “managed competition” introduced by economist Alain Enthoven of Stanford (Enthoven 1980, 1988a, 1988b, 1993; Enthoven and Kronick 1989) and incorporated into the President Clinton’s plan of health care reform. The logic of managed competition, according to sociologist Paul Starr of Princeton, an architect of Clinton’s health plan, is to ‘get groups of providers to compete with each other in a framework that allows consumers to choose intelligently among them and that encourages cost/conscious decision-making.’ (Starr, 1992: 47) Without going to the details of managed/competition approach, here we should content ourselves to knowing that the basis ideas of this approach is to put the strengths of market system and the economic incentives under the regulatory environment , which would generate countervailing power to limit provider-induced demand, create the framework of informed consumers’ choice, and move health care into a world of expenditure limits. Taiwan’s policy experts are abreast of the basic ideas of this approach ” (Lin Kuo-Ming 1997: 304-309; später in

(einschließlich der Volkskrankenversicherung), dessen Name ‚Ministerium für Gesundheit und Wohlfahrt‘ sein soll. Der Name dieses neuen Ministeriums weist auf etwas anderes hin, als ursprünglich vom Rat für wirtschaftliche Planung und Entwicklung geplant, doch sind die Funktion und der Verwaltungsinhalt beider nahezu identisch. Aufgrund des Plans des Exekutiv Yuan wird die alte Gesundheitsbehörde dem Innenministerium zugeschlagen. Nach der Einführung der Volkskrankenversicherung soll das neue Ministerium dann höher eingestuft werden und damit die gesamte Sozialpolitik übernehmen. Diese Planung des neuen Ministeriums für Gesundheit und Wohlfahrt ärgerte einige Gruppen der sozialen Wohlfahrt und Abgeordnete des Legislativ Yuan, die sich um die an „großer Gesundheit aber kleiner Wohlfahrt“ orientierte Reformtendenz sorgten. Deshalb wurde der Entwurf mit der Planung der Reform dann im Legislativ Yuan korrigiert. Angesichts der Korrektur wird das geplante Ministerium für Gesundheit und Wohlfahrt auf zwei Teile, das Ministerium für Soziale Wohlfahrt und die Oberste Gesundheitsbehörde aufgeteilt. Danach kam es zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen der KMT-Regierung und KMT-Abgeordneten im Legislativ Yuan und den Sozialgruppen. Angesichts der Konfrontation mit einer derartigen Kompromisslosigkeit entschied sich der Exekutiv Yuan Ende 1989 den Entwurf mit der Reform der Ministerien zurückzuziehen. Die gesamte alte Struktur blieb wie sie war. Dies bedeutete, dass der Entwurf mit den Reformvorschlägen zur Volkskrankenversicherung im Rat für wirtschaftliche Planung und Entwicklung und die darin enthaltene Idee eines neuen Ministeriums ebenfalls zurückgezogen werden musste.

Tabelle 3.5: Hintergründe der Schlüsselpersonen im Planungsprozess der ersten Phase

Name	Position	Bildung	Affiliated Institution
Willian C. Hsiao	Berater-General	Harvard University Ph. D. in Economics	Harvard University School of Public Health
Tung-liang Chiang	Berater	John Hopkins University Ph. D. in Public Health	National Taiwan University Department of Public Health
Kai-shiun Wu	Berater	National Taiwan Normal University B.A. in Social Education	Fu-Jen University and National Taiwan University , Department of Public Health
Chih-liang Yang	Berater	University of Michigan at Ann Arbor Ph. D. in Economics	National Taiwan University Department of Public Health
Chen Lin	Berater	University of Pennsylvania Ph. D. in Economics	Consulting Actuary
Chi-jioan Lo	Berater	State University of New York Ph. D. in Economics	Academia Sinica Institute of Economics

Quelle: Lin Kuo-Ming (1997a: 305, Tabelle 10-1).

Chinesische übertragen: 1998: 17-18).

Nicht nur bestand die Schwierigkeit der Meinungsverschiedenheiten bei allen Reformpaketen, es bestand gleichzeitig auch die Unzufriedenheit der politischen Organe im Exekutivorgan, die durch die große Integration ihre Macht auf einzelne Sozialversicherungen verlieren könnten. Die betroffenen politischen Organe waren das Innenministerium, das Ministerium für die Arbeiterfrage, die Gesundheitsbehörde und das Personalministerium im Prüfungssystem. Das Personalministerium im Prüfungssystem ist zuständig für die Sozialversicherung der Staatsbediensteten und war vehement gegen die große Integration. Es behauptete, dass sich der Staatsdienst nach der großen Integration in andere Sozialversicherungen einmischen und dadurch deren bessere Wohlfahrt verliere. Weiterhin war die Meinung des Ministeriums für die Arbeiterfrage, das die Arbeiterversicherung verwaltet, relativ einflussarm. Es war der Auffassung, dass für die neue Volkskrankenversicherung ein neues Ministerium aufgebaut werden könne, die übrige Sozialversicherungsstruktur jedoch bleiben solle. Prinzipiell war das Ministerium sehr an der Großen Integration interessiert, da es die Verwaltungsmacht übernehmen wollte, die nach der Planung vom neuen Ministerium übernommen, aber im Legislativorgan abgelehnt wurde. Doch diese Absicht des Innenministeriums wurde von der Gesundheitsbehörde nicht akzeptiert. Der Hoffnung der Gesundheitsbehörde, als neues Ministerium eingestuft zu werden und dadurch seine Kompetenz zu erweitern, wurde zwar nicht durchgesetzt, doch war die Gesundheitsbehörde noch immer an der Verwaltungsmacht für die Volkskrankenversicherung interessiert. Als sie dazu ernannt wurde, den Entwurf der Volkskrankenversicherung in der zweiten Phase zu übernehmen, versuchte sie selbstverständlich davon zu profitieren. Deshalb wurde der Entwurf vom Rat für wirtschaftliche Planung und Entwicklung in der zweiten Phase in einigen zentralen Punkten geändert. Hierbei kann festgestellt werden, dass die Planung der Volkskrankenversicherung in der ersten Phase vergleichsweise wenig von Faktoren außerhalb des Systems des Exekutivorgan beeinflusst worden ist.

3.2.2.3 In der Gesundheitsbehörde (1990-1993)

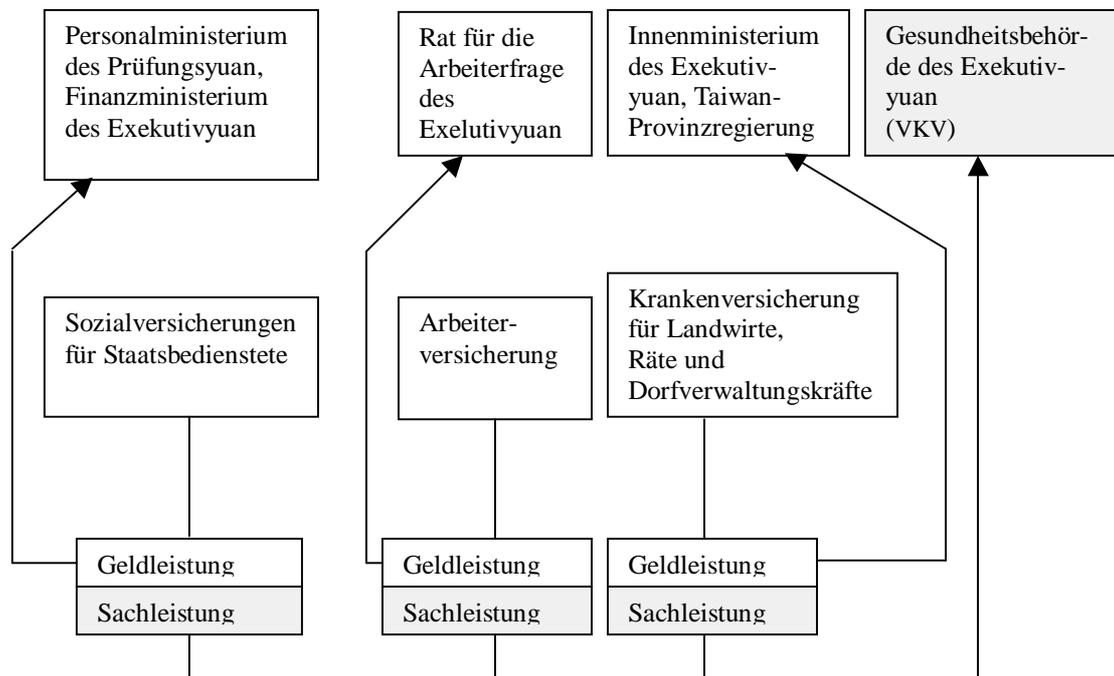
Die Gesundheitsbehörde übernahm den Entwurf der Volkskrankenversicherung im Juni 1990. Eine Kommission in der Gesundheitsbehörde war auch für die weitere Planung der Volkskrankenversicherung gegründet worden, und der angefertigte Entwurf wurde auch später, im April 1992, dem Exekutivorgan vorgelegt. Gleichwohl musste in dieser Entwurfsphase die seinerzeitige politische Situation berücksichtigt werden. Der Exekutivorgan musste die Interessenkonflikte der Ministerien nach dem ersten Entwurf im Rat für

wirtschaftliche Planung und Entwicklung in der eigenen Regierung zu einem Konsens führen. Die politische Lage in diesem Zeitraum war für die Einführung der Krankenversicherung viel dringender als zuvor. Die Zeit war bereits nahe, in der (1994) die Volkskrankenversicherung nach der Ankündigung der KMT durchgesetzt werden sollte. Der Exekutiv Yuan sollte versuchen, alle möglichen Meinungsverschiedenheiten bezüglich des Entwurfs zur Volkskrankenversicherung zu lösen, damit er im Legislativ Yuan zur Zustimmung gebracht werden konnte. Im Gegensatz zum Konsens aller Interessengruppen während des Planungsprozesses im Rat für wirtschaftliche Planung und Entwicklung, übten diese schon am Ende der Entwurfsphase Kritik am Entwurf des Exekutiv Yuan und setzten sogar die KMT-Regierung unter Druck, die aus der zunehmenden Notwendigkeit heraus, politische Unterstützung nach der Demokratisierung zu gewinnen, die Volkskrankenversicherung unbedingt einführen wollte.

3.2.2.3.1 Kleine Integration

Die Idee der großen Integration durfte nicht durchgesetzt werden. Die Gesundheitsbehörde tendierte zu einem Kompromissentwurf, ohne dass das alte Sozialversicherungssystem (alte Machtstruktur der Sozialversicherung) jedoch vollständig verändert würde. Die neue Krankenversicherung umfasst die Bevölkerung mit alten Sozialversicherungen und die Bevölkerung ohne Krankenversicherung medizinisch, aber dies nur in Bezug auf Sachleistungen. Dafür ist die Gesundheitsbehörde zuständig. Man kann davon ausgehen, dass die Gesundheitsbehörde die Verwaltungskompetenz für die neue Volkskrankenversicherung erhält, wodurch die für die alten Sozialversicherungen zuständigen Ministerien weniger Macht verlieren (die einzelnen Ministerien verlieren nur einen Teil der Krankenversicherung; Sie dürfen jenen Teil der Krankenversicherung behalten, der die Geldleistungen betrifft) als bei der großen Integration geplant. Es ist daher nur eine sogenannte „**kleine Integration**“: die neue Institution integriert nur den medizinischen Teil, aber nicht die ganze existierende Struktur der Sozialversicherungen. Die Abbildung 3.3 (vgl. Abb. 3.1 und 3.2) zeigt dies deutlich.

Abbildung 3.3: Verwaltungsstruktur der Volkskrankenversicherung in der zweiten Phase (bisher gültig)



Quelle: Lin Kuo-Ming (1997a: 318, 360,361) und eigene Entwürfe.

3.2.2.3.2 Erklärungen

Die Idee der kleinen Integration bewahrt nach Planung der Gesundheitsbehörde immer noch den Sinn der Integration. Es gibt viele Ursachen, warum ein direkt vom Zentralstaat reguliertes und kontrolliertes System der Krankenversicherung nach dem Widerstand der Ministerien im Exekutivyuan gegen die große Integration doch geschafft worden ist. Trotz der verkleinerten Kompetenz blieb der Sinn der Integration immer noch vorhanden. Es kann hier erstens festgestellt werden, dass ähnliche akademische Hintergründe des Entwurfes in der Gesundheitsbehörde wie im Rat für wirtschaftliche Planung und Entwicklung eine bedeutende Rolle spielten. Die Tabelle 3.4 zeigt die akademischen Hintergründe der Schlüsselpersonen der zweiten Phase. Wie o.g. glauben sie, dass ein vom Staat zu jeder Zeit reguliertes und kontrolliertes Krankenversicherungssystem sowie Sozialversicherungssystem günstige Bedingungen schaffen können. Die große Integration der ersten Entwurfsphase konnte nicht durchgeführt werden und man plante die kleine Integration. Trotz der Unzufriedenheit des Innenministeriums mit der kleinen Integration wurde diese auch in der zweiten Phase geplant.

Tabelle 3.6: akademische Hintergründe der Schlüsselpersonen in der zweiten Entwurfsphase

Name	Position	Bildung	Affiliated Institution
Chi-joan Lo	Division Director, Financing System	State University of New York Ph. D. in Economics	Academia Sinica Institute of Economics
Yu-chun Lee	Division Director, Payment System	University of Texas at Austin Ph. D. in Public Health	National Yang Ming University Graduate Program of Health and Welfare
Ming-chin Yang	Division Director, Delivery System	University of Texas at Austin Ph. D. in Public Health	National Taiwan University Department of Public Health
Han-chuan Yang	Division Director, Legal System	Johns Hopkins University Master in Public Health	Director, Division of Medical Administration, Department of Health, the Exekutiv Yuan

Quelle: Lin Kuo-Ming (1997a: 305).

Zweitens hatte der verringerte Machtkampf zwischen den Ministerien ebenfalls zur kleinen Integration beigetragen. Eine solche Planung der kleinen Integration unter Rücksicht auf Kompromisse wurde im Dezember 1991 vom Rat für die Frage der Arbeiter und dem Rat für wirtschaftliche Planung und Entwicklung im Prüfungsyuan akzeptiert. Denn die kleine Integration bedeutet für sie weniger Macht als die große Integration. Doch das Innen- und das Personalministerium im Exekutiv Yuan waren aufgrund ihrer Interessen nach wie vor dagegen. Das Innenministerium wollte zusätzlich die Verwaltungsmacht für das ganze Sozialversicherungssystem sowie das Krankenversicherungssystem, und das Personalministerium wollte die Macht des Sozialversicherungssystems (inklusive der Krankenversicherung) der Staatsbediensteten behalten. Der Druck des Versprechens einer früheren Einführung zur Volkskrankenversicherung lastete auf beiden Premierministern der KMT (vgl. Tabelle 3.2), und da die Wahl zum Legislativ Yuan Ende 1992 stattfand, musste die KMT-Regierung ihren guten Willen zeigen. Ein entscheidender Entwurf sollte deswegen so bald wie möglich getroffen werden. Der damalige Premierminister Hou (KMT) signalisierte im Juni 1992 deshalb seine Unterstützung für die kleine Integration, und der Streit zwischen den Ministerien fand damit auch sein Ende. Der Entwurf der Gesundheitsbehörde ohne Integration war auch bisher gesichert worden.

Es ist keine Frage, dass die Wahl zum Legislativ Yuan Ende 1992 die Einführung der Volkskrankenversicherung motivierte. Das Motto der KMT, „Reform, Sicherheit und Wohlstand“, dem das Motto der DFP, „Der Aufbau eines Wohlfahrtsstaates“ gegenüberstand, führte zum Ergebnis, dass die DFP 50 von 161 Sitzen erhielt. In der KMT entstand auch ein Machtkampf angesichts der unterschiedlichen Perspektiven über Taiwans Zukunft. Es gab damals drei Mächte im Legislativ Yuan, nämlich die KMT und die DFP sowie die von der

KMT abgespaltene NP (Neue Partei), trotz deren Wirkungslosigkeit bei sozialpolitischen Themen. Unter solchen politischen Rahmenbedingungen der Parteispaltung musste die KMT mehr Zuneigung zur Bevölkerung zeigen, um politische Unterstützung zu bekommen. Die Sozialpolitik wurde von der KMT als eine Politik angesehen, mit der sie dem Eindruck entgegenzutreten wollte, dass sie eng mit den Unternehmen verbunden sei. Aus diesem Grund wollte die KMT-Regierung selbstverständlich die Volkskrankenversicherung so früh wie möglich durchsetzen. Man kann davon ausgehen, dass die Volkskrankenversicherung für die damalige KMT-Regierung ein passendes Mittel des politischen Gebrauchs war. Die KMT-Regierung wollte die Krankenversicherung sowie andere Punkte der Sozialpolitik durchsetzen, ohne dass sie systematisch durchdacht oder aufgebaut waren.¹¹¹

Die wesentlichen Schwerpunkte in der Volkskrankenversicherung, bzw. die Verteilung des Beitrages oder die Trennung von ärztlicher Behandlung und Medikamenten in der Volkskrankenversicherung, waren trotz der Widerstände gegen den Entwurf des Exekutiv Yuan¹¹² in der späteren zweiten Phase noch nicht in der Öffentlichkeit diskutiert worden. Der Entwurf des Exekutiv Yuan wurde im Legislativ Yuan durch viele andere Entwürfen der Abgeordneten und Interessengruppen herausgefordert. Die Interessenkonflikte zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, großen Kliniken und einzelnen Praxen, Ärzten und Apothekern usw. waren auch erst später aufgetaucht. Der Exekutiv Yuan hatte im allgemeinen nur die Verwaltungsstruktur der Volkskrankenversicherung gesichert.

3.2.2.4 Vergleich beider Entwürfe und Planungsprozess

Wenn man die Entwürfe und den Planungsprozess der Volkskrankenversicherung im Rat für wirtschaftliche Planung und Entwicklung mit dem in der Gesundheitsbehörde vergleicht, werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede deutlich (siehe Tabelle 3.8). Die Entwürfe beider Planungsprozesse hatten wie o.g. sehr ähnliche akademische Hintergründe. Weiterhin gab es am Ende des Planungsprozesses in der Gesundheitsbehörde zwar Meinungsverschiedenheiten, doch hatten diese keinen direkten Einfluss auf den Entwurf der zweiten Phase. Daher kann man davon ausgehen, dass der Planungsprozess beider Phasen trotz der vergleichsweise zunehmenden Offenheit nach außen, in der Gesundheitsbehörde jedoch in einer geschlossenen

¹¹¹ Chan, Jin-Yueh (1995: 66).

¹¹² Die großen Unternehmen und Arbeitgeber zeigten bereits ihre Unzufriedenheit mit der KMT-Regierung. Wang sagte sogar, falls die KMT-Regierung wirklich die Volkskrankenversicherung durchführen wollte, würde

Umwelt stattfand. Außerdem kann die Veränderung des Verwaltungssystems zwischen großer und kleiner Integration zwar gerade hier als das Entwurfsergebnis und als ein relativ auffälliger Unterschied betrachtet werden, doch liegt der Unterschied tatsächlich nur an der Kompetenz der Integration, nämlich der Integration des ganzen Sozialversicherungssystems oder nur der Integration des Krankenversicherungssystems. Der Sinn eines integrierenden Systems bei starker Intervention des Staates blieb nach wie vor bestehen. Es kann deshalb festgestellt werden, dass die Entwürfe und der Planungsprozess der Volkskrankenversicherung im Rat für wirtschaftliche Planung und Entwicklung und in der Gesundheitsbehörde kaum Unterschiede in diesem Punkt aufweisen.

Tabelle 3.7: Vergleich der Entwürfe und des Planungsprozesses der ersten und der zweiten Phase

Vergleichs-Punkte	Entwurfs- Organe im Exekutiv Yuan	Hintergründe den Entwerfer	Verwaltungs- System	Öffentlicher Grad der Entwurfs- umwelt	Damalige politische Rahmenbedingungen für VKV
Erste (1988-1990)	Rat für wirtschaftliche Planung und Entwicklung	Amerikanische akademische Liberalisten	Große Integration	Sehr gering	Trotz der Ankündigung einer früheren Einführung erhielt die VKV aufgrund des Machtkampfes in der KMT keine große Aufmerksamkeit in der Regierung.
Zweite (1990-1993)	Gesundheits- Behörde	Amerikanische akademische Liberalisten	Kleine Integration	Gering	Aufgrund der stetig zugenommenen politischen Stimmen bei der DFP wollte die KMT-Regierung die VKV vorantreiben.

Quelle: Eigene Entwürfe.

Die damaligen politischen Rahmenbedingungen für jede Entwurfsphase der Volkskrankenversicherung waren ungleich und werden aufgrund ihres Einflusses auf die Triebkräfte der Volkskrankenversicherung hier weiter diskutiert. In der Zeit zwischen 1988 und 1990 begann gerade die politische Demokratisierung. Im Jahr 1988, nach dem Tod von Chiang Jing Guo, wurde gemäß der Verfassung Lee Präsident, doch aufgrund einer innerparteilichen Opposition gegen ihn war die politische Stabilität der KMT fragwürdig geworden. Weiterhin wurden die Sozialbewegungen immer heftiger, und die Gesellschaft verlangte mehr Sozialpolitik von der Regierung. Die ganze Gesellschaft befand sich in einer unsicheren Situation während dieser politischen Transformationsphase. Die KMT verlor sogar 6 Bürgermeisterämter in den Kreisstädten Ende 1989, nachdem Tabuthemen wie die Erwägung des Aufbaus einer Republik Taiwan oder die Beziehung zwischen der VR China und Taiwan herausgefordert worden waren. Die zweimaligen Ankündigungen der

die KMT bei der Wahl weder finanzielle noch moralische Unterstützung von ihnen erhalten.

Durchsetzung der Volkskrankenversicherung waren zwar vom Premierminister 1989 und 1990 unter diesen politischen Rahmenbedingungen gemacht worden, doch gewannen viele Schwerpunkte in der Volkskrankenversicherung wegen des ständigen Machtkampfes in der KMT und des Kampfes um die Maßnahmen der politischen Liberalisierung und Demokratisierung keine große Aufmerksamkeit.

Von 1990 bis 1993 wurde die politische Machtverteilung klar und sicher. Auf der politischen Bühne standen drei Mächte. Einmal die an einer Taiwanisierung orientierte KMT, dann die später von der KMT ausgegangene Splitterpartei Neue Partei (NP) und die DFP. Der Druck der Ankündigungen einer früheren Durchsetzung der Volkskrankenversicherung und der Wahlgewinn der DFP als Oppositionspartei bei den Wahlen zum Legislativ Yuan Ende 1992 waren die Motivation für die KMT-Regierung, schnell die Volkskrankenversicherung voranzutreiben. Die voraussichtlich neu stattfindende Wahl des Provinzgouverneurs und der Bürgermeister von Taipei und Kaohsiung im Jahr 1994 könnte auch die Ursache dafür sein, warum die KMT wollte, dass die Volkskrankenversicherung bald im Legislativ Yuan verabschiedet werden sollte. Hierbei kann festgestellt werden, dass die politische Lage in der zweiten Phase viel mehr Druck auf die Einführung ausübte als in der ersten Phase, und dass der Wunsch der KMT, weiterhin die Regierungsmacht anstelle der DFP zu halten, und politische Unterstützung zu gewinnen, nach wie vor unmittelbare politische Faktoren waren.

3.2.3 Evaluationsprozess im Legislativ Yuan (1993-1994)

3.2.3.1 Sechs gleichzeitig vorgelegte Entwürfe und die Erklärungen dafür

Dem geplanten Entwurf des Exekutiv Yuan musste im Legislativ Yuan zugestimmt werden. Dieser im Exekutiv Yuan, in einer nahezu geschlossenen Umwelt, geplante Entwurf musste schließlich sowohl mit den Herausforderungen und Widerständen der Oppositionspartei DFP und der Interessengruppen, wie auch der Abgeordneten aus der KMT konfrontiert werden. Es ist sinnvoll, hier über diese Situation zu diskutieren. Als der Entwurf des Exekutiv Yuan im Oktober 1993 in den Legislativ Yuan zur Abstimmung gebracht wurde, gab es bereits fünf Entwürfe von Abgeordneten verschiedener Parteien, die zusammen mit dem Entwurf des Exekutiv Yuan zur Diskussion und Abstimmung zusammengebracht wurden. Nach zeitlicher Entstehung der Entwürfe geordnet, wie Tabelle 2.8 zeigt, waren dies folgende: von Shen Fu-Xiong (DFP), Wu Dong-Sheng (KMT), Shen Fu-Xiong (DFP), Wu Dong-Sheng

(KMT), Lin Zheng-Jie (Parteilos) und Chen Zhe-Nan (DFP). Es gab sogar einen Entwurf von Lin Rui-Qing, dem Leiter einer sehr aktiven Arbeitergruppe. Er wurde ebenfalls im Juli 1994 angefertigt, soll hier aber nicht diskutiert und verglichen werden, er zu spät zur Zustimmung und Diskussion anfertigt worden war.

Tabelle 3.8: Überblick der politischen Hintergründe der sechs Entwürfe

Entwurf	Exekutiv Yuan	Hou Sheng Hui	Shen Fu-Xiong	Wu Dong-Sheng	Lin Zheng-Jie	Chen Zhe-Nan
Partei	KMT	KMT	DFP	KMT	Parteilos	DFP
Datum	10.1993	01.1993	03.1993	12.1993	12.1993	05.1994
Vertreter von möglichen Interessen	Offenbar KMT-Regierung	Ärzteverbände	Ärzte	Arbeitgeberverbände	Unklar	Unklar

Quelle: Chan Jin-Yueh (1995: 42) und eigene Entwürfe.

Die gemeinsam vorgelegten fünf Entwürfe zeigen zwar inhaltlich nicht viele Unterschiede im Vergleich zum Entwurf des Exekutiv Yuan auf, doch macht eine ungewöhnliche politische Situation deutlich, dass die Abgeordneten der gleichen Partei unterschiedliche Meinungen zur VKV hatten und Abgeordnete verschiedener Parteien möglicherweise sogar der gleichen Meinung hinsichtlich der VKV waren. Dies äußert sich nicht nur im allgemeinen Denken gegenüber der VKV, sondern auch bei einzelnen Schwerpunkten. Eine einheitliche Unterstützung und Meinung innerhalb der Reihen der Abgeordneten konnte es möglicherweise bei einigen Schwerpunkten gegeben haben. Es ging hier um viel mehr als um Parteiendifferenzen. Es handelte sich möglicherweise darum, welche Interessen die Abgeordneten vertraten und was für eine Grundeinstellung die jeweiligen Abgeordneten gegenüber der VKV sowie der Sozialpolitik hatten. Es war unumstritten, ob die Einführung der Volkskrankenversicherung eigentlich das gemeinsame Ziel der beiden größten Volksparteien KMT und DFP war. Denn die Durchsetzung der Volkskrankenversicherung bedeutet hier sicherlich ein positives Zeichen für eine mögliche zunehmende politische Unterstützung, trotz der unterschiedlichen Methoden beider Parteien.

Für die KMT-Regierung war einerseits Druck vorhanden aufgrund ihrer zweimaligen Ankündigungen einer früheren Verwirklichung der Volkskrankenversicherung. Andererseits fanden vier bedeutende Wahlen Ende 1994 statt, und die KMT rechnete sich Chancen bei den Bürgermeisterwahlen von Taipei und Kaohsiung und der Wahl des Provinzgouverneurs

Taiwans Ende 1994 aus, falls die Volkskrankenversicherung so früh, wie sie angekündigt wurde, durchgeführt werden könnte. Daher war das baldige und Streitlose Verabschieden der Volkskrankenversicherung im Legislativ Yuan für die KMT äußerst wünschenswert. Deshalb geschah es sogar, dass der damalige Vorsitzende der KMT und Präsident Lee von den Abgeordneten der eigenen Partei im Legislativ Yuan verlangte, dass sie vor Ende Juli 1994 mit der Überprüfung und Zustimmung des Entwurfes der Volkskrankenversicherung fertig sein müssten. Auch musste der ganze Entwurf in nur einigen Tagen (zwischen dem 15. und 19. Juli 1994) im Legislativ Yuan verabschiedet werden. Die Zeit für eine ausführliche Diskussion jedes Schwerpunktes dieses Gesetzes war knapp, trotzdem wollte die KMT den Evaluationsprozess so bald wie möglich zu Ende bringen.

Bei der DFP als Oppositionspartei sah das Verhalten anders aus. Die DFP wollte zwar auch von der Einführung der Volkskrankenversicherung profitieren, doch war die Volkskrankenversicherung aktiv von der regierenden KMT entworfen worden. Als Oppositionspartei sollte die DFP eigentlich mit dem Entwurf der KMT einverstanden sein. Die wesentliche Methode der DFP im Evaluationsprozess war es also zu beweisen, dass die DFP die Volkskrankenversicherung zulassen werde, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass der Großteil der Bevölkerung davon profitieren würde. Das Ziel beider Parteien, die Einführung der Volkskrankenversicherung, war daher das gleiche, lediglich die Methoden und Strategien beider Parteien waren verschieden.

Unter diesen gleichen Zielsetzungen beider Parteien ließ sich die Situation mit sechs Entwürfen hier insbesondere aus dem Sinn der Interessenvertretung erklären. Die politische Demokratisierung und Parlamentarisierung änderte bereits die ehemals singuläre politische Struktur der Interessenvertretung. Weiterhin betraf die Volkskrankenversicherung als erste allgemeine Sozialversicherung mehr Interessen als sonst. Die Abgeordneten der Parteien müssen außer auf das Interesse der eigenen Partei auch Rücksicht darauf nehmen, welche Wähler sie bei den Wahlen gewählt haben und worin deren Interessen liegen. Die Erklärungen hierfür sollen in zwei Teilen nach den einzelnen Abgeordneten der unterschiedlichen Parteien geführt werden. Im ersten Teil der KMT kann man davon ausgehen, dass ihre Abgeordneten nicht nur die Interessen der KMT, sondern auch die Interessen ihrer Wähler vertreten. In der Ära der Autorität bedeuteten die Interessen der KMT direkt die Interessen des Staates. Im Laufe der Zeit der politischen Demokratisierung und Liberalisierung allerdings konnten die Abgeordneten der KMT nicht nur die Interessen der KMT vertreten. Erstens ging es um den

negativen Eindruck der KMT bei der Bevölkerung. Die KMT wurde zwar selbst auch durch die demokratische Politik reformiert, doch ihr enges Verhältnis zu den großen Unternehmen wird oft als ein Zeichen der Korruption angesehen, und ihr unangemessene Verhalten, z.B. Wahlstimmen zu kaufen, wird als Unfähigkeit der KMT verstanden, sich in einer demokratischen Politik zurecht zu finden. Kandidat der KMT zu sein deutet also nur eine mögliche Verwendung der politischen Ressource der KMT, doch keine Sicherheit auf Wahlgewinn. Die Kandidaten müssen sich mehr Mühe als früher für die Wähler und Unterstützer geben. Zweitens geht es um die Rücksicht auf die Interessenvertretung anderer außerhalb der KMT, nämlich die Wähler, die sie gewählt haben und sie in Zukunft möglicherweise wieder wählen werden. Ebenfalls sollte von den Abgeordneten der KMT auf die großen Unternehmen und deren Interessen Rücksicht genommen werden, die ihnen finanzielle Unterstützungen geben. Bei einzelnen bestimmten Schwerpunkten wurde diese Unterstützung von Interessen offenbar, nicht nur bei Abgeordneten, sondern auch bei Ministern.¹¹³

Bei der DFP ging es ähnlich zu wie bei der KMT. Trotz der Behauptung soziale Gerechtigkeit zu vertreten, vertraten die Abgeordneten der DFP tatsächlich auch die Interessen der Arbeitgeber, Gewerkschaft und Ärzteverbände usw. Denn von diesen sozialen Gruppen waren sie gewählt worden. Die im Evaluationsprozess sehr aktiven Abgeordneten der DFP waren Shen Fu-Xiong und Hong Qi-Chang, beide Vertreter der Interessen der Ärzte. Man kann hierbei feststellen, dass es auch keinen einheitlichen Entwurf bei der DFP, der Oppositionspartei, gab. Ein deutlicher Charakter der DFP im Gegensatz zu KMT zeigte sich im Evaluationsprozess der Volkskrankenversicherung nicht. Die DFP selbst hatte zwar auch eine Abteilung, die für Sozialpolitik zuständig war, doch in Wirklichkeit hatte jeder Abgeordnete das Recht einen eigenen Entwurf zu jeder Sozialpolitik anzufertigen. Nur wenn die Meinungsverschiedenheiten zu keinem Kompromiss führen konnten, versuchte das Parteizentralbüro zu schlichten. Ein derart individuelles Entwurfsverfahren in der Sozialpolitik ist bei der DFP bereits Tradition geworden. Es kam nicht nur bei der Volkskrankenversicherung, sondern auch beim Entwurf der Sozialpolitik bei der

¹¹³ Zum Beispiel war der damalige Minister im Rat für die Frage der Arbeiter, Xie Shen-Shan zwar Mitglied der KMT, doch war er früher Abgeordneter im Legislativ Yuan und bekam viele Stimmen von Mitgliedern der Gewerkschaften. Theoretisch sollte er den Entwurf des Exekutiv Yuan unterstützen, aber sprach sich gegen die Verteilung der Beiträge der KMT aus, die sich an den Interessen der Arbeitgeber orientierte (Wang und Tang 1999: 7).

Präsidentenschaftswahl 2000¹¹⁴, sowie bei der Rentenversicherung zur Anwendung. Eine solche Weise hat den Vorteil, dass jedes einzelne Mitglied der DFP seinen eigenen Entwurf macht und Rücksicht auf eigene Interessen nehmen kann. Die Partei selbst muss nur unter bestimmten Prinzipien die unterschiedlichen Meinungen zu vereinigen versuchen. Im Wahlkampf ist diese Methode äußerst flexibel. Doch eine klare Richtung für ein sozialpolitisches System fehlt nach wie vor.

3.2.3.2 Die wesentlichen Streitpunkte

Zu einigen Schwerpunkten hatten die o.g. Entwürfe also unterschiedliche Meinungen; über manche von diesen war während des Evaluationsprozesses nicht nur von den Abgeordneten verschiedener Parteien, sondern auch von Interessengruppen sehr häufig gestritten worden. Solche wesentlichen Streitpunkte sind die Privatisierung der Krankenkassen, die Verteilung der Beiträge zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die teilweise Verteilung medizinischer Kosten und der Versicherungszwang. Die Interessengruppen konnten sich bereits am Planungsprozess im Exekutiv Yuan nicht beteiligen, doch versuchten sie beim Evaluationsprozess im Legislativ Yuan die ihnen ungünstig erscheinenden Regeln durch mögliche Mittel und Ressourcen zu ändern. Die Streitpunkte und deren Lösungswege werden in den folgenden Abschnitten ausführlich dargestellt und diskutiert. Die Perspektive der Parteien und die den Prozess der Volkskrankenversicherung beeinflussende Art und Weise der betroffenen Interessengruppen werden dabei ebenfalls analysiert.

3.2.3.2.1 Die Privatisierung der Krankenkassen

Shen Fu-Xiong, ein Abgeordneter der DFP schlug zusammen mit weiteren 35 Abgeordneten im April 1994 die Privatisierung der Krankenkassen vor. Im Gegensatz zum Entwurf der einzigen staatlichen Zentralkrankenkasse des Exekutiv Yuan könnte die Privatisierung der Krankenkassen Vorteile haben, wie beispielsweise eine höhere Effizienz als die Regierung oder die von politischem Zweck unabhängige Finanzierungs politik der Krankenkassen. Da der Exekutiv Yuan auch Rücksicht auf den eigenen finanziellen Zustand

¹¹⁴ Anhand eines Interviews mit einer Mitarbeiterin im Zentralbüro der DFP stammte das Motto der bekannten „3-3-3 Sozialpolitiken“ der damaligen Kandidaten der DFP in der Präsidentenschaftswahl 2000 gar nicht von der Partei, sondern vom Büro der Chen. „Wir wissen bis heute nicht, warum die „3-3-3 Sozialpolitiken“ erdacht

nahm, war er von Anfang an damit einverstanden. Doch wurde diesem Vorschlag von den Abgeordneten der KMT wegen folgender Ursachen widersprochen: Erstens wurde die Privatisierung der Krankenkassen von Shen (DFP) vorgeschlagen, und die KMT wollte auf keinen Fall der Idee der Oppositionspartei folgen. Zweitens war im Entwurf des Exekutivyuan von staatlichen zentralen Krankenkassen die Rede gewesen; wie kam man nun plötzlich auf die Privatisierung? Drittens hätte der Legislativyuan kein Recht zur Regulierung der Volkskrankenversicherung, falls die Krankenkassen wirklich privatisiert würden. Aus solchen Gründen musste die KMT auf die Idee der Privatisierung der Krankenkassen verzichten und weiter am ursprünglichen Entwurf festhalten.

Die Veränderungen von der zentralisierten Staatskrankenkasse hin zur Privatisierung der Krankenkassen fanden deshalb ein Ende. Als Hauptursache dafür kann der Zeitdruck angesehen werden, unter dem die Zustimmung im Legislativyuan gegeben werden sollte. Die KMT-Regierung wollte an dem Versprechen festhalten, die Volkskrankenversicherung 1994 (spätestens 1995) einzuführen, daher blieb keine Zeit für weitere Diskussionen. Deshalb traf man zusätzlich die Entscheidung, die Institution der zentralisierten Krankenkasse innerhalb der Volkskrankenversicherung zu überprüfen. Falls sich nach der Einführung der Volkskrankenversicherung herausstellen sollte, dass die zentralisierten Krankenkassen ihre Funktion nicht ausreichend erfüllen, sollten sie drei Jahre später privatisiert werden. Man entwarf bereits vorsorglich einen Änderungsrahmen für die ganze Struktur der Volkskrankenversicherung.

3.2.3.2.2 Verteilung der Beiträge zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer

Die Verteilung der Beiträge zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer war der Kernpunkt in der Diskussion des Legislativyuan. Denn das Thema betrifft die Kategorie der Arbeiter mit festem Arbeitgeber, die wegen ihres großen Personenkreises den wesentlichen Anteil an der Arbeiterversicherung ausmachen. Deswegen sind hier auch die Interessen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer betroffen. Daher verhielten sich die Arbeitgeberverbände und Arbeitergruppen bei diesem Thema besonders aktiv. Weiterhin war das Absichern der Beiträge dieser Kategorie für die Regierung auch eine Sicherung aller anderen Beitragsquellen. Es geht hier also um die Interessen dreier Seiten: Arbeitgeber, Arbeitnehmer

worden war. Wir sind einfach informiert worden.“

sowie Regierung. Denn wenn die Arbeitgeber und Arbeitnehmer nicht mehr Beiträge zahlen möchten, dann soll theoretisch der Staat einen Teil der Beiträge übernehmen. Nach dem Entwurf des Exekutiv Yuan war die Verteilung der Beiträge zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer 60 : 40. Der Staat wollte sicherlich in dieser Kategorie selbst keine Beiträge zahlen, da die Sozialversicherungen bereits eine finanzielle Schwierigkeit darstellten.

Die Arbeitgeberverbände und die großen Unternehmer fanden 50: 50 richtig, so wie es zum Beispiel auch in Deutschland geregelt ist. Ihr diesbezüglicher Vorschlag wurde dem Legislativ Yuan zwar nicht zur Zustimmung vorgelegt, doch sie versuchten nichtsdestotrotz, auf die Abgeordneten einzuwirken. Die wichtigen Arbeitgeberverbände kamen sogar zum Legislativ Yuan, um den Abgeordneten ihre Meinung darzulegen. Doch nach Meinung der Arbeitervertretung sollte die Verteilung wie in der Arbeiterversicherung bleiben, nämlich Arbeitgeber zu Arbeitnehmer 80: 20. Die Abgeordneten im Legislativ Yuan hatten unterschiedliche Auffassungen über die Verteilung der Beiträge, da sie die Interessen der unterschiedlichen Interessengruppen vertraten. Sogar die Abgeordneten aus der gleichen Partei waren unterschiedlicher Meinung über die Verteilung der Beiträge (siehe Tabelle 2.9). Der Unterschied der Parteien spielte hier eine untergeordnete Rolle im Vergleich zur Theorie der Parteiendifferenz. Die Tabelle 2.9 zeigt deutlich, dass es allein in der KMT bereits vier verschiedene Entwürfe für das Thema gab. Nach der Auffassung des Exekutiv Yuan (KMT) wollte die Regierung an der Finanzierung der Volkskrankenversicherung in dieser Kategorie gar nicht teilnehmen. Die Senkung des Anteils der Arbeitgeber von 80 Prozent auf 60 Prozent kann vermutlich als Belohnung oder Interessentausch der KMT mit den Arbeitgebern und deren Unterschätzung für die Einführung der Volkskrankenversicherung betrachtet werden. Das rief natürlich den Ärger der Gewerkschaften und Arbeitergruppen hervor. Diese Kategorie betrifft zahlreiche Arbeiter, und deren Stimmen sollten in den Wahlen nicht übersehen werden. Auch die Arbeitergruppen verhielten sich sehr aktiv bei diesem Thema. Während des Zeitraums der Abstimmung übernachteten sie vor dem Legislativ Yuan und übten so Druck auf die Abgeordneten aus. Die Große Zahl der Entwürfe zur Abstimmung zu diesem Thema erklärt sich aus dem Interessenkampf zwischen Arbeitgebern und Arbeitern und aus der Rücksicht, die auf die unterschiedlichen Auffassungen dieser beiden Seiten genommen werden sollte.

Tabelle 3.9: Vergleich der sieben unterschiedlichen Meinungen über die Verteilung der Beiträge

	Entwurf des Exekutiv Yuan (KMT)	Arbeitgeber-Verbände	Yie, Xian-Xiou (KMT)	Yiao, Jia-Wuen (DFP)	Hiang, Zhao-Shuen (KMT)	Wiou, Üeng (KMT)	Liao, Fu-Pen (KMT)
Arbeitgeber	60	50	80	75	60	60	60
Arbeitnehmer	40	50	20	25	20	35	30
Staat	0	0	0	0	20	5	10
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100
Vertretung möglicher Interessengruppen	KMT-Regierung	Arbeitgeber	Arbeitnehmer	Arbeitnehmer	Arbeitnehmer	unklar	unklar
Reihenfolge der Zustimmung	--	--	1	2	4	5	3
Ergebnis der Zustimmung	--	--	K D A I 0 35 8 43	K D A I 0 35 8 43	--	--	K D A I 50 0 0 50

Quelle: Chan, Jin-Yueh (1995: 77- 80).

Schließlich war die Verteilung der Tarifbeiträge im Verhältnis Arbeitgeber: Arbeitnehmer : Staat mit 60: 30: 10 verabschiedet worden. Unter dem Druck der Arbeitgeber und Arbeitnehmer muss auch der Staat 10 Prozent der Beiträge zahlen. Das Ergebnis war nicht nur ein politischer Kompromiss, sondern auch eine politische Strategie beider Parteien. Die Ergebnisse der Zustimmung für die Entwürfe von Yie (KMT) und Yiao (DFP), die zu den Interessen der Arbeiter tendierten, wurden nicht zur Veröffentlichung zugelassen. Die fehlenden Stimmen der KMT-Abgeordneten können hier als eine bewerkenswerte Erscheinung betrachtet werden. Denn daraus erklärt sich wahrscheinlich zum Teil die Tendenz der KMT-Abgeordneten. Bei den anderen drei Entwürfen muss der Staat mehr oder weniger (5, 10 und 20 Prozente) die Beiträge mitzahlen. Der Anteil der Arbeitgeber blieb bei diesen Entwürfen nach wie vor bei 60 Prozent; worin sich offensichtlich die Macht der Arbeitgeber zeigt. Unter dem starken Druck der Arbeitergruppen war die Erhöhung des Anteils nicht machbar. Nur die Mitfinanzierung des Staates hatte noch Verhandlungsspielraum. Die 20 Prozent sind zu viel für den Staat, doch falls der Staat 5 Prozent der Beiträge zahlte, gäbe es sicherlich Widerstand aus den Arbeitergruppen. Also waren nach den politischen Verhandlungen 10 Prozent das Ergebnis. Dieses Ergebnis zeigt, dass die KMT-Regierung den Arbeitgebern und Arbeitnehmern nicht schaden wollte. Es demonstriert einerseits gerade die Entscheidung für einen Mittelweg das gute Verhältnis der KMT sowie aller anderen Politiker in Taiwan zur Wirtschaft und zu den Wählerstimmen der Arbeiter. Andererseits zeigt es auch, dass in der politischen Entscheidung bezüglich der Volkskrankenversicherung in Taiwan die

Rücksicht auf politische Interessen wirkungsvoller war als reale Tatsachen. Absolute Interessenvertretung vor allem für die Arbeiter existierte nicht, doch erhielten sie mehr Unterstützung.

3.2.3.2.3 Beitragssatz

Nach dem Entwurf des Exekutivvuan war der Beitragssatz der VKV auf 4,5 – 6,5 Prozent der Bruttolöhne ausgelegt. Erstaunlicherweise machte kein Abgeordneter im Legislativvuan diesbezüglich irgendwelche Vorschläge, obwohl die meisten der Meinung waren, dass dieser Beitragssatz zu hoch sei. Es ist vorstellbar, dass die Abgeordneten nicht einfach eine feste Zahl für den Beitragsatz festsetzen wollten. Denn der Beitragssatz war eigentlich der Zentralpunkt der Finanzierung der Volkskrankenversicherung, und der Vorschlag für eine Erhöhung des Beitragssatzes wurde aufgrund der Rücksicht auf Wählerstimmen vermieden. Durch eine Erhöhung des Beitragssatzes könnten auch gleichzeitig die Kosten für Arbeitgeber und Arbeitnehmer steigen, aber die Senkung des Beitragssatzes kann auch die bereits schwierige finanzielle Situation verschlimmern. Zu extremem Erhöhen und Senken des Beitragssatzes wurde auch deswegen nicht geraten. Außerdem war der Beitragssatz mit 4,5 Prozent und 6,5 Prozent fragwürdig, denn worauf basierte diese Berechnung? Diese Frage wurde schließlich auf eine unprofessionelle Weise gelöst, nämlich durch politische Verhandlungen. Zum Schluss wurde der Kompromiss der KMT-Abgeordneten angenommen, und der Beitragssatz so festgelegt, dass er im ersten Jahr 4,25 Prozent betragen soll; danach kann er erhöht werden, jedoch nicht auf mehr als 6 Prozent.

2.2.3.2.4 Teilweise Zahlung der medizinischen Kosten und das Überweisungssystem

Die teilweise Zahlung der Kosten bedeutet, dass alle Versicherten der Volkskrankenversicherung bei der ambulanten und stationären Behandlung einen Teil der medizinischen Kosten selbst zahlen müssen. Der Zweck des teilweisen Selbstbezahlens der medizinischen Kosten ist die Vermeidung der Verschwendung von medizinischen Ressourcen nach der Einführung der Krankenversicherung. Falls ein Patient nur eine Erkältung hat, dann soll er zu einer Praxis gehen, aber nicht ins Krankenhaus. Hier soll die Frage gestellt werden, wie hoch diese teilweisen Kosten sind und wie sie geregelt werden. Nach dem Entwurf des Exekutivvuan werden alle medizinischen Institutionen je nach Größe und Ressourcen in vier

Stufen eingeteilt, nämlich Praxis, lokales Krankenhaus, regionales Krankenhaus und Ausbildungs-Krankenhaus. Die Patienten zahlen dann einen höheren Anteil an den medizinischen Kosten, wenn sie ohne ärztliche Bescheinigung der Notwendigkeit direkt zum Krankenhaus gehen. Wie die Tabelle 2.10 zeigt, sollen nach dem Entwurf des Exekutiv Yuan die Patienten, wenn sie eine Praxis aufsuchen, 20 Prozent der gesamten Kosten zahlen, 25 Prozent im lokalen Krankenhaus, 30 Prozent im regionalen Krankenhaus und 35 Prozent im Ausbildungs-Krankenhaus.

Außer dem Entwurf des Exekutiv Yuan gab es damals noch zwei weitere Vorschläge dazu. Einer stammte von Abgeordneten der KMT, der andere von der DFP. Die Kernpunkte sind hier: Falls der Unterschied der Zahlung eines Teils der medizinischen Kosten zwischen den großen Krankenhäusern und den Grundpraxen größer ist, dann profitieren die Praxen davon. Denn die Überlegung geht davon aus, dass die Patienten, wenn die großen Krankenhäuser für sie mehr Kosten bedeuten, zuerst eine Praxis aufsuchen. Die Praxen zeigten großes Interesse an dieser Regelung, wobei sie von den Abgeordneten der KMT vertreten wurden. Auch die DFP war auf der Seite der Praxen. Der Tarif mit 20: 30: 40: 50 wurde deshalb schließlich als entgeltlicher Tarif verabschiedet. Dem Entwurf der DFP wurde nicht zugestimmt. Erstens waren die 10 Prozent für Praxen zu wenig, trotz deren größeren Unterschied zu den großen Krankenhäusern im Vergleich zum Entwurf von den Abgeordneten der KMT. Zweitens hatte die KMT im Legislativ Yuan sowieso die Mehrheit; nach der Niederlage bei der Abstimmung zum Entwurf der DFP unterstützen einige Abgeordnete der DFP sofort den Entwurf der KMT, um ihre Unterstützung für die Praxen zu zeigen (siehe Tabelle 2.10). Der Entwurf des Exekutiv Yuan hatte in diesem Punkt keine Chance auf Zustimmung.

Tabelle 3.10: Überblick über die drei Tarife der Anteile an den medizinischen Kosten

Entwürfe Medizinische Institution	Exekutiv Yuan	KMT-Abgeordnete				DFP-Abgeordnete			
		KMT	DFP	andere	Ins.	KMT	DFP	andere	Ins.
Praxis	20	20				10			
Lokales Krankenhaus	25	30				20			
Regionales Krankenhaus	30	40				40			
Ausbildungs-Krankenhaus	35	50				50			
Ergebnis der Zustimmung	--	63	15	8	86	0	34	1	35

Quelle: Chan, Jin-Yueh (1995: 84-85).

3.2.3.2.5 Trennung von ärztlicher Behandlung und Medikamenten

Die Trennung von ärztlicher Behandlung und Medikamenten wollte die Regierung einführen, um die Kosten der Medikamente zu regulieren. Die Patienten bekamen normalerweise zuerst ärztliche Behandlung und dann erhielten sie das Medikament auch direkt in der Praxis oder im Krankenhaus. Die Untrennbarkeit von ärztlicher Behandlung und Medikamenten existierte seit etwa 45 Jahren und war bereits eine Tradition. Die Ärzte in der Einzelpraxis und die großen Krankenhäuser profitierten sehr davon, denn sie selbst konnten die Kosten der Medikamente ganz einfach kontrollieren. Doch die Regierung wollte nach der Einführung der Volkskrankenversicherung bei den Kosten jeder Ausgabe, ebenso wie bei den Medikamenten, intervenieren, um die Gesamtausgaben zu kontrollieren. Die Preise der Medikamente könnten durch die Trennung von ärztlicher Behandlung und Erhalten der Medikamente nicht mehr „unter dem Tisch gemacht“ werden und müssten alle klar durch Rechnungen belegt werden. Diese neue Maßnahme betraf unmittelbar den Profitverlust der Ärzte, Krankenhäuser und Apotheker. Nach der Trennung von ärztlicher Behandlung und Medikamenten würden die Apotheker wegen der Überprüfung der Rezepte der Ärzte wichtiger für die Patienten und könnten deshalb bessere Einkommen erhalten. Doch die Widerstände dagegen von den Ärzteverbänden und den Krankenhäusern, die oft von großen Unternehmen als Investition aufgebaut worden waren, waren sehr stark; außerdem musste dafür die Zustimmung zur Volkskrankenversicherung rechtzeitig, wie von der KMT-Regierung gewünscht, erfolgen. Die Zeit für Kompromisse zwischen allen Interessen war knapp. Die Abgeordneten entschieden schließlich, dass die Trennung von ärztlicher Behandlung und Medikamenten zwei Jahre nach der Einführung der Volkskrankenversicherung durchgesetzt werden sollte. Die Entscheidung verschob den Interessenkonflikt jedoch nur. Im Jahr 1997, nämlich zwei Jahre nach der Einführung der Volkskrankenversicherung 1995, kam es t zwischen Ärzten und Apothekern wegen der Durchsetzung dieser Trennung zu einem gravierenden Konflikt. Er wird im folgenden Abschnitt dargestellt.

Andere Schwerpunkte

Außer den oben genannten Streitpunkten gab es noch andere wichtige, die oft die Kosten und die verschiedenen Interessen der Sozialgruppen betrafen, bzw. die Zahlung bei Geburten, nämlich die unterschiedliche Zahlung bei natürlicher und künstlicher Geburt. Das Thema

hatte früher bereits zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen Ärzteverbänden und einigen Sozialgruppen, die sich mit Frauenrecht beschäftigen, geführt. Andere Schwerpunkte waren die Zahlungsweise der ärztlichen Behandlung, nämlich auf welche Weise die ärztlichen Kosten berechnet werden sollen. Soll es nach dem Fall der Krankheit oder nach einer bestimmten Zahlung pro Kopf gerechnet werden? Es betraf unmittelbar die Interessen der Ärzte, die mit der Zahlungsweise beim Entwurf des Exekutivyuans unzufrieden waren. Die Zahlungsweise war wie der Entwurf des Exekutivyuans so verabschiedet worden, dass die ärztliche Behandlung etwa 220 NT (14,67 DM) pro Kopf kostet. Manche Ärzte drohten daraufhin mit der Ablehnung der Teilnahme an der Volkskrankenversicherung.

Doch unter dem Druck des Einführungszeitpunkts, den die KMT-Regierung versprochen hatte, musste das Gesetz der Volkskrankenversicherung vor Juni 1994 im Legislativ Yuan verabschiedet werden. Eigentlich war es ein Konsens für beide Volksparteien, KMT und DFP. Das ganze Gesetz der Volkskrankenversicherung war innerhalb von nur 4 Tagen (zwischen 15. und 19. Juli 1994) verabschiedet worden. Die Abgeordneten arbeiteten sogar auch während der Nacht. Man kann davon ausgehen, dass die Qualität des ganzen Gesetzes deshalb fragwürdig ist. Aufgrund des Drucks, das Gesetz unbedingt vor Ende Juli verabschieden zu müssen, sowie aufgrund der Überarbeitung und Übermüdung der Abgeordneten, war die sehr wichtige Regel der Pflichtmaßnahme in der Volkskrankenversicherung zunächst durch die Zustimmung der Mehrheit zur freiwilligen Beteiligung an der Volkskrankenversicherung verabschiedet worden. Danach war es im September wieder zur Zwangsmaßnahme korrigiert worden. Und bis nach der Korrektur im September 1994 ging der Evaluationsprozess im Legislativ Yuan vor der Einführung der Volkskrankenversicherung nie wirklich zu Ende.

3.2.4 Die Implementierung (1995) und die zusätzlich neu angekündigten Maßnahmen danach

3.2.4.1 Reaktion der Bevölkerung auf die Einführung der Volkskrankenversicherung

Nach der Proklamation der Korrektur der Zwangsmaßnahmen des Legislativ Yuan durch Präsident Lee im Oktober 1994 ist die Volkskrankenversicherung am 1. März 1995 eingeführt worden (siehe Tabelle 3.2). Doch die Einführung der Volkskrankenversicherung ist keine Erfolgsgarantie. Denn hinter ihrer Einführung standen politische Absichten und Strategien: Die KMT-Regierung erwartete sich eine positive Auswirkung auf die erste Präsidentenwahl

1996. Deshalb wurden viele Schwerpunkte im Legislativ Yuan nicht ausführlich diskutiert, die baldige Zustimmung zum ganzen Gesetz war damals das einzige Ziel. Trotz vieler ungelöster Fragen stieg die Zufriedenheit der Bevölkerung im Lauf der Zeit allmählich. Am Anfang waren nur etwa 20 bis 24 Prozent der Bevölkerung in Taiwan mit der Volkskrankenversicherung zufrieden, Ende 1996 waren bereits 68 Prozent damit zufrieden,¹¹⁵ und weiterhin bleiben stabil 70 Prozent der Bevölkerung mit der Volkskrankenversicherung zufrieden.¹¹⁶ Es kann festgestellt werden, dass die zunehmenden Kosten bzw. Beitragszahlungen für Versicherte am Anfang der Einführung der Volkskrankenversicherung ein Grund für Unzufriedenheit sein konnten. Nach den Ergebnissen der Umfragen ergibt sich auch, dass die Versicherten nicht nur Beiträge zahlen, sondern auch die medizinischen Kosten teilweise selbst bezahlen müssen. Außerdem gab es bei jeder Behandlung immer noch eine Anmeldegebühr (50 NT, etwa 3,33 DM). Aber im Allgemeinen empfindet der Großteil der Bevölkerung, vor allem die Leute mit relativ niedrigem Einkommen und ältere Menschen sowie die Menschen, die vor der Durchsetzung der Volkskrankenversicherung nicht versichert waren, mehr Sicherheit nach der Einführung der Volkskrankenversicherung.

3.2.4.2 Reformen

Nach der Implementierung waren auch einige zusätzliche neue Maßnahmen für die Volkskrankenversicherung angekündigt worden. Doch eine erhebliche Korrektur bzw. Strukturveränderung gab es bisher nicht. Einige neue Maßnahmen wurden angekündigt. Das waren die Veränderung des Tarifes der zum Teil von den Versicherten gezahlten Kosten (1995), die Durchsetzung der Trennung von ärztlicher Behandlung und Abholung der Medikamente (1997) sowie die zum Teil von den Patienten gezahlten Kosten der Medikamente (1999). Der Anteil der Kosten der Medikamente wird in Tabelle 3.17 gezeigt und dabei ausführlich dargestellt. Nachfolgend werden hier drei wichtige Entwicklungen skizziert.

3.2.4.2.1 Veränderung der teilweise von Versicherten gezahlten ambulanten Kosten (1995)

Das auf Kontrolle der medizinischen Kosten ausgelegte Überweisungssystem Kontrolle der lief nach der Einführung nicht gut, weshalb der ursprüngliche Tarif mit 20: 30: 40: 50

¹¹⁵ Die Reportage zwei Jahre nach der Einführung der Volkskrankenversicherung 1997: 292-298.

¹¹⁶ Liou (1999: 142).

Prozent der zum Teil von Versicherten gezahlten ambulanten Kosten geändert wurde. Ohne Überweisungssystem gehen die meisten Patienten gehen oft direkt zu den großen Krankenhäusern, denn traditionell genießen große Krankenhäuser bei der Bevölkerung ein besseres Ansehen als kleine Praxen. Dies hat sich durch das Überweisungssystem und die zum Teil selbst von den Patienten gezahlten Kosten nicht geändert. Die Gesundheitsbehörde kündigte deswegen einen neuen Tarif an.¹¹⁷ Die Interessen der Mehrheit der Patienten, die zu großen Krankenhäusern gehen, mussten auch berücksichtigt werden. Außerdem wurde der Kostenunterschied zwischen Praxen und großen Krankenhäusern wurde kleiner, und das ursprüngliche Ziel, durch das Überweisungssystem die medizinischen Kosten zu kontrollieren, wurde bedeutungslos.

3.2.4.2.2 Trennung von ärztlicher Behandlung und Medikamenten (1997)

Das größte Ereignis nach der Implementierung der Volkskrankenversicherung sollte die Durchsetzung der Trennung zwischen ärztlicher Behandlung und Medikamenten im Jahr 1997 sein. Wie die bei der Zustimmung zusätzlich getroffene Entscheidung besagt, musste dies zwei Jahre nach der Implementierung eingeführt werden. Der Staat ist verantwortlich für die Regulierung der Finanzierung und muss deswegen die Kosten kontrollieren. Die Trennung von ärztlicher Behandlung und Medikamenten macht die Kosten der Medikamente deutlich. Weiterhin können die Apotheker dadurch die Qualifikation ihres Berufes betonen, und ihr Status steigt aufgrund ihrer wesentlichen Rolle bei der Überprüfung der Rezepte der Ärzte. Die Ärzteverbände haben, um ihre eigenen Interessen durchzusetzen, gegen diese Trennung von ärztlicher Behandlung und Medikamenten gekämpft. Auch der Apothekerverband hatte für die Durchsetzung der eigenen Interessen Gegenmaßnahmen unternommen. Doch aufgrund des Prinzips „das Staatsinteresse zuerst“ wurde die Trennung 1999 unter Protesten eingeführt. Das Ziel, das der Staat erreichen wollte, wurde jedoch nicht ganz erreicht. Eine Situation, die von der Trennung von ärztlicher Behandlung und Medikamenten abweicht, entstand. Die ideale Situation soll sein, dass die Patienten nach der ärztlichen Behandlung ein Rezept vom Arzt bekommen und dann zur Apotheke gehen, um dort die Medikamente abzuholen (wie in Deutschland). Doch im Gesetz steht nicht, dass die Ärzte keine Apotheker bei sich anstellen dürfen. Die Ärzte stellen also praktisch einen Apotheker in der Praxis an, um zu beweisen,

¹¹⁷ Vgl. Tabelle 3.15. Der alte Tarif 20: 30: 40: 50 wurde geändert. Wenn die Partienten, ohne das Überweisungssystem zu verwenden, zu Krankenhäusern gehen, dann müssen sie 50 NT Dollar für lokale Krankenhäuser bezahlen, 100 NT Dollar für regionale Krankenhäuser und 150 NT Dollar für

dass die Ärzte nicht mehr zuständig für die Medikamente sind. Die Krankenhäuser machen es genauso. Die absolute Trennung zwischen ärztlicher Behandlung und Medikamenten ist nur theoretisch durchgesetzt worden, war aber praktisch nicht erfolgreich.

3.2.4.2.3 Privatisierung der Krankenkasse (1997)

Die Planung der Reform der Krankenkassenstruktur sollte wie vereinbart 1994, zwei Jahre nach der Einführung der Volkskrankenversicherung, beginnen. Das dringende Problem war nach wie vor die zunehmenden medizinischen Ausgaben; die beiden Parteien wollten durch eine große Reform der Krankenkasse zwei Ziele erreichen, nämlich die medizinischen Ausgaben zu kontrollieren und die Effizienz zu erhöhen. Bei der Privatisierung der Krankenkasse gibt es verschiedene Modelle; welche Rolle soll dabei der Staat in der neuen Institution spielen? Was für ein Mechanismus wird bei den Krankenkassen nach ihrer Privatisierung ablaufen? Beide Parteien legten auch einige Entwürfe vor. Die KMT betonte die Rolle der Regierung im System der Krankenkassenprivatisierung. Im Gegensatz dazu wurde bei der DFP die Konkurrenz des Marktes betont. Beide Entwürfe hatten keine Konsenspunkte für die Kontrolle der medizinischen Kosten und die Erhöhung der Effizienz. Die Reform konnte nicht durchgesetzt werden, die Verwaltungsstruktur der Volkskrankenversicherung blieb, wie sie war. Die Vernachlässigung der physischen Analyse der Patienten könnte der Grund für die Niederlage der Reform beider Parteien sein.¹¹⁸

3.3 Das System der Volkskrankenversicherung

Das System der Volkskrankenversicherung in Taiwan ist durch folgende Merkmale charakterisiert:

1. Das System der Volkskrankenversicherung ist eingeführt worden, um ein universelles System zu schaffen. Die ganze Bevölkerung in dieser Volkskrankenversicherung zu erfassen war nach wie vor das wesentlichste Ziel.

Ausbildungskrankenhäuser bezahlen.

¹¹⁸ “What is interesting at this point is that politics of health care reform in Taiwan has been confined by self-limitation of political economic analysis and thereby putting much stress on macro-power of the state intervention. Consequently, analysis of health care reform acknowledges no significance of personal psychology formation in the process of micro/relationship unintentionally provides the basis for such a convergence politics” (Chang, Shryung 1997: 32-35).

2. Trotz des universalen Charakters behält das System auch partikularischen Charakter. Obwohl die Versicherten alle den gleichen Beitragssatz zahlen, sind doch die Verteilung der Beiträge zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie dem Staat und das als Grundlage der Beiträge berechnete Einkommen je nach Kategorie, nämlich je nach Beschäftigungsgruppe, unterschiedlich.
3. Die Struktur der Volkskrankenversicherung orientiert sich an einer zentralisierten und verstaatlichen Regulierung. Es gibt keine Kassenkonkurrenz.
4. Die angemessene Höhe der Beiträge in einem Krankenversicherungssystem ist zwar nach wie vor zu berücksichtigen, doch die bei der Regierung gemeldeten Menschen mit niedrigem Einkommen sowie Behinderte können entweder von den Beiträgen befreit werden oder weniger Beiträge zahlen. Von dieser Volkskrankenversicherung ist also nicht nur die Krankenversicherung, sondern auch die Sozialfürsorge betroffen.

Die Volkskrankenversicherung wird oft als erster Schritt zu einem wohlfahrtsstaatlichen Aufbau in Taiwan betrachtet. Zusammenfassend orientiert sich die Volkskrankenversicherung an der konservativen Richtung, die sich vom liberalen und sozialdemokratischen Typus des Wohlfahrtsstaates von Esping-Andersen unterscheidet. Abgesehen von vergleichsweise niedrigen Beiträgen und Leistungen ist die Volkskrankenversicherung, aufgrund der Aufteilung in Kategorien nach unterschiedlichen Berufsgruppen, sehr stark korporalistisch-etatistisch gefärbt. Die angemessene Höhe der Beiträge ist zwar sehr wichtig, doch der Schutz gegen Einkommensausfälle, z.B. die Beitragsbefreiung von bestimmten Volksgruppen, erreicht doch ein bestimmtes Niveau.

3.3.1 Personenkreis

Das wesentlichste Ziel der Einführung der Volkskrankenversicherung war die Erweiterung auf den Teil der Bevölkerung, der früher nicht gesundheitlich versichert war (ca. 45%). Das System der Zugehörigkeit zur Volkskrankenversicherung ist, wie das System der Beitragseinnahme, in sechs Kategorien eingeteilt (siehe Tabelle 3.12). Das alte Sozialversicherungssystem und dessen partikularistische Eigenschaft sind darin noch spürbar. Die Familienangehörigen derer, die in der alten Arbeiterversicherung waren, vor allem die Kinder und Alten sowie die nicht erwerbstätigen Hausfrauen, profitieren von der Einführung

der Volkskrankenversicherung. Nach dem Gesetz der Volkskrankenversicherung ist die Beteiligung an diesem staatlichen Krankenversicherungssystem obligatorisch, wenn man in Taiwan länger als 4 Monate wohnt und zu einer dieser Kategorien gehört. Nur die Arbeitgeber und Freiberufler sowie die Selbständigen können freiwillig wählen, ob sie sich an der Volkskrankenversicherung beteiligen. Ausländer mit Aufenthaltserlaubnis können sich auch an ihr beteiligen. Außerdem waren anfänglich auch Soldaten aufgrund der Geheimhaltung nicht an der Volkskrankenversicherung beteiligt, doch diese Praktik wurde im Jahr 2001 aufgegeben. Die Situation der Beteiligung an der Volkskrankenversicherung ist, wie Tabelle 3.11 zeigt, positiv zu bewerten. Die Beteiligungsrate beträgt stabil etwa 97 Prozent der Gesamtbevölkerung Taiwans.

Tabelle 3.11: Versichertenanteil an der Gesamtbevölkerung bei der VKV (in %)

Monat/Jahr	03/1995	12/1995	12/1996	12/1997	12/1998	12/1999	06/2000
Versichertenrate (%)	91,51	92,41	95,95	96,27	96,08	96,06	96,05

Quelle: 1. Zustand, Probleme und Lösungen der sozialen Wohlfahrt Taiwans (1998: 57). 2. Zheng, Wuen-Huei (2000: 5).

3.3.2 Finanzierung

3.3.2.1 Beiträge

Die Regierung gab am Anfang 1 Milliarde NT Dollar als Startfinanzierung. Trotzdem soll die Finanzierung der Volkskrankenversicherung grundsätzlich durch Beiträge erfolgen. Außerdem müssen die Versicherten noch zusätzlich bei der ambulanten Behandlung die medizinischen Kosten teilweise selbst zahlen. Angesichts der zunehmenden finanziellen Schwierigkeiten mussten die Versicherten ab August 1999 auch bei Abholung der Medikamente teilweise die Kosten tragen. Also kann festgestellt werden, dass die im Vergleich zu westlichen Ländern relativ niedrigen Beiträge einer der Kernpunkte für die allmählich auftauchende Schwierigkeit des Finanzausgleichs der Volkskrankenversicherung und die zunehmenden Programme zur Beteiligung der Versicherten an den Kosten sind. Nach dem Gesetz der Volkskrankenversicherung soll der Beitrag in folgender Weise berechnet werden:

A. Beitrag für den Anteil der Versicherten im Allgemeinen = Einkommen x Beitragssatz x (1 Versicherter + Zahl der Familienangehörigen) x Anteil der Verteilung der Beiträge.

B. Beitrag für den Anteil von Arbeitgebern und Staat = Einkommen x Beitragssatz x (1 Versicherter + durchschnittliche Familienangehörigenzahl des Versicherten) x Anteil der Verteilung der Beiträge.

Ein Beispiel für den Beitrag eines Arbeitnehmers in der Kategorie 1, falls er über ein Mindest- Einkommen von 14010 NT Dollar und 3 Familienangehörige (Ehefrau und Kinder) verfügt:

A. Beitrag für Arbeitnehmer im allgemeinen = $14010 \times 4,25\% \times (1+3) \times 30\% = 714,51$ NT Dollar (etwa 47,63 DM)

B. Beitrag für den Arbeitgeber in diesem Fall = $14010 \times 4,25\% \times (1 + 0,88) \times 60\% = 671,64$ NT Dollar

C. Beitrag für den Staat in diesem Fall = $14010 \times 4,25\% \times (1 + 0,88) \times 10\% = 111,94$ NT Dollar

Trotz der festgelegten Berechnungsweise der Beiträge zahlt nicht jeder Versicherte den gleichen Beitrag. Nur der Beitragssatz ist für jeden gleich; andere Variablen der Beiträge wie Einkommen und die Zahl der Familienangehörigen sowie die Verteilung der Beiträge sind unterschiedlich je nach Familienstand und der Beschäftigungskategorie der Versicherten. Das ganze System der Beitragszahlung der Volkskrankenversicherung ist grundsätzlich in sechs Kategorien, nach unterschiedlicher Beschäftigung, eingeteilt (siehe Tabelle 3.12). Die Berechnungsweise der Beiträge soll vor allem für Gerechtigkeit und Gleichheit, vor allem die Umverteilung der Ressourcen, sorgen. In einer weiteren Analyse wird dargestellt, dass die Umverteilung der Ressourcen durch die Beitragszahlung zur Volkskrankenversicherung Taiwans nicht zu erreichen ist. Das System der Beitragszahlung spiegelt sehr die politische Einstellung der KMT wieder. In diesem Abschnitt werden alle damit zusammenhängenden Variablen wie Einkommen, Beitragssatz und Verteilung der Beiträge sowie die Zahl der Familienangehörigen der Versicherten in der Tabelle 3.12 zusammengefasst dargelegt und analysiert

Tabelle 3.12 : Verteilung der Beiträge in der VKV

Personengruppen			Einkommen (NT Dollar)	Verteilung der Beiträge		
				Versicherte	Arbeitgeber	Staat
1	staatliche öffentliche Bedienstete	Versicherte & ihre Familienangehörigen	14010-53000	40	0	60
	Lehrer und Angestellte in Privatschulen	Versicherte & ihre Familienangehörigen	14010-53000	40	30	30
	Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft und in öffentlichen Unternehmen	Versicherte & ihre Familienangehörigen	14014-53000	30	60	10
	Arbeitgeber, Freiberufler und Selbständige	Versicherte & ihre Familienangehörigen	53000	100	0	0
2	Mitglieder der Berufsgewerkschaften,	Versicherte & ihre Familienangehörigen	17400	60	0	40
	Mitglieder der Gewerkschaft der Seeleute und des Berufsvereins der Kapitäne		33300-36300			
	Arbeiter auf ausländischen Schiffen		53000			
3	Landwirte und Mitglieder des Landwirtschafts- und Fischereivereins	Versicherte & ihre Familienangehörigen	16500	30	0	70
4	Familienangehörige der Soldaten	Familienangehörige		40	0	60
5	Personen mit niedrigem Einkommen	Versicherte & ihre Familienangehörigen	Durchschnittlicher Wert aller Versicherten	0	0	100
6	Veteranen und ihre Familienangehörigen	Versicherte		0	0	100
		Familienangehörige		30	0	70
	Andere: vor allem Nichterwerbstätige	Versicherte & ihre Familienangehörigen		60	0	40

Quelle: Chan, Jin-Yueh (1995: 54), Kuo, Ming-Cheng (1998 : 470-471).

3.3.2.2.1 Beitragssatz

Nach dem Gesetz der Volkskrankensversicherung sollte der Beitragssatz zwischen 4,5% und 6% liegen und nicht höher als 6% sein. Doch im ersten Jahr wurde der Beitragssatz mit 4,25% festgelegt, und bisher wurde er aufgrund der Furcht vor möglicher Unzufriedenheit der Bevölkerung noch nicht geändert. Der Beitragssatz ist, verglichen mit westlichen Ländern,

relativ niedrig, doch nach der Beitragsbefreiung bestimmter Bevölkerungsgruppen bzw. Behinderter und Bezieher von niedrigen Einkommen ist der reale Beitragssatz nur 4,13%. Das Wachstum der Ausgaben der gesamten Kosten in der Volkskrankenversicherung ist schneller als das Wachstum der Einnahmen durch die Beiträge. Ohne den Beitragssatz zu erhöhen wird die Finanzierung noch schwieriger.

3.3.2.2.2 Einkommen

Die Beiträge werden anhand des Mindestlohns, aber nach keinem realen oder durchschnittlichen Einkommen berechnet. Dies wird oft als eine der Ursachen für die finanziellen Schwierigkeiten der Volkskrankenversicherung betrachtet. Die Tabelle 3.13 zeigt, dass das für den Beitrag berechnete Einkommen in der ersten Kategorie zwischen 14014 und 53000 NT Dollar (etwa 934- 3533 DM) liegt. Und das Einkommen in der 4., 5. und 6. Kategorie wird mit dem durchschnittlichen Einkommen aller Versicherten berechnet. Einige Anmerkungen sind hierzu zu machen. Erstens entsprechen 53000 NT Dollar als das höchste Einkommen nicht dem realen Einkommen. Zweitens beträgt das angenommene durchschnittliche Einkommen der Versicherten etwa 22879 NT Dollar (1525,27 DM), viel weniger als das reale durchschnittliche Einkommen der Bevölkerung. Drittens ist das Einkommen von 5300 NT Dollar als Rechnungsgrundlage für die Beiträge von Arbeitgebern und Freiberuflern sowie Selbständigen viel zu wenig. Aus solchen Gründen ist die Funktion der Umverteilung des Einkommens in der Volkskrankenversicherung sehr begrenzt. Doch jede Erhöhung des angenommenen Einkommens bedeutet zunehmende Beiträge für Versicherte und Arbeitgeber sowie für den Staat; die Erhöhung wird deshalb nicht durchgeführt, obwohl so die reale Einkommenssituation besser wiedergespiegelt würde und der Finanzausgleich gelingen könnte.

3.3.2.2.3 Verteilung der Beiträge

Die Beiträge zur Volkskrankenversicherung werden auf Versicherte, Arbeitgeber und den Staat verteilt. Auf einen Punkt soll hier aufmerksam gemacht werden; nämlich dass der Staat außer den Beiträgen für die Gruppe der Staatsbediensteten auch die Beiträge von anderen Beschäftigungsgruppen zum Teil bezahlt (siehe Tabelle 3.13). Der Staat zahlt für die Mitglieder der Berufsgewerkschaft und der Gewerkschaft der Seeleute sowie der Gewerkschaft des Vereins der Kapitäne 40 Prozent der Beiträge. Für die Versicherten anderer

Kategorien zahlt der Staat auch zwischen zehn und 100 Prozent der Beiträge. Deswegen verfügt der Staat über eine starke Interventionsmacht. Die ursprüngliche Begründung für einen Anteil des Staates bei der Finanzierung der Volkskrankenversicherung war die Berücksichtigung der Beitragszahlungsfähigkeit der Versicherten. Doch die baldige Zustimmung zu diesem Gesetz ließ keine ausführliche Diskussion darüber zu. Wenn Arbeitgeber und Versicherte keine Beiträge mehr zahlen wollten, müsste der Staat die Finanzierung übernehmen. Diese starke staatliche Intervention in der Volkskrankenversicherung Taiwans macht auch die große Reform der Finanzierung bzw. die Erhöhung der Beiträge schwierig. Dieser negative Effekt entsteht durch die übermäßige Berücksichtigung politischer Stimmen.

3.3.2.2.4 Zahl der Familienangehörigen

Der Beitrag muss auch mit der Anzahl der Familienangehörigen der Versicherten berechnet werden. Man kann davon ausgehen, dass ein Versicherter mit mehreren Familienangehörigen höhere Beiträge zahlen muss. Die höchste Gesamtzahl der Familie soll nach dem Gesetz der Volkskrankenversicherung fünf sein. Das bedeutet, dass, falls die Zahl der Familienangehörigen mehr als fünf ist, der Beitrag trotzdem höchstens mit fünf gerechnet wird. Die Arbeitgeber und der Staat übernehmen nach dem Gesetz der Volkskrankenversicherung die Beiträge, aber sie zahlen die Beiträge nach der durchschnittlichen Familienangehörigenzahl aller Versicherten. Diese Zahl ist nach der Einführung der Volkskrankenversicherung viele Male nach unten korrigiert worden (siehe Tabelle 3.13). Vermutlich wird die Zahl in Zukunft wieder nach unten bis 0,78 korrigiert. Die Arbeitgeber und der Staat profitieren deshalb von der Entlastung der Beitragszahlung.

Tabelle 3.13: Überblick über die Veränderung der durchschnittlichen Familienangehörigenzahl aller Versicherten
Quelle: Zheng, Wuen-Huei (2000: 11-12).

Jahr	1995	1996	10/1996-3/1998	3/1998-1999
Zahl	1,36	1,1	0,95	0,88

Quelle: Zheng, Wuen-Huei (2000:11-12)

3.3.2.2 Finanzausgleich

Die Bilanzsituation der Volkskrankenversicherung ist nicht optimal. Die Bilanz zwischen Einnahmen der Beiträge und Ausgaben aller Kosten, vor allem medizinischer Kosten, ist ab 1998 bereits negativ (siehe Tabelle 3.14). Das ursprüngliche Ziel der KMT-Regierung, die finanziellen Schwierigkeiten der existierenden Sozialversicherungen durch die Einführung der Volkskrankenversicherung zu lösen, wird nicht erreicht. Dafür gibt es einige Ursachen. Erstens ist die Wachstumsrate der Ausgaben aller Kosten bei der Volkskrankenversicherung größer als die der Einnahme der Beiträge. Falls die Tendenz so weiter geht, dann wird es bald noch größere Schwierigkeiten beim finanziellen Ausgleich geben. Zweitens ist die Erhöhung der Beiträge aufgrund der politischen Berücksichtigung der Stimmengewinne in der Wahl fast unmöglich. Drittens ist die Effizienz der Regulierung der Finanzbilanz der jetzigen staatlich zentralisierten Krankenkasse sehr begrenzt. Viertens ist die Regulierung der medizinischen Anwendungen nicht machbar angesichts der Zahlung bestimmter, festgesetzter Kosten pro Kopf.¹¹⁹ Also kann festgestellt werden, dass die Änderung der Betriebsarten bzw. der Übergang von der Zentralisierung zur Privatisierung der Krankenkasse und die Reform der Zahlungsweise der medizinischen Kosten möglicherweise Methoden für die Verbesserung der finanziellen Bilanz der Volkskrankenversicherung sind.

Tabelle 3.14: Überblick über die Finanzbilanz der VKV (Milliarden NT Dollar)

Jahr	1995	1996	1997	1998	1999	2000
(1) Beitragseinnahme	1938,8	2402,4	2405,5	2573,8	2630,7	2789,0
(2) Wachstumsrate der Beitragseinnahme (%)	--	2,9	0,1	7,0	2,2	6,0
(3) Ausgaben der medizinischen Kosten	1548,7	2232,2	2378,7	2620,4	2859,0	2955,3
(4) Wachstumsrate bei den Ausgaben der medizinischen Kosten (%)	--	17,0	6,6	10,2	9,1	3,4
(5)=(1) - (3)	390,2	170,1	26,8	-46,6	-228,3	-166,3
(6)=(2) - (4)	--	-14,1	-6,4	-3,2	-6,9	2,6

Quelle: Zheng, Wuen-Huei (2000: 12-13).

¹¹⁹ Liou Xian-Wuen 1999:132-133.

3.3.3 Leistungen

3.3.3.1 Leistungen im Allgemeinen

Die Leistungen der Volkskrankenversicherung im Allgemeinen sind die ambulante und stationäre Behandlung und die Gesundheitsvorsorge gegen Risiken wie Krankheit oder Unfälle sowie die Versorgung im Falle einer Schwangerschaft. Die Arzneimittel und andere begrenzte Hilfsmittel werden auch von der Volkskrankenversicherung gezahlt. Doch Leistungen wie Schönheitsoperationen, Transportkosten, Anmeldegebühren, Rollstühle, Zahnersatz, Glasaugen und Brillen sowie andere nicht im Gesetz geregelte Leistungen werden nicht von der Volkskrankenversicherung übernommen.

3.3.3.2 Zum Teil von Versicherten gezahlte Leistungen

Außer den o.g. Leistungen im Allgemeinen gibt es andere Leistungen, deren Kosten von den Versicherten teilweise selbst bezahlt werden müssen. Dies ist die sogenannte „Aufteilung der Kosten“. Angesichts der Aussagen des Exekutivvuan ist das ursprüngliche Ziel für die teilweise Teilung der Kosten die Kontrolle der Verwendung der medizinischen Ressourcen. Die Versicherten sind dadurch auch für die gesamten Ausgaben der medizinischen Kosten in der Volkskrankenversicherung zum Teil verantwortlich. Die Versicherten sollen auch angeregt werden zu überlegen, ob sie wirklich medizinische Behandlung brauchen, falls sie selbst auch über ihre Beitragszahlung hinausgehende Kosten teilweise zahlen müssen. Doch diese Aufteilung der Kosten entwickelte sich zu einer Methode, den verschlechterten Finanzzustand der Volkskrankenversicherung zu beheben. Die Ankündigung der Einführung einer Kostenaufteilung für Medikamente ist ein typisches Beispiel dafür.

Nach dem Gesetz der Volkskrankenversicherung hängt die Regelung der zum Teil von den Versicherten gezahlten Leistungen mit dem Überweisungssystem zusammen. Tabelle 3.15 zeigt, dass die Versicherten bei ambulanter Behandlung zum Teil die Kosten entsprechend der Einstufung der Krankenhäuser übernehmen müssen. Bei ambulanter Behandlung müssen die Versicherten ohne Überweisung nach der Einstufung der Krankenhäuser zwischen 50 und 150 NT Dollar (etwa 3,33 –10 DM) selbst zahlen. Nach der ursprünglichen Regelung soll der Anteil der Kosten nach dem Überweisungssystem mit etwa 20 bis 50 Prozent der Kosten bei ambulanter Behandlung berechnet werden. Doch nach der Einführung funktionierte das

Überweisungssystem nicht so gut wie geplant, weshalb die Gesundheitsbehörde eine vereinfachtere Reform an. Außerdem müssen die Versicherten bei stationären Behandlungen auch die Kosten zum Teil selbst übernehmen. Die Kosten werden je nach Art der Krankheit (akut oder chronisch) und der Dauer der stationären Behandlung berechnet (siehe Tabelle 3.17).

Außer ambulanter und stationärer Behandlung müssen die Versicherten nach der Ankündigung im August 1999 bei Abholung der Medikamente auch deren Kosten teilweise selbst bezahlen. Tabelle 3.18 zeigt, dass, wenn die Kosten des Medikaments mehr als 100 NT (etwa 7 DM) betragen, die Patienten 20 NT (etwa 1,33 DM) je 100 NT anteilig bezahlen. Das bedeutet, falls die Kosten des Medikaments weniger als 100 NT betragen, müssen die Patienten nichts zahlen. Aber wenn die Kosten der Medikamente zwischen 101 und 200 NT betragen, dann müssen die Patienten 20 NT davon selbst bezahlen. Falls die Kosten der Medikamente zwischen 201 und 300 NT sind, dann bezahlen die Patienten 40 NT mehr. Nach dieser Regel sollen die Patienten auch die Kosten der Medikamente teilweise übernehmen.

Tabelle 3.15: Überblick über die Kostenbeteiligungen bei ambulanten Behandlungen

Art der ambulanten Behandlung	Anteil der Kosten Bei Versicherten	ambulante Behandlung im allgemeinen	ambulante Behandlung beim Zahnarzt	ambulante Behandlung bei chinesischer Medizin	Notambulanz-Behandlung
Stufen der Krankenhäuser					
Praxis	20%	50	50	50	150
Lokale Krankenhäuser	30%	50	50	50	150
Regionale Krankenhäuser	40%	100	50	50	210
Ausbildungskrankenhäuser	50%	150	50	50	420

Quelle: Tung, Chung-Min (1996: 6-15).

Tabelle 3.16: Überblick über die Kostenbeteiligungen bei stationären Behandlungen

Dauer der akuten Krankheit (Tag)	unter 30		Von 31 bis 60		über 61
von Versicherten gezahlter Anteil an Gesamtkosten (in %)	10%		20%		30%
Dauer der chronischen Krankheit (Tag)	unter 30	von 31 bis 90	von 91 bis 180	über 181	
Von Versicherten gezahlter Anteil an Gesamtkosten (in %)	5%	10%	20%	30%	

Quelle: Das vierte Kapitel im Gesetz der Volkskrankenversicherung S.7.

Tabelle 3.17: Kostenbeteiligungen bei Medikamenten (in NT Dollar)

Gesamtkosten der Medikamente	Unter 100	101-200	201-300	301-400
Teilweise Zahlung der Patienten	0	20	40	60

Quelle: Tung Chung-Min (1996: 6-15).

3.3.4 Probleme

3.3.4.1 Personenkreis

Die Volkskrankenversicherung umfasste zwar, wie Tabelle 2. zeigt, 96 bis 97 Prozent der ganzen Bevölkerung Taiwans und davon auch die beitragsfreie Bevölkerung, z.B. angemeldete Behinderte und Personen mit niedrigem Einkommen. Trotzdem sind etwa 800.000 Taiwanesen wegen der Beitragszahlungsunfähigkeit nicht in der Volkskrankenversicherung. Außer den freiwillig nicht in der Volkskrankenversicherung beteiligten Leuten sind das meistens die Ureinwohner, die Obdachlosen und die Arbeitslosen sowie die gerade Arbeit Suchenden (1998:57) - gerade solche Menschen, die eigentlich dringend gesundheitliche Versorgung brauchen. Zum Beispiel befinden sich die Ureinwohner in Taiwan, die etwa 1,79 Prozent der Gesamtbevölkerung ausmachen, in einer schlechten Lebenslage und haben eine relativ niedrige Lebenserwartung. Andere, wie Obdachlose und Arbeitslose, sind aufgrund der fehlenden Sozialhilfe in Taiwan und aufgrund der begrenzten Finanzbilanz der Volkskrankenversicherung zur Zeit auch nicht krankenversichert.

3.3.4.2 Zu niedrige Beiträge

Der Staat spricht oft vom schlechten Finanzausgleich der Volkskrankenversicherung aufgrund der übermäßigen Verschwendung der medizinischen Ressourcen. Vor allem gehen die Versicherten zu oft zur medizinischen Behandlung. Die Behauptung, der verschlechterte Finanzzustand läge an den wachsenden medizinischen Ausgaben, die es gebe, weil die Versicherten ohne Rücksicht zu oft zum Arzt gingen, ist eigentlich eine unverantwortliche Schuldverschiebung. Die übermäßig niedrigen Beiträge sind eben der wesentliche Grund für den schwierigen Finanzausgleich. Die Denkweise bei der Rechnungsmethode der Beiträge, die sich von der westlichen wohlfahrtsstaatlichen unterscheidet, ist gerade die Ursache für die der Realität nicht entsprechenden Rechnungsmethode der Beiträge. Die Versicherten in Taiwan zahlen zwar relativ niedrige Beiträge, doch müssen sie bei jeder Behandlung eine Anmeldegebühr (zwischen 50 bis 100 NT Dollar) zahlen. Und die ärztliche Behandlung (ambulante und stationäre) muss auch zum Teil von den Versicherten selbst gezahlt werden. Weiterhin werden auch die Kosten der Medikamente zum Teil selbst gezahlt, falls es teurer als 100 NT Dollar ist. Die ganze Institution macht den Anschein, dass die Versicherten auch verantwortlich für den finanziellen Zustand sind. Doch über die fehlende Rationalität der

Beiträge wird nicht in der Politik gesprochen.

Der Beitragssatz der Volkskrankenversicherung liegt in der Regel zwischen 4,5% und 6%, im Vergleich zu anderen Ländern viel zu niedrig. Wie dieser Beitragssatz berechnet wurde, ist immer noch nicht bekannt. Die Begründung der KMT-Regierung war die Rücksichtnahme auf die angemessene Höhe der Beiträge, denn die Versicherten müssen bereits Beiträge für andere Sozialversicherungen zahlen. Für diese neue Volkskrankenversicherung soll der Beitragssatz deshalb nicht mehr sein als bei den existierenden Sozialversicherungen (siehe Tabelle 3.18). Auch die damalige Oppositionspartei wagte es nicht, für einen höheren Beitragssatz einzutreten, weil sie den Zorn der potentiellen Wähler fürchtete. Das Ergebnis dieser Berücksichtigung mehr des politischen und weniger des professionellen Wissens der Sozialversicherungen war der Beitragssatz von 4,25%, der während des Evaluationsprozesses im Legislativ Yuan für das Einführungsjahr vereinbart wurde. Das als Grundlage der Beiträge gerechnete Einkommen ist auch viel zu niedrig.¹²⁰ Der niedrige Beitrag hat nicht nur Einfluss auf die tatsächliche Quantität und Qualität der Leistungen, sondern auch auf den immer schwerer werdenden Finanzausgleich. Das ursprüngliche Ziel der KMT-Regierung, nämlich durch Einführung der Volkskrankenversicherung die alten finanziellen Schwierigkeiten zu erleichtern, ist nicht zu erreichen, vielmehr wird es sogar verhindert. Doch wegen der sich allmählich verschlechternden Finanzbilanz werden weder der Beitragssatz noch das angenommene Einkommen erhöht. In der Tat wird die Kontrolle der medizinischen Ausgaben auch schwer wegen der Berechnungsweise nach Quantität bzw. nach der ärztlichen Behandlung, die etwa 230 NT Dollar (ungefähr 15,33 DM) pro Kopf kostet. Das Überweisungssystem funktioniert aufgrund der Behandlungsgewohnheit der Bevölkerung auch nicht besonders gut. Die Zunahme der zum Teil von den Versicherten gezahlten Leistungen kann zeitweilig als Strategie zur Erreichung des Finanzausgleichs wirken. Aber die Erhöhung und Rationalisierung des Beitragssatzes und des angenommenen Einkommens ist in der heutigen Politik Taiwans kein Thema.

¹²⁰ Vgl. 3.3.2.1.: Beiträge.

Tabelle 3.18: Überblick über die Beitragssätze aller Sozialversicherungen in Taiwan

Programme		Arbeiter-Versicherung	Beamten-Versicherung	Renten-Versicherung für Staatsbedienstete	Sozialversicherung für Beschäftigte in Privatschulen	Kranken-Versicherung für Landwirte	Soldaten-Versicherung	Volkskranken-Versicherung
Beitrags-satz	Ge-setz-lich	6,5-11%	4,5-9%	8%	4,5-9%	6.8%	3-8%	4,5-6%
	Real	6,5%	6,4	8%	4,75%	2,55%	8%	4,25%
Versicherte Einkommen (im NT Dollar)		22106	27621		27771	10200	--	22879
Beiträge		1581	1768	--	1344	254	--	992
Finanzausgleich		+	-	-	+	-	--	+

Quelle: Zustand, Probleme und Lösungen der sozialen Wohlfahrt in Taiwan 1998: 30-32.

3.3.4.3 Schwierigkeiten der Krankenkassenreform

Die größten Probleme der jetzigen Volkskrankenversicherung sind die zur Zeit zunehmenden medizinischen Ausgaben und die niedrige Effizienz sowie sparsame Leistungen. Die niedrigen Beiträge und die Gewohnheiten der ärztlichen Behandlungen von Patienten in Taiwan sowie die staatsmonopolistische Krankenkasse sollen für solche Probleme die Ursache sein. Es kann festgestellt werden, dass eine Reform der Krankenkassenstruktur solche Probleme erleichtern könnte. Die jetzige, verstaatlichte Krankenkasse wird im Grunde genommen von politischen Faktoren beeinflusst, die Rationalisierung der Beiträge sowie andere größere Reformen sind deshalb nicht umzusetzen. Die Regierung will einerseits die Verwaltungsmacht über die Krankenkassen haben, andererseits muss sie aber die finanziellen Schwierigkeiten lösen. Zu den zunehmenden medizinischen Ausgaben kann der Staat keine Gegenmaßnahmen ergreifen, außer praktisch die teilweise von den Patienten gezahlten Kosten zu erweitern. Wie können die Gewohnheiten der Bevölkerung bezüglich ärztlicher Behandlungen geändert werden? Dazu kann diese Krankenkasse als Staatsmonopol nichts tun. Die Niederlage der Krankenkassenreform im Jahr 1997 zeigt die Schwierigkeit der Reform. Danach hat noch keine Partei ein neuerliches Konzept dafür vorgelegt. Es handelt sich hier darum, dass die Reform der Krankenkasse bzw. die Privatisierung der Krankenkassen verschiedene Interessen betreffen. Die neue Rolle des Staates und die Privatisierung der Krankenkassen bedeuten zwar bessere Effizienz, aber auch gleichzeitig höhere Beiträge. Und gerade höhere Beiträge sind ein Tabu für Politiker in

Taiwan. Es symbolisiert die Unzufriedenheit der Wähler und bedeutet möglicherweise verlorene politische Unterstützung und Stimmenverlust. Außerdem ist es immer noch fraglich, ob alle jetzigen Probleme durch eine Reform gelöst werden können. Also bleibt die Reform der Krankenkasse immer noch eine Herausforderung in der Entwicklung der Volkskrankenversicherung.

3.3.4.4 Einrichtung der medizinischen Ressourcen

Außer o.g. Probleme bei der heutigen Volkskrankenversicherung in Taiwan gibt es auch andere Probleme, wie die ungleichmäßigen Aufteilung der medizinischen Ressourcen zwischen Westtaiwan und Osttaiwan, zwischen den großen Städten und den kleinen Dörfern, zwischen Orten in der Ebene und Orten in den Bergen. Die medizinischen Ressourcen in Taiwan bzw. die Anzahl der Krankenhäuser und Ärzte sind in Westen besser als im Osten, in den großen Städten besser als in den Dörfern, in Orten in der Ebene besser als in Orten in den Bergen. Es stellt sich hier die Frage der Gerechtigkeit, denn ein Arbeitnehmer in Osttaiwan profitiert weniger von der Einführung der Volkskrankenversicherung als in Westtaiwan, trotz der Zahlung gleicher Beiträge. Es liegt nicht nur an der ungleichmäßigen Verteilung medizinischer Ressourcen, sondern auch an der regional ungleichmäßigen wirtschaftlichen Entwicklung und Modernisierung. Nach der Einführung der Volkskrankenversicherung versuchte die Regierung zwar, medizinische Ressourcen zwischen den Orten auszugleichen, doch kann sie nicht die ganze ungleichmäßige Situation kurzfristig lösen.

3.4 Das Verhältnis des politischen Wandels zum Entstehungsprozess und das System der Volkskrankenversicherung

3.4.1 Ergebnis: Demokratisierung als Schubkraft, aber auch Bremskraft für die Entwicklung der Volkskrankenversicherung

Die Folgen der Demokratisierung bzw. steigende Ansprüche der Bevölkerung und die immer heftiger gewordene Parteienkonkurrenz in zunehmenden Wahlen nach der politischen Liberalisierung in Taiwan gaben bereits sowohl der Volkskrankenversicherung als auch der übrigen Sozialpolitik Auftrieb. Die Idee einer allgemeinen Krankenversicherung war zwar bereits im Jahr 1986 geplant worden, aber doch erst im Jahr 1992, einige Jahre nach Beginn

der politischen Demokratisierung, schnell vorangetrieben worden. Der Gewinn der Macht ist gerade das Wesen der Politik, aber damit war die Volkskrankenversicherung unter fehlenden Voraussetzungen und ohne ausführliche Diskussion im Legislativ Yuan eingeführt worden. Die dadurch entstandenen Probleme, wie die bisher unsichere Struktur, bzw. die Frage der Privatisierung der Krankenkasse und die irrationalen Beiträge und der deshalb entstandene schwere Finanzausgleich schaden bereits allmählich den positiven Folgen der Einführung der Volkskrankenversicherung, z.B. die erheblich etwa um 45 Prozent auf 96 Prozent gestiegene Beteiligungsrate. Die Übertreibung des Strebens nach politischer Unterstützung, eben die wesentlichste Folge der Demokratisierung Taiwans, wird in diesem Aufsatz deshalb als Schubkraft für die Entstehung der Volkskrankenversicherung, aber auch als Bremskraft für die Leistungen der Volkskrankenversicherung bezeichnet.

In der Tat handelt es sich selbstverständlich um mehr als um Machtkampf in diesem Zeitraum zwischen 1985 und 1995, nämlich um Versuche der KMT, als die einzige politische Macht der Vergangenheit an der Regierung zu bleiben, und um den Kampf der DFP als Oppositionspartei, der sich um Vergrößerung der Partei drehte. Es ist sinnvoll, zuerst die Frage zu stellen, wie die Thesen über die Volkskrankenversicherung sowie die Vorstellungen bezüglich der Sozialpolitik der beiden Volksparteien KMT und DFP in jener Zeit überhaupt waren, und was die Einführung der Volkskrankenversicherung für beide bedeutet. Die These der Parteiendifferenztheorie kann das Auftreten und die Verhaltensweise im Entstehungsprozess vor allem im Legislativ Yuan nicht erklären. Weiterhin entspricht die Analyse der Machtressourcentheorie nach wie vor nicht den Eigenschaften beider Parteien und der tatsächlichen Situation in der Politik Taiwans.

Zweitens bestimmen die alte politische Struktur und die Struktur des Sozialversicherungssystems zum Teil das System und die Leistungen der heutigen Volkskrankenversicherung. Die Thesen der politisch-institutionellen Theorie können zum großen Teil das Verhältnis des politischen Wandels zur Volkskrankenversicherung erklären. Die Interessengruppen, die vor der politischen Liberalisierung und Demokratisierung in der politischen Struktur Taiwans überhaupt keinen Einfluss auf politische Entscheidungen hatten, sind auch durch diesen erheblichen politischen Wandel seit Mitte der 80er Jahre aktiver geworden. Trotz des Ausbleibens gesetzlicher Regeln für die Beteiligung am politischen Entscheidungsprozess wirkten die Interessengruppen auf ihre eigene Weise auf die Volkskrankenversicherung ein. Außer der gesetzlichen, politischen und institutionellen

Struktur sollten die Interessengruppen und ihr Einfluss nicht übersehen werden.

Es ist unumstritten, dass die weltweite Verbreitung des Wohlfahrtsstaats erst relativ spät begann, zur sozialpolitischen Entwicklung Taiwans, vor allem zur allgemeinen Sozialversicherung, beizutragen. Die Volkskrankenversicherung wird oft als Folge der Globalisierung des Wohlfahrtsstaates betrachtet, vor allem durch die Verwendung des Begriffs durch Politiker. Trotz mancher Aussagen über die negativen Folgen der Entwicklung der westlichen Wohlfahrtsstaaten bzw. die negative Finanzbilanz wird die Globalisierung des Wohlfahrtsstaats positiv für die Entstehung der Volkskrankenversicherung bewertet, weil die möglichen Probleme damals vor der Einführung der Volkskrankenversicherung nicht zu sehen waren. Doch der absolute Einfluss der Globalisierung ist begrenzt, aufgrund der tief von der Vergangenheit geprägten politischen und sozialpolitischen Struktur Taiwans. Das System der Volkskrankenversicherung sieht anders aus als bei den fortschrittlicheren Wohlfahrtsstaaten.

Die Beziehung von Entstehungsprozess und System der Volkskrankenversicherung und dem politischen Wandel in Taiwan lässt sich nicht vollständig von den bisher auf der Basis der Wohlfahrtsstaatsforschungen aufbauenden Theorien erklären. Jede Theorie kann zum Teil, aber nicht ganz diese Beziehung zwischen beiden erklären. Die Tabelle 3.19 zeigt die Erklärungskraft solcher Theorien im Überblick. Die ausführlichen Darstellungen solcher Theorien werden bereits im ersten Kapitel gemacht, in Tabelle 3.19 wird das deshalb nicht wiederholt.

Tabelle 3.19: Erklärungskraft der Theorie für die Entstehung der Volkskrankenversicherung

Theorie	Erklärungskraft für die Volkskrankenversicherung
Sozioökonomische Schule sowie Modernisierungstheorie	<p>(+) Die Volkskrankenversicherung ist wirklich von Grund auf und nach hoher sozioökonomischer Entwicklung aufgebaut worden.</p> <p>(-) Aber die Volkskrankenversicherung ist nicht entstanden, um die Probleme der Modernisierung zu lösen, sondern wegen der politischen Faktoren nach der Demokratisierung. Außerdem ist das Einführungsjahr der VKV, 1995, bereits fast 25 Jahre nach der Modernisierung sowie dem Wirtschaftswunder.</p>
Machtressourcenansatz	<p>(+) Die schwachen politischen Organisationskräfte der Gewerkschaften und Arbeiterbewegungen können wirkungsvoll für den Typus der Volkskrankenversicherung bzw. die korporalistisch-konservativ orientierte Struktur sein.</p> <p>(-) Die Definitionen der Parteien mit der Linken Partei und deren Koalitionskraft mit anderen Gruppen der Arbeiterbewegungen entsprechen der politischen Wirklichkeit und dem politischen Prozess der Volkskrankenversicherung in Taiwan nicht.</p>
Parteiendifferenztheorie	<p>(-) Trotz des Charakters der DFP als Oppositionspartei gegen die KMT gab es keine Tendenz zur Parteiendifferenz. Unter der absoluten Mehrheit der KMT in der Exekutive sowie im Parlament waren Gegen-Maßnahmen sowie Vetospiel der DFP gegen KMT nicht sinnvoll und wären auch nicht erfolgreich gewesen. Unter diesen politischen Rahmenbedingungen wird also die Tendenz der Parteienkonvergenz mehr als Parteiendifferenz gezeigt, trotz einiger ganz unterschiedlicher Schwerpunkte der DFP bzw. privatisierter Krankenkassen gegenüber der verstaatlichen Krankenkasse.</p>
Politisch-institutionelle Theorie	<p>(+) Alte politische Strukturen wurden wegen der absoluten Mehrheit der KMT in Exekutive und Parlament in diesem Zeitraum nicht durch politische Demokratisierung völlig verändert. Dieses immer noch etwas autoritäre Modell politischer Entscheidungen hatte zusammen mit der stabilen Struktur der existierenden Sozialversicherungen den Entstehungsprozess und die Eigenschaften der Volkskrankenversicherung geprägt</p> <p>(-) Aber die Betonung, dass der ganze Entstehungsprozess der VKV unter der alten Institution politischer Entscheidungen gemacht wurde, ist etwas fragwürdig. Die aktiv gewordenen Interessengruppen während des Entstehungsprozesses, vor allem des Evaluationsprozesses der VKV, sollten nicht übersehen werden und waren auch einflussreich auf manche Schwerpunkte der VKV.</p>
Internationale Hypothese sowie Globalisierung	<p>(+) Erfahrung und Modell der internationalen sozialpolitischen Entwicklungen lieferten eine Referenz und Vorbilder für die Entstehung der VKV in Taiwan.</p> <p>(-) Trotzdem ist die Einföhrungszeit und Struktur der Volkskrankenversicherung mehr von der Innenpolitik beeinflusst worden.</p>

Quelle: Eigener Entwurf.

3.4.2 Die zweifache Bedeutung der politischen Demokratisierung für die Volkskrankenversicherung

Nach der Theorie der sozioökonomischen Determination hängt die sozialpolitische Entwicklung eines Landes oft mit seinen sozioökonomischen Bedingungen bzw. dem Niveau der Modernisierung zusammen. Der Bedarf in der Sozialpolitik erklärt sich aus der Notwendigkeit, die Probleme nach der Modernisierung und Industrialisierung wie

Arbeitslosenquote, Ungleichheit usw. zu lösen. Der Grad der Modernisierung eines Landes ist deshalb der Kernpunkt für Beginn und weitere Entwicklung der Sozialpolitik. Im Gegensatz zu dieser Theorie der sozioökonomischen Determination entwickelten sich die staatlichen Krankenversicherungen in Taiwan nicht auf der Basis des sozialen und wirtschaftlichen Wandels, sondern mehr auf Basis der Folge des politischen Wandels. Die Krankenversicherung für Arbeiter wurde bereits im Jahr 1950, vor der Industrialisierung und Modernisierung Taiwans, unter der Arbeiterversicherung eingeführt. Die Einführung der Krankenversicherung gilt in Taiwan nicht als Problemlöser der Modernisierung, sondern als günstige Voraussetzung für die später erfolgreich und fast störungslos durchgeführte Industrialisierung und Modernisierung. Sodann wurden andere Krankenversicherungen unter den verschiedenen Sozialversicherungen in den Jahren 1950, 1958, 1965, 1980 und 1982 gegründet. Die Wirtschaft in Taiwan entwickelte sich zwischen den 60er und 80er Jahren erfolgreich. Die staatlichen Krankenversicherungen, die sich in diesem Zeitraum entwickelten, kann man zwar hier mit der Theorie der Sozioökonomie erklären, doch ist zu beachten, dass die Leistungen solcher Krankenversicherungen eigentlich sehr sparsam und gering waren. Die in diesem Zeitraum von solchen Krankenversicherungen abgedeckte Bevölkerung bestand auch nicht aus Personen, deren Berufe nach der Modernisierung entstanden sind und die deshalb krankenversichert werden sollen, sondern vor allem aus Staatsbediensteten. Die in der Mitte der 80er Jahre begonnene politische Demokratisierung und Liberalisierung hatte Auswirkungen auf die Entstehung der danach aufgebauten Krankenversicherungen bzw. die Krankenversicherung für Landwirte und die Krankenversicherung für Räte und Dorfverwaltung. Die Volkskrankenversicherung war dann im Jahr 1995, etwa 40 Jahre nach der Industrialisierung Taiwans, eingeführt worden. Es handelt sich hier um mehr als eine Folge der Modernisierung. Die immer heftiger gewordene Parteienkonkurrenz und der Machtkampf nach 1992 werden als Ursache für die Entstehung der Volkskrankenversicherung genannt.

Die sozioökonomische Theorie kann die Entstehung der Volkskrankenversicherung in Taiwan nicht komplett erklären. Die politische Demokratisierung gilt hier als wesentlicher Grund für die Einführung der Volkskrankenversicherung und wird deswegen als Schubkraft der Entstehung der Volkskrankenversicherung bewertet. Doch davon abgesehen sind die Leistungen der Volkskrankenversicherung im Vergleich zu westlichen Wohlfahrtsstaaten geringer, und die Finanzbilanz wird aufgrund der irrationalen Beiträge immer schwieriger zu handhaben. Nach der Analyse des Evaluationsprozesses im Legislativ Yuan kann festgestellt

werden, dass die Stimmen bei den Wahlen für die beiden Volksparteien tatsächlich ein Berücksichtigungspunkt während des ganzen Evaluationsprozesses im Legislativorgan waren. Die niedrigen Beiträge und die daraus folgenden relativ geringeren Leistungen können also hier als negative Auswirkungen der politischen Demokratisierung betrachtet werden.

3.4.3 Sozialpolitische Ideologie und Organisation beider Volksparteien

Die Parteien als die wichtigsten politischen Akteure sollen im Hinblick auf Ideologie und Organisationskräfte untersucht werden. Die folgenden Abschnitte werden zeigen, dass die Machtressourcentheorie den Zusammenhang zwischen den Organisationskräften der Gewerkschaften sowie der Arbeiterbewegungen und der Sozialpolitik bei der Entstehung der Volkskrankenversicherung in Taiwan zum Teil erklären kann. Aber für die Eigenschaften der Parteien in Taiwan zeigen Machtressourcentheorie und Parteidifferenzlehre gleichermaßen schwache Erklärungskraft.

3.4.3.1 Machtressourcentheorie

Die Hauptthese der Machtressourcentheorie ist, dass die sozialpolitische und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung von den politischen Organisationskräften der Arbeiterklasse beeinflusst wird. Die messbaren Faktoren dieser politischen Organisationskräfte enthalten die politischen Organisationskräfte der Gewerkschaften, die Stärke der Linkspartei im Parlament und den Grad der Regierungsbeteiligung der Linkspartei sowie die Durchsetzungsfähigkeit der Arbeiterbewegung. Das Verhältnis von Sozialpolitik und Marktwirtschaft ist dann das direkte Ergebnis von o.g. Faktoren. Die Machtressourcentheorie kann den Zusammenhang zwischen relativ schwacher politischer Organisationskraft der Gewerkschaften und Arbeiterbewegungen sowie den sparsamen Leistungen der Volkskrankenversicherung erklären. Die Gewerkschaften und Sozialgruppen der Arbeiterbewegung waren ausnahmsweise aktiver als sonst während des Evaluationsprozess des Gesetzes der Volkskrankenversicherung, doch aufgrund der fehlenden Struktur der politischen Beteiligung waren beider Erfolge sehr begrenzt. Außerdem hatten beide im Vergleich zu den anderen Interessengruppen, z.B. Ärzteverbänden und Vertretungen großer Krankenhäuser, weniger Mittel, politische Entscheidungen zu bewirken. Also besteht ein logisches Verhältnis zwischen dem schwachen Organisationsgrad der Gewerkschaften ebenso wie der Arbeiterbewegungen und einigen für große Krankenhäuser vorteilhaften Maßnahmen bzw.

Tarifen der zum Teil von Versicherten übernommenen Kosten nach dem Überweisungssystem in der Volkskrankenversicherung.

Doch eine solche Kausalkette der Machtressourcentheorie wird bereits problematisch für die Erklärung, wenn man die Linkspartei mit einbezieht, um das Verhältnis von Parteien und der Entstehung sowie dem System der Volkskrankenversicherung zu erläutern. Es besteht bereits die Frage, wo die Rechtspartei, Linkspartei und sozialdemokratische Partei sowie die sozialistische Partei im Verhältnis zu den beiden Volksparteien in Taiwan steht. Deswegen gibt es weder eine Regierungsbeteiligung der Linkspartei noch eine einflussreiche Linkspartei im Parlament. Wie bereits im ersten Kapitel über theoretische Überlegungen geäußert, haben Arbeiterpartei und Arbeitspartei praktisch keine politische Wirkungskraft auf die Sozialpolitik, ebenso wenig auf die übrige Politik; die DFP als damals größte Oppositionspartei hatte sich auch früher von der Arbeiterbewegung distanziert. Praktisch fehlen in Taiwan also schon die Erklärungsfaktoren der Machtressourcentheorie für eine wohlfahrtsstaatliche Entwicklung. Trotzdem ist es hier sinnvoll, die Ideologie beider Parteien und ihre Organisationsansätze für die Volkskrankenversicherung ausführlich zu untersuchen. Über die Organisation der Entwürfe der Volkskrankenversicherung in beiden Parteien wurde bereits etwas gesagt,¹²¹ weshalb das hier nicht wiederholt werden soll.

3.4.3.2.1 KMT

Die KMT war zwar die Partei, die zuerst anfang, eine Volkskrankenversicherung zu planen, doch ihre Absicht war nach ihrer Ansicht nicht soziale Gerechtigkeit, sondern das Erlangen von mehr politischen Stimmen nach der politischen Demokratisierung. Das Verhältnis der KMT zur Wirtschaft war nach wie vor freundlich. Obwohl die KMT-Regierung damals trotz des Widerstands aus den Arbeitgeberverbänden gegen die zunehmenden Kosten die Volkskrankenversicherung eingeführt hatte, hat sich der wirtschafts- und kapitalfreundliche Charakter der KMT nicht geändert. Bei vielen entscheidenden Schwerpunkten der Volkskrankenversicherung kann man immer noch davon ausgehen, dass die KMT-Regierung und die meisten Abgeordneten der KMT bei ihren Entwürfen der VKV immer noch auf der Seite der Interessen der Arbeitgeber standen bzw. die zunehmenden Kosten nach der Einführung der Volkskrankenversicherung für die Arbeitgeber maximal

¹²¹ Siehe 3.2.2.1: Sechs gleichzeitig vorgelegte Entwürfe und deren Erläuterung.

reduzieren wollten. Der einzige bemerkenswerte Punkt der KMT während des Entstehungsprozesses der Volkskrankenversicherung ist, dass die KMT nicht nur Rücksicht auf die Interessen der wirtschaftlichen Entwicklung sowie die Kapitalisten nehmen konnte, sondern auf die Interessen anderer Interessengruppen aufgrund derer politischen Stimmen in den Wahlen. Die KMT musste versuchen, Sympathien in der gesamten Bevölkerung zu gewinnen.

3.4.3.2.2 DFP

Die DFP wird zwar oft als sozialpolitik- und wohlfahrtsstaatsfreundliche Partei bezeichnet, doch ist sie sicherlich keine Linkspartei. Ihre Trennung von den Arbeiterbewegungen und den Sozialgruppen der Arbeiterbewegungen war, wie im zweiten Kapitel dargestellt, sehr früh, und die Verbindung und Zusammenarbeit mit den Arbeiterbewegungen in der Zeit der Opposition gegen die KMT-Regierung waren auch flexibel und themenbezogen. Weiterhin ist die sozialpolitische Ideologie der DFP gegenüber derer der KMT viel sozialpolitikfreundlicher, und die DFP war aktiver als die KMT während des Evaluationsprozesses der Volkskrankenversicherung im Legislativ Yuan.¹²² Trotzdem war die Präsenz der DFP nicht so bewundernswert wie dargestellt. Die DFP verfügte von Anfang an nicht über eine starke oder besondere sozialpolitische Ideologie, sondern sie hatte die Opposition gegen die KMT-Regierung zum Ziel. Ihre Kritik an der KMT, dass es keine universelle Krankenversicherung gab, war nach der Ankündigung der KMT über die Einführung der Volkskrankenversicherung etwas schwach geworden. Die DFP hatte auch keine besonderen Entwürfe einer allgemeinen Krankenversicherung. Weiterhin waren die zwei aktivsten Abgeordneten der DFP Shen und Hong; beide haben einen medizinischen Hintergrund und vertreten deswegen mehr die Interessen der Ärzte, aber nicht die der anderen wie z.B. die der Arbeitnehmer. Außerdem musste die DFP, wie auch die KMT, viel Rücksicht auf andere Interessengruppen nehmen. Auf Arbeitgeberverbände und deren Interessen reagierte die DFP nicht auf feindliche, sondern auf sanfte Weise. Daher war der Gesamtspielraum der DFP im Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung wegen o.g. Gründe nicht sehr groß.

¹²² Laut der Statistik über die Anzahl der Reden während des Evaluationsprozesses im Legislativ Yuan hatte die DFP 48 Prozent, mehr als die KMT mit 37 Prozent (Chan, Jin-Yueh 1995: 47).

3.4.3.2 Parteiendifferenzlehre

Die konkurrierende Parteienpolitik in der Demokratie hat Einfluss auf die Staatstätigkeit; die Regierungspartei wird wegen ihrer Rücksicht auf die Wählerbasis und ihrer Versprechen in den Wahlen ihre Politik und deren Umsetzung anders als die anderen Parteien angehen. Die Tendenz zur Parteiendifferenzierung kommt in der Mehrheitsdemokratie öfter vor als in der Verhandlungsdemokratie, vor allem wenn der Vetospielraum gering ist.¹²³ Die KMT als damalige Regierungspartei während des Entstehungsprozesses der Volkskrankenversicherung hatte nach wie vor die absolute Mehrheit, sowohl im Exekutivyuan als auch im Legislativyuan. Doch die Parteienpolitik im Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung lässt sich nur leicht abweichend von der Parteiendifferenzlehre erklären. Wenn ein Rückblick auf den Evaluationsprozess im Legislativyuan geworfen wird, wurde die Präsenz der Parteien tatsächlich mehr von den Interessengruppen, aber weniger von der unterschiedlichen sozialpolitischen Ideologie der Parteien beeinflusst.

Erstens ist die Volkskrankenversicherung das sozialpolitische Produkt des Parteienwettbewerbs seit der politischen Demokratisierung. Es ist im Jahre 1986 bereits mit ihrem Entwurf begonnen worden, doch nach der heftiger gewordenen Parteienkonkurrenz seit 1992 wurde das Gesetz der Volkskrankenversicherung richtig vorangetrieben, und das Einführungsjahr ist auch von 2000 auf 1995 vorgezogen worden. Aber die Volkskrankenversicherung ist auch, wie der Großteil der Sozialpolitik in Taiwan, von oben nach unten gemachte Sozialpolitik, sie ist eine Sozialpolitik der damaligen KMT-Regierung die im Gegensatz zum Motto des Wohlfahrtsstaates der DFP stand, um der Bevölkerung zu zeigen, dass sich die KMT auch sozialpolitisch engagiert. Die DFP konnte eigentlich nur passiv auf den bereits seit ein paar Jahren geplanten Entwurf der KMT reagieren. Von der offiziellen Präsentation des Entwurfes der KMT-Regierung im Jahr 1993 bis zum Evaluationsprozess im Legislativyuan im Jahr 1994 hatte die DFP nur knapp ein Jahr, um andere Entwürfe zu machen.¹²⁴ Unter dem existierenden Rahmen des Entwurfes der KMT unterschieden sich die Entwürfe der DFP-Abgeordneten nicht sehr vom Entwurf der KMT.

¹²³ Schmidt (2001: 10).

¹²⁴ Nach der Meinung von Shen (Protokoll des Evaluationsprozesses des Gesetzes der Volkskrankenversicherung im Legislativyuan 1994: 102)

Zweitens hatte die KMT während des Evaluationsprozesses immer noch die absolute Mehrheit im Legislativ Yuan. Unter solchen politischen Voraussetzungen war der ganze Evaluationsprozess im Legislativ Yuan zum Entwurf der Volkskrankenversicherung des Exekutiv Yuan nur eine Phase der Legitimierung der Umsetzung. Doch mit Berücksichtigung der absoluten Mehrheit der KMT muss hier die Frage nach strategischen Überlegungen gestellt werden, ob es nämlich Sinn für die DFP macht, sich in ihrer Politik stark von der Politik der KMT zu unterscheiden. Lassen wir uns die Präsenz beider Parteien während des Evaluationsprozess im Legislativ Yuan nochmals analysieren. Nur der Schwerpunkt der Einführung einer zentralisierten Krankenkasse (nach dem Entwurf der KMT) und der Privatisierung der Krankenkassen (nach dem Entwurf des DFP- Abgeordneten Shen) der Volkskrankenversicherung wurde etwas ausführlicher diskutiert, obwohl der Exekutiv Yuan (KMT) damals sogar auch diesem zustimmen wollte, weil doch schließlich die Privatisierung der Krankenkasse die Idee der DFP war und deshalb bei der Abstimmung nicht angenommen worden war.¹²⁵ Doch der Einzelfall kann nicht verallgemeinert werden. Nach Meinung des DFP- Abgeordneten Shen war die Einführung der Volkskrankenversicherung unbedingt notwendig, trotz der fehlenden Voraussetzungen bei medizinischen Ressourcen und Einrichtungen. Die DFP als Oppositionspartei war auch deshalb nicht mit dem Entwurf der KMT einverstanden, doch der heftige Kampf und die zu unterschiedliche Meinung der DFP hatte eigentlich keine Auswirkungen, da die DFP im Legislativ Yuan in der Minderheit ist. Außerdem nutzt die Einführung der Krankenversicherung auch der Bevölkerung, und es ist eigentlich auch nicht gegen das Motto der DFP, „mehr Sozialpolitik“ zu betreiben. Die Einführung der Volkskrankenversicherung war deswegen nach der Einigung zum Konsens beider Parteien. Übrig blieben dann nur die Entwürfe zu den Schwerpunkten, wie der auf nicht über 6 Prozent festgelegter Beitragssatz, die Verteilung der Beiträge, die Arbeitgeber und Arbeitnehmer nicht zu schwer belasten soll und das Überweisungssystem der Krankenhäuser bei der teilweisen Zahlung der ambulanten Behandlungen. Das Mitspielen der DFP kann als die Realisierung des Versprechens der DFP gegenüber den Interessengruppen betrachtet werden. Die Tendenz der Parteienkonvergenz findet sich also im Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung mehr als die Parteiendifferenz.

¹²⁵ Die Protokolle des Evaluationsprozesses der Volkskrankenversicherung im Legislativ Yuan (Dezember 1994)

3.4.4 Die existierende Struktur politischer Entscheidungen und alter Sozialversicherungen als wirkungsvolle Faktoren

Die Hauptthese der politisch-institutionellen Theorie spricht vom Einfluss der existierenden Struktur in der politischen Institution auf Staatstätigkeit und Politik. Die Staatstätigkeit und Politik wird von den Eigenschaften der alten Struktur in ihrem Entstehungsprozess stark geprägt. Das 40 Jahre lange autoritäre Regime in Taiwan produzierte eine stabile und nicht leicht veränderbare politische Struktur, die gerade die passende Voraussetzung für die politisch-institutionelle Theorie ist. In Serienforschungen über die Volkskrankenversicherung von Lin Kuo-Min wird die politisch-institutionelle Theorie verwendet.¹²⁶ Nach seiner Auffassung ist das System der Volkskrankenversicherung von der politischen Struktur und der Struktur des alten Krankenversicherungssystems entschieden worden. Der politische Wandel vom autoritären Regime zur Demokratie liefert die Transformation der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft sowie die politische Struktur, die gerade die Faktoren für die Entwicklung der Struktur des Krankenversicherungssystems von Autoritarismus zum heutigem Etatismus sind. Nach den Definitionen von Lin enthält die Politik drei Bereiche. Der erste ist die Struktur von Entscheidungsfindung und Durchsetzung in der staatlichen Organisation. Der zweite ist das Parteiensystem und der Wahlkampf, dadurch bekommen die Politiker Macht über den Staatsapparat. Der dritte besteht aus den Sozialgruppen und Sozialbewegungen, damit die Bürger ihre Interessen und Meinungen ausdrücken können. Diese drei politischen Faktoren im politischen Wandel konstituierten die Struktur der Volkskrankenversicherung. Trotz der Demokratisierung war die KMT immer noch an der Macht, das vom autoritären Regime stark geprägte Modell politischer Entscheidungen veränderte sich kaum. Alle politischen Entscheidungen wurden nach der Demokratisierung immer noch vom Staat gemacht, ohne dass die Gesellschaft beteiligt wurde. Weiterhin fehlte ein Mechanismus der kollektiven Verhandlung zwischen gesellschaftlichen Interessen, obwohl die Macht der Legislative größer wurde. Außerdem sind die Organisationskräfte der Sozialgruppen bei der Beteiligung an politischen Entscheidungen nach wie vor schwach. Alle o.g. Faktoren prägten die schwache Beteiligungskraft der Gesellschaft in den politischen Entscheidungen bzw. in der Volkskrankenversicherung.

¹²⁶ Siehe: Lin Kuo-Ming (1997a).

Auf der Basis schwacher gesellschaftlicher Beteiligung wollte die politische Elite der KMT-Regierung mit der Einführung der Volkskrankenversicherung einerseits die politische Unterstützung für sich vergrößern. Andererseits wollten sie aber auch die finanziellen Kosten kontrollieren und das ganze alte System wieder so effizient machen wie früher. Weiterhin sind die niedrigen Beiträge und die starke Intervention des Staates auch die Eigenschaften des alten Krankenversicherungssystems und ebenso des Sozialversicherungssystems. Unter solchen Voraussetzungen, stabilen Strukturen vor der Existenz von politischen und sozialpolitischen Institutionen, übernahmen der politische Entstehungsprozess und das System der Volkskrankenversicherung auch die Eigenschaften der alten Struktur. Erstens waren alle politischen Entscheidungen der Volkskrankenversicherung bereits unter dem Exekutiv Yuan und der KMT gemacht worden; die Gesellschaft bzw. die betroffenen Interessengruppen konnten ohne entsprechende Gesetzgebung überhaupt nicht am Entstehungsprozess teilnehmen. Der politische Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung blieb also trotz der Demokratisierung, wie alle andere Politik, so wie unter dem autoritären Regime. Das System der neuen Volkskrankenversicherung hat auch fast alle Eigenschaften des alten Krankenversicherungssystems übernommen, abgesehen von der Erweiterung des Personenkreises, niedrigen Beiträgen, partikularistischer Tradition trotz Universalisierung und starker Regulierung des Staates. Vor allem wegen des starken Willens der politischen Eliten der KMT-Regierung, alle Kosten und das System zu kontrollieren, ist die Struktur der Volkskrankenversicherung zentralisiert und verstaatlicht worden.

Die politisch-institutionelle Theorie erklärt im Prinzip den Entstehungsprozess und das System der Volkskrankenversicherung. Die existierende Struktur der Politik begrenzt bereits die Möglichkeit eines völlig anderen Systems gesundheitlicher Sicherung, die Verwandlung von großer Integration zur kleinen Integration ist genau das passende Beispiel. Die Parteien, vor allem die DFP als Oppositionspartei, wurden damals auch mit einer bestimmten Ideologie der Sozialpolitik, ebenso auch der Politik, gegründet. Die fehlende sozialpolitische Ideologie der Parteien und Willensbildung der gesellschaftlichen Interessen verhinderte auch die Möglichkeit einer Reform des alten Krankenversicherungssystems. Doch ist ein Punkt bei der Betonung der Struktur und Institutionen nicht ganz klar, nämlich dass die betroffenen Interessengruppen keine Wirkungskräfte auf die Volkskrankenversicherung hatten. Die Versuche der Interessengruppen, den Evaluationsprozess der Volkskrankenversicherung zu beeinflussen, soll sich auf andere Weise erklären lassen. Nicht aufgrund der fehlenden Struktur der kollektiven Verhandlungen und der gesellschaftlichen Beteiligung waren die

Interessengruppen nicht wirkungsvoll, sondern trotz der fehlenden politischen Struktur für entsprechende kollektive Verhandlungen der gesellschaftlichen Interessen hatten die Interessengruppen doch auf andere Art und Weise im Entstehungsprozess und System der Volkskrankenversicherung mehr oder weniger gewirkt. In den folgenden Abschnitten soll das ausführlich erklärt werden.

3.4.5 Interessengruppen unter der Rahmenbedingung fehlender kollektiver Verhandlungen

Die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft in Taiwan wird oft als starker Staat und schwache Gesellschaft bezeichnet. Die Beteiligung der Gesellschaft bzw. der Interessengruppen an politischen Entscheidungen wird auch deshalb oft für unmachbar gehalten. Die Situation hat sich aber seit der politischen Demokratisierung und Liberalisierung langsam geändert. Die Rahmenbedingungen für eine politische Beteiligung der Interessengruppen wie Lobbyismus und kollektive Verhandlungen bessern sich. Beim Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung aktivierten die Interessengruppen ihre Beteiligung trotz der fehlenden Rechtsansprüche auf politische Beteiligung. Es ist sinnvoll, hier folgende Frage zu stellen: Auf welche Art und Weise beteiligten sich die Interessengruppen in Taiwan am Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung ohne entsprechende Rahmenbedingung der politischen Beteiligung? In den weiteren Abschnitten werden dann die Interessengruppen als drei Teile, nämlich Arbeitgeberverbände, Arbeitnehmer bzw. Gewerkschaften, und Gruppen der Arbeiterbewegungen, wie die medizinischen Anbieter bzw. Ärzteverbände, analysiert.

Die Arbeitgeberverbände waren, angesichts der höheren Kosten, nach wie vor gegen die Einführung der Volkskrankenversicherung, obwohl fast jeder Vorsitzende solcher Arbeitgeberverbände Mitglied der KMT ist, und zwar in der Machtzentrale der KMT.¹²⁷ Doch nachdem die Entscheidung der KMT über die Einführung der Volkskrankenversicherung klar wurde, erwarteten die Arbeitgeber, ihren Anteil bei der Verteilung der Beiträge so niedrig wie möglich festzulegen. Die meisten Arbeitgeber der großen Industrien waren eng mit der KMT-Regierung verbunden. Die KMT-Regierung plante den Entwurf mit 60 Prozent für die

¹²⁷ Die Chinese Federation of Industries und die Chinese Federation of Commerce sind institutionelle Arbeitgeberverbände und haben ein gutes Verhältnis zur KMT. Z.B. war jeder Vorsitzende der Chinese Federation of Industries Mitglied der KMT und hatte eine Parteiposition. Die andere Arbeitgebergruppe außer

Arbeitgeber, das war bereits niedriger als in der Arbeiterversicherung. Man kann davon ausgehen, dass die KMT-Regierung die Volkskrankenversicherung trotz der Notwendigkeit der Absicherung der Macht unbedingt einführen wollte, doch der Unterschied zwischen 80 Prozent und 60 Prozent der Beitragszahlung zeigte immer noch die Auswirkung des guten Verhältnisses der KMT zu den Arbeitgebern. Ein gutes Verhältnis hatten die Arbeitgeber auch zur DFP. Unter solch vorteilhaften Rahmenbedingungen zu beiden Volksparteien läuft der Lobbyismus ganz gut, sowohl durch die Abgeordneten im Legislativ Yuan als auch durch die Schlüsselpersonen in der Regierung. Falls es mit Lobbyismus nicht ging, dann funktionierten auch Drohungen. Zum Beispiel würden sie ihre finanzielle Unterstützung für die Parteien in den Wahlen zurückziehen. Schließlich wurde der Anteil der Beitragszahlung während des Evaluationsprozesses nicht geändert. Die Arbeitgeberverbände schienen so die Gewinner zu sein. Doch in der Tat konnten sich die Arbeiterverbände am Entscheidungsprozess der Volkskrankenversicherung gar nicht direkt beteiligen, außer dadurch, dass sie das enge Verhältnis zu den Politikern beider Parteien nutzten und Drohungen aussprachen.

So ähnlich lief es auch bei den Ärzteverbänden. **Die Ärzteverbände** waren in Wirklichkeit direkt von der Volkskrankenversicherung betroffene Interessengruppen. Die unmittelbare Intervention des Staates auf dem medizinischen Markt wurde durch die Einführung der Volkskrankenversicherung begonnen, die Begrenzung der Zahlung der ärztlichen Behandlung und die Trennung zwischen ärztlicher Behandlung und Erhalten der Medikamente sind gute Beispiele dafür. Nach dem Gesetz der Volkskrankenversicherung hat der Staat das Recht, die Preise im medizinischen Bereich, z.B. die Zahlung der ärztlichen Behandlung und die Preise der Medikamente, zu regulieren. Sie bedeuteten sicherlich, dass die alte Art und Weise, von der die Ärzte profitieren konnten, geändert werden musste. Die Interessen der Ärzte wurden durch die Durchsetzung der Volkskrankenversicherung stark bedroht, nicht nur durch die unmittelbare Intervention des Staates, sondern auch die großen Kliniken und der Apothekerverband waren ihre Interessengegner. Unter der Rahmenbedingung niedriger Beiträge bewirkte der Staat einerseits bei den meisten Einzelpraxen eine strenge Kontrolle der Bezahlung, doch andererseits legte der Staat einen besonderen Bezahlungstarif mit den großen Kliniken fest, die oft von großen Unternehmen gegründet worden waren. Die Ärzte kämpften für ihre eingeschränkten Interessen mit Drohungen durch die Presse,¹²⁸ dass sie sich an der Volkskrankenversicherung nicht

der Institution ist auch mit der KMT-Regierung verbunden. (Chen, Yi-Nei 1997: 69-70).

¹²⁸ Wang und Tang (1999:5).

beteiligen würden, und durch die Abgeordneten eine politische Entscheidung darüber erwirken würden. Leider haben sie aufgrund des Versagens der Organisation der Ärzteverbände wegen der Meinungsverschiedenheiten ihre Ziele nicht erreicht. Außerdem sind die Ärzte nicht gut angesehen wegen der hohen Kosten ärztlicher Behandlungen, dieser schlechte Eindruck schwächte ihren politischen Einfluss.¹²⁹ Gegen die Verletzung ihrer Interessen, wie durch niedrige Bezahlung für ärztliche Behandlung und strenge Kontrolle des Staates machen die Ärzte unnötige Behandlungen und absichtlich falsche Diagnosen. Denn nur die Ärzte kennen sich auf professionellem medizinischem Gebiet gut aus. Dadurch kam es zu dem Ergebnis, dass die medizinischen Ausgaben nach der Einführung der Volkskrankenversicherung erheblich stiegen. Das Ziel des Staates, nämlich Kontrolle der medizinischen Kosten, um die Gesamtausgaben der Volkskrankenversicherung auszugleichen, wurde nicht erreicht.

Im Gegensatz zur Vorgehensweise der Arbeitgeber- und Ärzteverbände gebrauchten die **Gewerkschaften und Gruppen der Arbeiterbewegung** mehr Demonstrationen. Die CFL¹³⁰ war zwar die Vertretung der Gewerkschaften, doch deren Verhältnis zur KMT war nach wie vor nicht geklärt. Deshalb wird die CFL oft als Zeuge der KMT-Regierung betrachtet. Die Wirkung der Gewerkschaft Taiwans auf politische Entscheidungen war aufgrund der starken Intervention der KMT-Regierung sehr begrenzt. Seit der politischen Demokratisierung gingen den Gewerkschaften die Mitglieder aus, die selbst außerhalb der Institution andere Sozialgruppen für Arbeiter gründeten und sich beteiligten. Denn die Situation verbesserte sich nicht. Im Entstehungsprozess der relativ aktiven Arbeitergruppen waren Lao-Zhen und Gong-Wuei beteiligt. Beide Gruppen und die CFL hielten zwischen 1994 und 1995 etwa 16 Demonstrationen gegen den Entwurf des Exekutiv Yuan über die Verteilung der Beiträge ab. Außerdem versuchten sie als Lobbyisten, die aus den Gewerkschaften stammenden Abgeordneten im Legislativ Yuan zu beeinflussen. Die Vorgehensweise der Arbeiter war vielfältig, doch die vergleichsweise passive und schwache Beteiligung der CFL an der politischen Institution und die wegen der Unvereinbarkeit der Methoden und Zielsetzungen zerfallenen Arbeitergruppen waren die Ursachen für die nach wie vor vorhandene Schwäche auf Seiten der Arbeiter.

¹²⁹ Lin Kuo-Ming (1998: 16).

¹³⁰ CFL: die Abkürzung von Chinese Federation of Labour.

Anhand der Statistik zeigen die Demonstrationen für eine Ablehnung der Beteiligung an der VKV, die Vorschläge in der Öffentlichkeit (Pressekonferenz) sowie die Meinungen in den Medien die Art und Weise, mit denen die Interessengruppen den Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung beeinflusst hatten.¹³¹ In Wirklichkeit hatte die Regierung zwar beim Planungsprozess der Volkskrankenversicherung einige betroffene Interessengruppen eingeladen, um Rat anzubieten. Doch sagten manche Teilnehmer, dass solche Einladungen praktisch nur ein formelles Symbol waren. Im Prinzip haben die Interessengruppen also keine Rechtsansprüche in der politischen Institution Taiwans, an politischen Entscheidungen teilzunehmen. Unter der eingeschränkten Funktion symbolischer Beteiligungen mussten die Interessengruppen einen anderen Weg zur Einwirkung auf den Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung finden. Aber bei solcher Einflussnahme außerhalb rechtlicher politischer Institutionen gibt es bereits die Gefahr, dass Fragen nach deren Legalität gestellt werden. Wie beeinflussten z.B. die Arbeitgeberverbände die Abgeordneten im Legislativ Yuan und die KMT-Regierung? Abgesehen von o.g. Wirkungsweise könnten sie mit ihren vorteilhaften Verbindungen oder mit Interessenwechsel arbeiten, und Korruption könnte entstehen. Die Gewerkschaften und die Gruppen der Arbeiterbewegungen haben relativ weniger Chancen, auf die Schlüsselpersonen in politischen Entscheidungen mit finanzieller Unterstützung als Gegenleistung einzuwirken. Die unmittelbare Beteiligung der Interessengruppen bzw. die Tarifverhandlungen und Beitragsverteilung der Sozialversicherungen zwischen Arbeitgeberverband und Gewerkschaften sowie zwischen anderen Interessengruppen in den sozialpolitischen Entscheidungen, ebenso wie anderen politischen Entscheidungen, bleibt in Taiwan nach wie vor aus.¹³² Obwohl es bereits Verhandlungen zwischen einigen individuellen Gewerkschaften und Arbeitgebern gibt, sind die Themen doch sehr begrenzt, und die Ergebnisse sind selten vertraglich geregelt. Weiterhin gibt es keine landesweiten kollektiven Verhandlungen. Ohne das entsprechende Gesetz als Basis und Mechanismus für kollektive Verhandlungen ist das Verhältnis zwischen den Interessengruppen sowie zwischen Staat und Interessengruppen schwierig zu institutionalisieren.

¹³¹ Tung, Chung-Min (1996: 5-27).

¹³² vgl. Anm. 34 im zweiten Kapitel.

Es gibt zwar formale Gesetze darüber,¹³³ doch die absolute Macht und Dominanz des Staates wird selbstverständlich in solchem Aushandeln (oder Versuchen des Aushandelns) stark herausgefordert. Daher schloss also die KMT-Regierung unter der Rahmenbedingung „der Staat zuerst“ bereits die Möglichkeit der kollektiven Verhandlung aus. Dadurch können aber auch Fehler entstehen, wie die zwangsweise Intervention des Staates, der keine professionellen medizinischen Kenntnisse hatte, bei den medizinischen Preisen in der Volkskrankenversicherung zeigt. Die in Taiwan während der vergangenen 50 Jahre nicht aufgebaute Institution der kollektiven Verhandlung könnte wegen der der Globalisierung folgenden Notwendigkeit der Flexibilität in der Wirtschaft in Zukunft auch nicht entstehen, sofern es nicht von politischer Seite aktiv geplant wird.

Hierbei soll schließlich darauf hingewiesen werden, dass der Einfluss der Interessengruppen im Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung unumstritten war, trotz der inoffiziellen Wirkungsweise und deswegen begrenzter Funktionen. Im Vergleich zum Verhältnis vom Staat zu den Interessengruppen vor der politischen Demokratisierung in Taiwan sollen die Aktivitäten der Interessengruppen vor allem während des Evaluationsprozesses im Legislativ Yuan als positive Versuche der gesellschaftlichen Seite betrachtet und nicht übersehen werden.

3.4.6 Die Rolle der internationalen Entwicklungen der Krankenversicherungen

Die Erfahrungen internationaler wohlfahrtsstaatlicher sowie sozialpolitischer Entwicklungen, z.B. in den westeuropäischen Ländern und Japan sowie Südkorea, spielten im Grunde genommen eine Vorbildrolle für die Entstehung der Volkskrankenversicherung in Taiwan. Hier werden zwei Beispiele angeführt. Erstens hatte die Planung von Südkorea, dass 85 Prozent der Bevölkerung im Jahr 1988 gesundheitlich versichert sein sollen, damals in

¹³³ “Institutional speaking, the legal structure of collective bargaining in Taiwan has been established since the 1920s through three collective labor laws, namely, the labor union act, the collective agreement act, and the resolution of labor disputes act. These laws were brought into Taiwan after the government moved to Taiwan in 1949 and they are cornerstones of the institutional context of collective bargaining in Taiwan. While the legal structure of collective bargaining has been established in Taiwan for more than five decades, the development of collective bargaining systems is still underway.[...] As a result, the impact of collective bargaining on the industrial relations in Taiwan is minimal. Many factors can be attributed to the failure of the system of collective bargaining as an important mechanism in Taiwan’s employment relations. One of the most important factors, as has been heavily discussed by many researchers, is state intervention. The other important factor, also has been dealt with, is the economic environment” (Pan, S.W. 2000: VII 1- 16).

Taiwan bereits eine heftige Diskussion darüber eingeleitet,¹³⁴ warum Taiwan keine allgemeine Krankenversicherung für die ganze Bevölkerung hat, wenn die wirtschaftliche Entwicklung in Taiwan sogar besser als in Südkorea ist. Zweitens sollte die Ankündigung der KMT-Regierung im Jahr 1986 über die künftige Einführung der Volkskrankenversicherung im Jahr 2000 als eine Reaktion auf die Ausrufung der WHO von „Health for All by the Year 2000“ betrachtet werden. Also kann man davon ausgehen, dass internationale Erfahrungen und die Entwicklung der Gesundheitspolitik eine bestimmte Auswirkung auf den Aufbau der Krankenversicherung Taiwans hatten.

Die Krankenversicherungssysteme anderer Länder wurden von Politikern oft als Beweise verwendet, um eigene Entwürfe und Meinungen zu verteidigen. Selbstverständlich gibt es eine Wahlstrategie für eine solche Verwendung internationaler Erfahrungen. Zum Beispiel versuchte die KMT bei der Diskussion über die Verwaltungsstruktur der Krankenkasse, bei der sie für einzel- und zentralisierte Krankenkassen war, zu zeigen, dass die internationale Entwicklung des Krankenversicherungssystems nur bei einzelnen und zentralisierten Krankenkassen erfolgreich sein könne. Im Gegensatz dazu benutzten die Abgeordneten der DFP oft die Erfahrung der Selbstverwaltung der Krankenkassen in Deutschland, um eine andere Möglichkeit außerhalb einer staatlichen zentralisierten Krankenkasse zu zeigen. Also kann man davon ausgehen, dass die internationale Entwicklung der Krankenversicherungen im Prinzip ein positives Vorbild für die Entstehung der Volkskrankenversicherung lieferte. Obwohl diese internationale Erfahrung wegen der stabilen innenpolitischen Struktur und der Struktur der alten Sozialversicherungen einen etwas begrenzten Effekt hatte, ist doch deren Einfluss und Bedeutung als Referenz beim ersten Schritt des Aufbaus eines Wohlfahrtsstaates nicht zu übersehen.

Schlussfolgerungen

Der ganze Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung zwischen 1986 und 1995 war hauptsächlich von der Parteienkonkurrenz seit der politischen Demokratisierung entschieden worden. Die Folge dieses erheblichen politischen Wandels hat zur Entstehung der Volkskrankenversicherung beigetragen. Die größere Rücksicht auf den Willen und die politische Stimme der Bevölkerung und die aktiv gewordenen Interessengruppen, trotz deren

¹³⁴ Lin, Huei-Fen (1993: 35).

fehlender rechtlicher Beteiligung an politischen Entscheidungen, haben, zusammen mit der stark vom ehemaligen autoritären Regime geprägten Struktur der Politik, in der politischen Transformation in diesem Zeitraum sowie der stabilen Struktur der alten Sozialversicherung den ganzen politischen Prozess und die Eigenschaften des Systems der Volkskrankenversicherung beeinflusst. Dies kann mit einer Theorie allein nicht vollständig erklärt werden. Von der Volkskrankenversicherung darf man nicht sofort auf die Beziehung der Sozialpolitik zur Politik schließen. Denn die Volkskrankenversicherung kann nur als Beginn des Aufbaus des Wohlfahrtsstaates betrachtet werden, und aufgrund des fehlenden Machtwechsels befanden sich die ganze politische Struktur und Stimmung damals immer noch in der Übergangsphase von der Autorität zur richtigen Demokratie. Von allen Theorien hat die politisch-institutionelle Theorie im Fall der Volkskrankenversicherung die beste Erklärungskraft, abgesehen vom Vernachlässigen der aktivierten Interessengruppen und deren Wirkungsweise.

Kapitel 4

Gesetzentwurf für das neuen Rentensystem

Nach der Volkskrankenversicherung wollte die Regierung Taiwans zudem ein neues Rentensystem entwickeln, dessen Planung 1993 begann und bis heute nur im Entwurf vorliegt. Da das neue Rentensystem die einzige Sozialpolitik ist, die zwei Regierungen in Taiwan überlebte, ist es interessant, diesem Politikbereich eine nähere Untersuchung zu widmen. Der Machtwechsel nach der Präsidentschaftswahl im Jahre 2000 löste erhebliche innen- und außenpolitische Veränderungen aus, wodurch der Entwurfsprozeß des neuen Rentensystems zwei wichtige Veränderungen erlebte: die eine ist die Verzögerung der Einführung, bedingt durch das schwere Erdbeben im Jahre 1999,¹³⁵ die andere ist die mögliche Rentensystemänderung von der zur Zeit durch Beiträge finanzierten Rentenversicherung hin zu einem steuerfinanzierten Rentensystem. Man kann davon ausgehen, daß diese beiden wesentlichen Veränderungen mit der neuen politischen Struktur nach dem Machtwechsel, bzw. mit der neuen politischen Landschaft im Legislativ Yuan stark verbunden sind. Aus diesem Grund soll in diesem Kapitel das Verhältnis des bisherigen Planungsprozesses und der Entwürfe des neuen Rentensystems zum politischen Wandel bzw. Machtwechsel näher betrachtet werden. Im Ergebnis wird festgestellt werden können, daß die Gründe für die vielfältigen Entwürfe und die verzögerte Einführung des neuen Rentensystems in der von den Parteien stark betriebenen Tendenz der Parteidifferenz und in der nach dem Regierungswechsel fehlenden Mehrheit der DFP im Legislativ Yuan liegen.

Das Kapitel setzt sich aus vier Teilen zusammen. Im ersten Teil werden die politischen Hintergründe während des bisherigen Planungsprozesses ausführlich dargestellt. Die zunehmende Aufspaltung der KMT seit 1993 schwächte ihre Macht so sehr, daß die DFP die zweite Präsidentschaftswahl gewinnen konnte. Doch ist diese gewonnene Wahl keine Garantie

¹³⁵ „Das Jahrhundertbeben vom 21. September in Mitteltaiwan mit einer Stärke von 7,3 Punkten auf der Richterskala hat 2.160 Tote und 8.739 Verletzte gefordert. Am 25. September wurde der Nationale Notstand ausgerufen; offizielle Veranstaltungen zum Nationalfeiertag am 10. Oktober wurden sämtlich abgesagt“ (Taiwan Aktuell Nr. 251, S. 1). Einige Tage später kündigte der damalige Premierminister die Verzögerung der Einführung der geplanten Rentenversicherung an. „Wegen der finanziellen Schwierigkeit [...] und nach dem Erdbeben muss die Priorität der Politik geändert werden, die voraussichtliche Einführung der neuen Rentenversicherung am Ende 1999 soll deshalb in einen Jahr verschoben werden“ (Central Daily News 22. Oktober 1999, S.).

für eine gut funktionierende Regierung. Trotz absoluter Mehrheit der KMT und ihrer Anhängerparteien sind viele Gesetzesentwürfe, u.a. auch die des neuen Rentensystems, von der DFP-Regierung abgelehnt oder blockiert worden.

Der zweite Teil enthält zwei Analysen. In der ersten werden Charakteristika und Struktur sowie die Finanzierung des jetzigen staatlichen Altersversorgungssystems dargestellt. In der zweiten Analyse wird der Entwurfsprozess des neuen Rentensystems in zwei Teilen betrachtet, zunächst in bezug auf die KMT- und hernach in bezug auf die DFP-Regierung. Anschließend werden beide Regierungsphasen miteinander verglichen.

Im dritten Teil werden die drei von der KMT und der DFP ursprünglich geplanten Entwürfe analysiert. Zuerst wird der Entwurf der KMT dargestellt, in dem ein Grundrenten- und Zusatzrentensystem nach dem Modell der Sozialversicherung entwickelt wurde. Danach werden die beiden Entwürfe der DFP betrachtet, die für eine steuerfinanzierte Grundrente stehen. Der Unterschied der beiden DFP-Entwürfe liegt in der Zusatzrente. Der Entwurf von Shen setzt sich für ein individuelles Rentenkonto ein, wie es in Singapur eingeführt wurde; der Entwurf von Jian hingegen will das jetzige Sozialversicherungssystem beibehalten, allerdings in abgeänderter Form. Am Ende werden die drei Entwürfe miteinander verglichen.

Der vierte Teil enthält eine theoretische Analyse der Beziehungen des bisherigen Planungsprozesses und der Entwürfe des neuen Rentensystems zum politischen Wandel. In allen verbundenen Theorien kann man erkennen, daß der politischen Thematisierung eines staatlichen vereinheitlichenden Rentensystems die demographischen Veränderungen zugrunde liegen. Ein weiterer Grund für die vielfältigen Entwürfe der Parteien ist die Tendenz der Parteiendifferenz nach dem Machtwechsel, wobei auch die sozialpolitischen Grundvorstellungen der Parteien eine große Rolle spielen. Das weltweit angewandte Modell des Wohlfahrtsstaates wird im Entwurfsprozess und bei den Entwürfen der Parteien zum Vorbild genommen und entspricht deren Überzeugungen. Neben den internationalen Erfahrungen muß man jedoch auch die politisch-institutionellen Bedingungen im Land berücksichtigen. Trotz der Umsetzung der internationalen Erfahrungen in den Entwürfen der Parteien entsprechen die neuen Modelle weitestgehend dem z. Z. bestehenden System der Altersversorgung.

4.1 Politische Hintergründe während des bisherigen Planungsprozesses

4.1.1 Wesentlicher politischer Wandel seit Beginn der 90er Jahre

Seit der politischen Liberalisierung und Demokratisierung Taiwans war die DFP immer eine starke Oppositionspartei, doch lag die Entscheidungsmacht immer bei der KMT-Regierung. Letztere profitierte häufig von ihrem 45 Jahre währenden autoritären Regime und besaß zudem immer die absolute Mehrheit im Legislativ Yuan. Mit einem Machtwechsel hatte man daher nicht gerechnet. Die Präsidentschaftswahl im Jahre 2000 änderte jedoch die politische Landschaft, da Chen Shui-bian, der Kandidat der DFP, die Wahl knapp und überraschend gewann. Von diesem Ereignis spricht man oft als dem Abschluß des Demokratisierungsprozesses Taiwans.¹³⁶ Es gibt viele Gründe für diesen knappen Sieg der DFP; hauptsächlich wird die fortschreitende Aufspaltung der KMT seit 1999 für ihre Niederlage verantwortlich gemacht. In den folgenden Abschnitten werden die erste Aufspaltung der KMT 1993 und weitere Konflikte innerhalb der Partei analysiert. Danach wird die darauffolgende Spaltung nach der verlorenen Präsidentschaftswahl im Jahr 2000 dargestellt, da sie sehr stark mit der Suche nach einer neuen politischen Ordnung und einem Entscheidungsmodell für alle Gesetzesentwürfe bzw. das neue Rentensystem verbunden ist.

4.1.1.1 Konflikte und Spaltung der KMT seit 1993

Seit 1993 war die KMT als größte Partei Taiwans häufig mit Konflikten und Spaltungen konfrontiert. Die erste Spaltung der KMT war die Gründung der NP¹³⁷ am 22. August 1993. Weiterhin kündigte der frühere KMT-Generalsekretär und Gouverneur der Provinz Taiwan seinen 1999 erfolgten Austritt aus der Partei an. Der Hauptgrund für die fortschreitende Aufspaltung der KMT seit 1993 bestand in dem Streit über die politische und kulturelle Identität Taiwans. In diesem Machtkampf standen die Anhänger der Wiedervereinigung Taiwans mit China den Anhängern der Unabhängigkeit Taiwans gegenüber.

¹³⁶ „Seit den zweiten direkten Präsidentschaftswahlen im März 2000 ist die internationale Aufmerksamkeit gegenüber der Republik auf Taiwan merklich gestiegen. Der unerwartete Sieg des Kandidaten der oppositionellen Demokratischen Fortschrittspartei (DFP) Chen Shui-Bian und die gleichzeitige Verheerende Niederlage des Bewerbers der regierenden Guomindang (GMD) Lian Zhan hatten, so waren sich die Analysten weltweit einig, den taiwanische Demokratisierungsprozess zu seinem entgeltigen Abschluss gebracht: Erst mal kam es zu einem Machtwechsel an der Staatsspitze, bei dem die Opposition das Zepter übernehmen“ (Schubert 2001: 5).

Außerdem spielten in diesem Machtkampf persönliche Zerwürfnisse innerhalb der Partei eine Rolle.¹³⁸ Tatsächlich entfaltete sich der Konflikt schon bald nach dem Tod des Ex-Präsidenten Chiang. Der damalige Vizepräsident Lee wurde von Chiang wegen seiner Taiwanisierungspolitik ins Amt gerufen und musste aufgrund der Verfassung nach Chiangs Tod dessen Präsidentenamt übernehmen. Er wurde jedoch in der KMT wegen seiner taiwanesischen Herkunft seitens der Festlandchinesen ständig kritisiert. Die Gründung der NP war der erste Protest gegen Lees politischen Kurs; die Gründungsmitglieder der NP waren alle festlandchinesische KMT-Mitglieder.

Man konnte angesichts der innenpolitischen Entwicklung Taiwans davon ausgehen, dass derartige Spaltungen der sonst stets stabilen politischen Macht der KMT Schaden zufügen werden. Die verlorene Bürgermeisterwahl in der Hauptstadt Taipeh 1994 und die ebenfalls verlorene Präsidentschaftswahl 2000 sind entsprechende Beispiele. Die NP konnte trotz ihrer geringen Größe einen großen Einfluss bei einer Reihe von Wahlen ausüben, wie die erste Bürgermeisterwahl in Taipeh 1994 gezeigt hat, obwohl der Kandidat der NP die Wahl nicht gewonnen hat. Da das Thema der Zukunft Taiwans immer offener diskutiert wurde, verschärfte sich der Konflikt. Der erste demokratisch gewählte Gouverneur der Provinz Taiwan Song verabschiedete sich wegen der späteren Abschaffung der "Provinz" Taiwan von der KMT, da diese Abschaffung zum Ausdruck brachte, daß Taiwan als ein selbständiger Staat und nicht mehr als eine Provinz Chinas betrachtet werden sollte. Bis vor der Präsidentschaftswahl 2000 waren die drei größten politischen Kräfte Taiwans die KMT, der damals parteilose Song und die DFP. Die NP hatte zwar auch einen eigenen Kandidaten, tendierte jedoch deutlich in die Richtung von Song, der die Politik der Wiedervereinigung mit China symbolisierte. Er verlor zwar die Präsidentschaftswahl, aber nur sehr knapp,¹³⁹ wie auch die KMT diese historische Wahl verlor.

Man kann also feststellen, dass diese Spaltungen und die damit erfolgten Neugründungen von Parteien der Machtposition der KMT geschadet haben. Kräfte, die früher die KMT unterstützt hatten, gingen zu neuen Parteien über und veränderten so die politische Landschaft Taiwans. Am meisten profitierte davon die DFP, vor allem beim Machtwechsel 2000, der sich ohne die Kandidatur Songs nur schwer hätte ereignen können.

¹³⁷ NP: Neue Partei.

¹³⁸ Schubert (2001: 8-9).

¹³⁹ Siehe Tabelle 3.1: Überblick über wesentliche Wahlergebnisse seit den 60er Jahren (Kapitel 3.1).

Im Gegensatz dazu hatte die Spaltung der DFP kaum negative Auswirkungen. Die erste offensichtliche Spaltung der DFP erfolgte 1996 mit der Gründung der TAIP,¹⁴⁰ deren Mitglieder die früheren entschiedenen Befürworter der Unabhängigkeit Taiwans in der DFP waren. Weiterhin kündigte sich der ehemalige Parteivorsitzende der DFP Xü Xin-Liang 1999 als unabhängiger Präsidentschaftskandidat an. Er bekam jedoch weniger als 1 % der Stimmen u.a. weil die TAIP den DFP-Kandidaten unterstützte. Also hatte die Spaltung der DFP im Vergleich zu der der KMT geringere Auswirkungen auf die Verteilung der politischen Macht.

4.1.1.2. Nach dem Wahlsieg der DFP 2000

Die KMT spaltete sich nach ihrer Niederlage weiter. Lee mußte die Verantwortung für die verlorene Wahl tragen, und trat deshalb zurück. Die KMT war jetzt nicht mehr Regierungspartei, sondern in der Opposition. Song Chu-Yu, der nur knapp verlor, gründete im April 2000 die PFP,¹⁴¹ zu der viele Mitglieder der KMT übertraten. Mit der Gründung der TSU¹⁴² im August 2001, deren Mitglieder größtenteils Anhänger des früheren Präsidenten Lee waren, vollzog sich eine weitere Spaltung der KMT. Die DFP als neue Regierungspartei war davon ebenfalls betroffen, da einige ihrer Mitglieder, die sich in der DFP vernachlässigt fühlten, zur TSU übertraten. Man kann hier erkennen, daß die politischen Mächte Taiwans durch diese Separationen und Integrationen der Parteimitglieder komplett neu verteilt wurden.¹⁴³

Als Regierungspartei profitiert die DFP nun nicht mehr von den Aufspaltungen der KMT, sondern bekommt vielmehr immer stärkeren Widerstand von den Oppositionsparteien. Die fehlende Mehrheit ist der Hauptgrund für die immer wiederkehrende Kritik der Oppositionsparteien an der Kabinettliste. Zwar sind alle Parteien außer die DFP Folgen der Spaltungen der KMT doch haben sie alle derzeit ein gemeinsames Ziel: die DFP am Erreichen ihres Ziels zu hindern. Viele Gesetzesentwürfe und Vorschläge für die Regelungen des Haushalts wurden und werden bis heute von der Mehrheit im Legislativ Yuan blockiert.¹⁴⁴ Die

¹⁴⁰ TAIP: Taiwan Independence Party.

¹⁴¹ PFP: People First Party.

¹⁴² TSU: Taiwan Solidarity Union.

¹⁴³ „Es kann zunächst zur Gründung einer weiteren Partei (der PFP) durch Abspaltung von der GMD und später zu einer gegenseitigen Blockade der Verfassungsinstitutionen. [...] Die jüngste erfolgende Abspaltung einer weiteren Partei von der GMD, der Taiwan Solidarity Union (TSU), könnte das anvisierte Ziel einer Kondolidierung der innenpolitischen Lage angesichts der bevorstehenden Parlamentswahlen verfehlen und stattdessen zur Zersplitterung des Parteiensystems führen“ (Kirchberger 2001: 758).

¹⁴⁴ „Taiwan befindet sich zurzeit in einer schwierigen politischen Umbruchphase. Der knappe Sieg des Oppositionskandidaten Chen Shui-Bian (DFP) bei den Präsidentschaftswahlen im März 2000 sorgte zwar für

Entwürfe in der Sozialpolitik, wie z. B. der einer Altersbeihilfe, die der Präsident bei der Wahl versprochen hatte, sind im Legislativ Yuan aufgrund der finanziellen Misslage abgelehnt worden. Diese irrationale politische Entwicklung beeinflusst auch den Planungsprozess des neuen Rentensystems. Und er wird zusätzlich durch die endlosen Streitigkeiten und die Verhandlungsunfähigkeit der Parteien, sowie durch die immer schwierigere finanzielle Situation aufgrund aufeinanderfolgender Naturkatastrophen erschwert. Das neue Rentensystem wurde mit immer weiteren Verzögerungen angekündigt, und seine Entwürfe warten noch immer auf die Diskussion und die Zustimmung im Legislativ Yuan.

4.1.2 Thematisierung der Altersversorgung vor allem in Bezug auf die Geldleistungen

Im Vergleich zu anderen sozialpolitischen Themen, wie dem Kinderschutz und der gesundheitlichen Vorsorge, erlebt die Diskussion um die Renten aufgrund des wachsenden Anteils der älteren Bevölkerung einen zunehmenden politischen Einfluss. Die DFP kann als die erste Partei betrachtet werden, die die staatliche Altersversorgung, die Altersbeihilfe und die Rentenversicherung im Wahlkampf thematisierte.¹⁴⁵ Nachdem die Einführung der Volkskrankenversicherung im Jahr 1992 bekannt gegeben wurde, führte die damalige Oppositionspartei DFP vor allem in den Kommunalwahlen bzw. den Bürgermeisterwahlen in den Kreisstädten noch zwei weitere Themen an, nämlich die Altersvorsorge und die Altersbeihilfe (Geldleistungen). Nach den Wahlergebnissen schienen die Reaktionen auf diese Thematisierung sehr positiv zu sein. Bei den Wahlen der Abgeordneten für das Legislativ Yuan in der Kreisstadt Tainan benutzte der damalige DFP-Kandidat Su Huan-Zhi die Einführung einer Altersbeihilfe als Motto und gewann.¹⁴⁶ Bei den im selben Jahr laufenden Bemühungen der DFP einen Wohlfahrtsstaat aufzubauen, ging es beim Wahlkampf selbstverständlich auch um die Altersbeihilfe. Bei der späteren Wahl zum Bürgermeister der Stadt Peng-Hu, in der noch nie jemand anderes als die KMT regiert hatte, thematisierte 1993 der DFP-Kandidat Gao Zhi-Peng auch die Altersbeihilfe¹⁴⁷ und er gewann ebenfalls.

den ersten demokratischen Regierungswechsel nach über 50-jähriger GMD- Herrschaft, löste aber aufgrund der noch ungefestigten Struktur des semi-präsidentiellen Regierungssystems und der weiteren Dominanz der GMD in der Legislativ schwere innenpolitischen Probleme aus“ (Kirchberger 2001: 758).

¹⁴⁵ Der Sozialdemokrat Chen, Qing-Luan hatte bereits in der Wahl 1991 die Idee einer Altersversorgung ausgesprochen. Jedoch erhielt sie wegen seiner Wahlniederlage nicht viel Aufmerksamkeit und hatte deshalb auch keinen Einfluss auf die spätere Thematisierung der Altersversorgung (Wang, Fang 2000: 94).

¹⁴⁶ Diese Kampagne besagte, dass jeder über 65 Jahren monatlich 5000 NT Dollar bekommen soll. Wie dies jedoch finanziert werden sollte, wurde nicht gesagt.

¹⁴⁷ Sein Altersbeihilfeprogramm besagte, dass jeder über 65 Jahren monatlich 3000 NT Dollar bekommen sollte.

Man kann allerdings nur schwer feststellen, ob es tatsächlich allein die Thematisierung der Altersbeihilfe war, die die Wahlsiege der DFP verursacht hatte. Jedoch kann man davon ausgehen, dass die Meinungen der Wähler über die DFP sowie über andere Parteien dadurch positiv beeinflusst wurde. Bei der Wahl zum Provinzgouverneur 1994 war das Motto der DFP erneut die Einführung einer Altersbeihilfe. Diese Ideen wurden sehr heftig von der KMT kritisiert und wegen der finanziellen Lage des Staates als unverantwortlich bezeichnet. Trotzdem bestand die Gegenmaßnahme der KMT in einer Erweiterung der Beihilfe für Rentner mit niedrigem Einkommen und dem Entwurf einer vereinheitlichenden Rentenversicherung. Manche Mitglieder der KMT führten sogar ohne Rücksprache mit der Partei einen ähnlichen Wahlkampf wie den der DFP. Hieran erkennt man die Wichtigkeit der Stimmen der älteren Bevölkerung und die damit verbundene Bedeutung der Thematisierung der Rentenpolitik im Wahlkampf sowie die nötige positive Haltung der Parteien gegenüber einer sozialpolitischen Entwicklung.

Solche durch lokalen Wahlkampf entstandenen Altersbeihilfeprogramme hatten meist zwei Eigenschaften: zum einen waren sie nur für einen begrenzten Teil der älteren Bevölkerung bestimmt, und zum anderen war die Dauer der Umsetzung immer sehr fraglich.¹⁴⁸ Bestimmte Gruppen wurden aufgrund der Ideologien der regierenden Parteien ausgeschlossen. Beispielsweise galt das Altersbeihilfeprogramm der KMT nur den Rentnern mit niedrigem Einkommen. Im Vergleich dazu waren bei den Altersbeihilfeprogrammen der DFP die Veteranen ausgeschlossen, die oft als Profiteure der KMT-Regierung angesehen wurden. Zudem konnten diese Programme in manchen Städten wenige Monate nach ihrer Einführung aufgrund finanzieller Schwierigkeiten nicht mehr umgesetzt werden. Trotz dieser beiden negativen Eigenschaften spielt die Altersversorgung in Taiwan derzeit in der Politik eine bedeutende Rolle. Eines der jüngsten Beispiele ist die Bürgermeisterwahl 1997, bei der die KMT die Altersversorgung zum Wahlkampfthema machte und sogar von einer früheren Einführung der Rentenversicherung für die gesamte Bevölkerung sprach. Auch der Kandidat der DFP, Chen Shei-Ban, bot bei der Präsidentschaftswahl ein sozialpolitisches Paket mit dem Namen 333 an. Ein wichtiger Punkt dieses Programms war eine monatliche Altersbeihilfe von 3000 NT Dollar für Rentner ohne Rentenversicherung und zudem noch andere Altersbeihilfen. Die Umsetzung dieses Programms im Legislativ Yuan im Jahr 2000 wurde von den Oppositionsparteien blockiert, trotzdem will die DFP bei diesem Programm bleiben und es in

¹⁴⁸ Ku, Yeun-Wen (2001: 149-150).

der Haushaltsdebatte 2002 erneut einbringen. Aufgrund der nicht zu übersehenden politischen Bedeutung ist der Aufbau eines neuen Rentensystems und anderer Altersversorgungsprogramme überhaupt erst thematisiert worden.

Wie die Volkskrankenversicherung so ist auch der Aufbau eines einheitlichen Rentensystems nach der politischen Liberalisierung und Demokratisierung betont worden. Jedoch ist der Entstehungsprozess des neuen Rentensystems weitaus größeren Schwierigkeiten ausgesetzt. Die Grundlagen des alten Rentensystems sind sehr undifferenziert und daher schwieriger in ein neues Rentensystem zu integrieren, als es bei der Reform der Volkskrankenversicherung der Fall war. Auch ist es nicht einfach allen Generationen gerecht zu werden. In den folgenden Abschnitten werden daher die grundlegende Struktur der Altersversorgung und die soziale Struktur Taiwans dargestellt und analysiert, um damit eine Basis für den Vergleich einiger Entwürfe der Altersversorgung zu schaffen.

4.2 Derzeitiges Rentensystem und der Entwurfsprozess für ein neues Rentensystem

4.2.1 Derzeitiges Rentensystem

Das staatliche Altersversorgungssystem Taiwans beinhaltet hauptsächlich eine Rentenfürsorge und eine Altersfürsorge, vor allem aber eine Altersbeihilfe. Diese konzentrieren sich meistens nur auf Geldleistungen. Die Altersbeihilfeempfänger stellen nur einen sehr kleinen Teil der gesamten älteren Bevölkerung dar und daher wird die Rentenversicherung an dieser Stelle als die hauptsächlichste Altersversorgungsmethode zuerst dargestellt. Das derzeitige System der Rentenversicherung in Taiwan wird von folgenden Punkten charakterisiert:

1. Es umfasst hauptsächlich die Altersversorgung der Erwerbstätigen,¹⁴⁹ die vielerlei Möglichkeiten haben, in ein staatliches Rentensystem aufgenommen zu werden. Die Nichterwerbstätigen können sich nur an private Versicherungen wenden, wovon aufgrund fehlender gesetzlicher Verpflichtungen und der höheren Beiträge der privaten Altersversorgung nur wenige Gebrauch machen.

2. Die im öffentlichen Dienst Beschäftigten erhalten nach wie vor vergleichsweise bessere Leistungen aus den Rentenversicherungen. Ebenso erhalten die Arbeitnehmer staatlicher Unternehmen eine relativ gesehen höhere Leistung aus der Rentenversicherung als Arbeitnehmer privater Unternehmen. Die von der "Krankenversicherung für ältere Leute" erfassten älteren Landwirte erhalten aufgrund des höheren Risikos in ihrem Beruf keine Renten. Ihren Hinterbliebenen wird lediglich eine geringe Beisetzungshilfe ausbezahlt.

3. Sowohl die Rentenversicherungen als auch die Altersbeihilfe konzentrieren sich meist nur auf Geldleistungen. Sachleistungen wie Einrichtungen für die Altenpflege werden nicht erbracht. Zudem ist die Höhe der Geldleistungen in der Altersversorgung in Taiwan etwas geringer als in westlichen Ländern, und fast alle werden nur einmalig ausbezahlt.

4. Tiefgreifende Interventionen des Staates sowohl bei der Finanzierung wie bei der Regulierung der Rentenversicherungen sind nach wie vor wesentliche Kennzeichen der Sozialpolitik Taiwans. Hinter diesen Interventionen stehen klare politische Absichten, die oft mit der Regierungsstrategie der KMT übereinstimmen. Trotz der Behauptung, traditionelle asiatische Werte beibehalten zu wollen - nämlich dass anstelle des Staates die Familien eine größere soziale Verantwortung übernehmen sollen - wurden die Arbeiterversicherungen und Rentenversicherungen schon weit vor der Industrialisierung 1950 eingeführt. Der Staat beteiligte sich sogar schon damals an den Beitragszahlungen.

In den nachfolgenden Abschnitten werden der Personenkreis, die Finanzierung, die Leistungen und die Probleme der derzeitigen Rentenversicherung detailliert dargestellt.

4.2.1.1 Personenkreis

Wie bereits gesagt, erfassen die Rentenversicherungen in Taiwan meist nur die erwerbstätigen Gruppen. Nach der Soldatenversicherung (1950), der Arbeiterversicherung (1950), der Beamtenversicherung (1958) und der Sozialversicherung von Beschäftigten in Privatschulen (1985) wurde die Rentenversicherung eingeführt. In der Tat ist die Rentenversicherung nach ihrer Trennung von der Krankenversicherung (Einführung der Volkskrankenversicherung 1995) zu einem der Kernpunkte der Sozialversicherung geworden.

¹⁴⁹ Zhan, Yi-Zhang (2000: 3).

Die Rentenversicherung wird durch Beitragszahlungen finanziert. Die übrige ältere Bevölkerung ohne Rentenversicherung kann Altersbeihilfeprogramme der Zentralregierung sowie der lokalen Kreise in Anspruch nehmen; beide wurden mit Beginn der 90er Jahre nacheinander eingeführt.¹⁵⁰ Jedoch kann man die Geldleistungen der Altersbeihilfe nur unter bestimmten Bedingungen erhalten.¹⁵¹

Die Tabelle 4.2. zeigt die staatliche Altersversorgung für die Bevölkerung über 24. Die Situation läßt sich in zwei Teilen darlegen. Zum einen beträgt der Anteil der Bevölkerung der 24- bis 64-Jährigen etwa 11, 21 Millionen, von denen ca. 65 % (etwa 6,99 bis 7,37 Millionen) nach dem Eintritt ins Rentenalter Geldleistungen von der Rentenversicherung erhalten. Die übrigen 35,15 % (etwa 4 Millionen) erhalten keine Rente, da sie von diesem System nicht erfasst werden. Wie Tabelle 4.3. zeigt, sind das meistens Hausfrauen, Gelegenheitsarbeiter, Freiberufler und Arbeitgeber. In der Regel können sich nur Freiberufler und Arbeitgeber eventuell eine private Altersvorsorge leisten. Zum anderen kann man die Bevölkerung über 65 Jahren in drei Gruppen aufteilen. Die Bevölkerung im Rentenalter ohne Rentenversicherung kann die Altersbeihilfe der Zentralregierung und der lokalen Regierungen bei entsprechenden Voraussetzungen in Anspruch nehmen. Der Teil der älteren Bevölkerung ohne Rentenversicherung und Altersbeihilfe beträgt z.Z. etwa 570 000. Man kann erkennen, dass das Hauptziel eines neuen Rentensystems darin bestehen sollte, einen wirtschaftlichen Schutz dieser 4 Millionen Menschen ohne Sozialversicherung im Alter zwischen 24 und 64 und der 570 000 unversorgten Älteren sicherzustellen.

¹⁵⁰ Die Beihilfe für Ältere (über 65) mit niedrigem Einkommen war im Juli 1993 eingeführt worden; die Beihilfe für ältere Landwirte im Juni 1995. Die Altersbeihilfe in manchen Lokalkreisen wurden auch seit 1993 durchgesetzt.

¹⁵¹ Vgl. Tabelle 2.8: Überblick der Leistungen der Sozialfürsorge in Taiwan (Kapitel 2).

Tabelle 4.1 : Überblick über die Rentenversicherungen und ihre Empfänger

Beschäftigungsgruppen		Altersversorgungsprogramme		Voraussetzungen	Anteil an der Gesamtbevölkerung
		Schutz erster Stufe	Schutz zweiter Stufe		
Staatsdienst	Öffentlicher Dienst (Beamtenversicherung)	Rentenversicherung	Rentenfonds (einmalig oder monatlich)	Die Beiträge müssen mindestens 5 Jahre gezahlt werden (Bei gesetzlichen und freiwilligen Renten), also spielt das Rentenalter keine Rolle.	Etwa 2,79%
	Beschäftigte in Privatschulen	Rentenversicherung	Rentenfonds (einmalig)		Etwa 0,21%
Soldaten (Soldatenversicherung)		Rentenversicherung	Rentenfonds	Abhängig vom Dienstaustrittsalter, Je nach Dienstgrad gibt es verschiedene gesetzlich geregelte Rentenalter.	-
Arbeitnehmer (Arbeiterversicherung und Arbeitsverfassungsgesetz)	Arbeiter im Allgemeinen (mit stabilem oder ohne stabilem Arbeitgeber)	Altersversicherung (Rechtliche Ansprüche: Arbeiterversicherung)	Rentenversicherung: nur für Arbeitnehmer in fester Anstellung; die Beiträge werden vom Arbeitgeber zu 100 Prozent gezahlt. (Rechtliche Ansprüche: Arbeitsverfassungsgesetz)	Es gibt grundsätzlich vier Situationen. 1. An der AV ein Jahr beteiligt, Männer mit 60 und Frauen mit 55. 2. Zu mindestens 15 Jahre an der AV beteiligt, die Arbeiter mit 55. 3. An der AV 25 Jahre beteiligt und auch bereits 25 Jahre gearbeitet. 4. Unter gefährlichen Arbeitsbedingungen 5 Jahre gearbeitet und mit 55 in Rente gehen.	Etwa 34,20%
	Arbeiter in staatlichen Unternehmen	Altersversicherung: Produktionsbereiche wie Arbeiterversicherung, Finanz- und Verkehrsbereiche, sowie Beamtenversicherung	Produktionsbereiche wie Rentenversicherung bei der Arbeiterversicherung, Finanz- und Verkehrsbereiche, sowie Rentenfonds bei Beamtenversicherung		

Quelle: Liou (1999: 145-147).

Tabelle 4.2: Überblick über die Altersversorgung und Altersvorsorgung der Bevölkerung über 24

Bevölkerungsgruppen	Altersversorgungen	Zahl
Bevölkerung zwischen 24 und 64 (etwa 11,21 Millionen)	Altersversicherungen unter Sozialversicherungen (Sozialversicherungen für Regierungsangestellte und Beschäftigte in Privatschulen, Arbeiterversicherung und Soldatenversicherung usw.)	7,04 Millionen
	Die Bevölkerung zwischen 14 und 64 aber ohne Sozialversicherungen	4,17 Millionen
Bevölkerung über 65	Altersversicherungen unter Sozialversicherungen	470 Tausend
	Altersfürsorge wie Alterbeihilfe	710 Tausende
	Erhalten keine Altersversorgungen von den Sozialversicherungen und der Alterbeihilfe	400 Tausende

Quelle: 1. Zustand, Probleme und Lösungen (1998: 70). 2. Die Nachrichten von Taiwan Today news network über Internet: <http://www.tnn.com/can/010727/p14.htm/>. 16. Juli. 1999. 3. Reportage des Entwurfs der Rentenversicherung (1998:5).

Tabelle 4.3: Überblick der Bevölkerung ohne Rentenversicherungen zwischen 24 und 64

Typus	Land-wirte	Arbeitgeber	Arbeitslose	Haus-frauen	Studierende	Behinderte	Sonstige	Ins-gesamt
Anzahl (in 10 Tausend)	99,5	2,5	16,7	239,2	6,8	11,6	40,7	417,0
In Prozent	23,9	0,6	4,0	57,4	1,6	2,8	9,8	100

Quelle: Liou (1999: 162).

4.2.1.2 Leistungen

Die Leistungen der Rentenversicherungen und die der Altersbeihilfe haben gemeinsam, dass beide fast ausschließlich in Geldleistungen bestehen und dass diese vergleichsweise gering sind. Die Leistungen aller Sozialversicherungen kann man allgemein in vier Kategorien unterteilen: die Altersversicherung, Behindertenversicherung, Beihilfen für Hinterbliebene und Beisetzungshilfe. Die Hauptgeldleistung liegt bei der Altersversicherung. Die besten Leistungen bei der Altersversicherung erhalten die Beschäftigten im Staatsdienst, sie sind jedoch nur für eine durchschnittliche Dauer von 33,98 Monaten berechnet, was etwa 41 500 EUR entspricht. Da die Beschäftigung an Privatschulen oft als "halber Staatsdienst" angesehen wird, erhalten die Versicherten dort ihre Renten über einen Zeitraum von etwa 18,14 Monaten.

Die von den Arbeiterversicherungen erfassten Versicherten erhalten ihre Renten über einen Zeitraum von 17,82 Monaten. Im Ruhestand befindliche Landwirte beziehen von den Krankenversicherungen für Landwirte keine Renten, es wird für sie lediglich eine Beisetzungshilfe ausgezahlt (etwa 153 000 NT Dollar, das entspricht etwa 5 000 EUR). Die Leistungen der Altersbeihilfeprogramme sind sehr unterschiedlich, liegen aber meistens zwischen 2 000 und 6 000 NT Dollar monatlich (etwa 65 bis 200 EUR) Allein die Veteranen erhalten eine Altersbeihilfe von 12 082 NT Dollar monatlich (etwa 403 EUR), was schon eher dem Lebensstandard in Taiwan entspricht.

Der Unterschied zwischen der Rentenversicherung und der Altersbeihilfe liegt in der Art der Auszahlung der Leistungen. Erstere wird immer einmalig gezahlt, letztere jedoch monatlich. Die einmalige Auszahlung der Rente ist das bemerkenswerteste Kennzeichen der Rentenversicherung in Taiwan, sie ist einzigartig auf der ganzen Welt. Die daraus resultierenden Vor- und Nachteile werden in späteren Abschnitten genauer dargestellt.

Tabelle 4.4 : Ausführliche Leistungen der jetzigen Sozialversicherungen bei Altersversorgungen

Sozialversicherungen	Leistungen bei den Rentenversicherungen
Sozialversicherung für Staatsbedienstete, sowie Beschäftigte in Privatschulen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Altersversicherung: erhalten einmalige Geldleitung 2. Behindertenversicherung: erhalten einmalige Geldleitung nach der Schwere der Behinderung zwischen 109 200 und 546 000 NT Dollar 3. Beihilfe für Hinterbleibende: einmalige Geldleitung von 546 000 NT Dollar 4. Beisetzungshilfe für Hinterbliebene: einmalige Geldleistung zwischen 54 600 und 18 200 NT Dollar
Soldatenversicherung	Es gibt momentan keine ausführliche Daten. Man kann davon ausgehen, dass es einmalige Zahlungen für Rentner, Behinderung durch Dienst sowie im Todesfall gibt.
Arbeiterversicherung	<ol style="list-style-type: none"> 1. Altersversicherung: erhalten einmalige Geldleitung nach Versicherungsjahren 2. Behindertenversicherung: erhalten einmalige Geldleistung nach der Schwere der Behinderung zwischen 509 600 und 728 000 NT Dollar 3. Beihilfe für Hinterbliebene: einmalige Geldleistung zwischen 182 000 und 546 000 NT Dollar 5. Beisetzungshilfe: einmalige Geldleistung für 91 000 NT Dollar
Krankenversicherung für Landwirte	Nur einmalige Beisetzungshilfe in Höhe von 15 Monatssätzen

Quelle: Reportage der Planung der Rentenversicherung (1998: 14-24).

4.2.1.3 Finanzierung

Die Rentenversicherungen werden durch Beitragszahlungen finanziert. Nach dem Gesetz werden die Beiträge vom Staat, von Arbeitgebern und Arbeitnehmern je nach Art der Beschäftigung eingezahlt. Die Gesamtbilanz der Finanzverteilung sieht bis zum Jahre 1998 vor

allem bei den Rentenversicherungen für Beschäftigte im Staatsdienst, an Privatschulen und für Soldaten nicht sehr gut aus. Anhand der Statistik kann man sehen, dass sogar der Finanzausgleich der Krankenversicherung für Landwirte, bei der lediglich eine Beisetzungshilfe gezahlt werden muss, defizitär ist. Nur bei der Rentenversicherung für Arbeitnehmer unter dem Schutz der Arbeiterversicherung und für versicherte Beschäftigte in Privatschulen ist die Bilanz zwischen Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen. Hier stellt sich die Frage, aus welchen Gründen die finanzielle Lage der Rentenversicherungen bei den Staatsbediensteten so schwierig ist und welcher Art die Probleme bei der Finanzierung der Rentenversicherungen sind. Eine Antwort auf diese Fragen soll in den folgenden Abschnitten gesucht werden.

Zum einen kommt dem Staat ein überwiegender Anteil bei der Finanzierung zu. Als Arbeitgeber muss der Staat 65 %, bei Soldaten sogar 100 % der Beiträge zahlen. Dies jedoch ist nicht der einzige Grund für die finanziellen Defizite. Zum anderen wurden die Beiträge nicht realistisch und rational berechnet, sondern litten unter den innenpolitischen Interessen der KMT-Regierung, die dieses Rentensystem aufbaute; sie fielen deshalb übermäßig niedrig aus. Jedoch kann die neue DFP-Regierung deshalb nicht einfach die Beiträge erhöhen. Denn die erhöhten Beiträge bedeuten gleichzeitig auch eine zunehmende Ausgabe für Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Staat. Zudem können Erwerbstätige auch vor dem 65. Lebensjahr in Rente gehen, da das Renteneintrittsalter nicht gesetzlich festgelegt ist. Das belastet nicht nur die finanzielle Situation des Staates, sondern verringert auch die Produktivität im Land. Das vierte Problem besteht darin, dass die einmalige Rentenzahlungsweise nach wie vor das gesamte finanzielle System belastet. Eine der Hauptlösungen für die immer schwieriger gewordene finanzielle Situation der Rentenversicherungen könnte darin bestehen, dass der Staat sich aus der Finanzierung zurückzieht und die Beiträge rational und ausgeglichen mit den Rentenzahlungen berechnet werden. Außerdem sollte die Rentenzahlung monatlich erfolgen und das Renteneintrittsalter auf das 65. Lebensjahr festgesetzt werden.

Tabelle 4.5: Finanzierung der Altersversorgungsprogramme bei Sozialversicherungen bis 1998

Kategorie	Beitrags-satz (%)	Verteilung der Beiträge				Art des Bezugs und durchschnittliche Geldleistungen	Finanzausgleich zwischen Einnahme und Ausgabe
		Staat	Arbeit-geber	Arbeit-nehmer	Gesamt		
Regierungs-angestellte und Beschäftigte in staatlichen Schulen	6,40	65	--	35	100	Einmalig (entspr. etwa 33,98 monatlichen Gehältern)	defizitär
Beschäftigte in Privatschulen	4,75	32,5	32,5	35	100	Einmalig (entspr. etwa 18,14 monatlichen Gehältern)	ausgeglichen
Soldaten	8,00	65(g)	--	35	100	Einmalig	defizitär
		100(s)	--	0			
Generelle Arbeitnehmer	6,50	10 (mit festem Arbeit-geber)	70	20	100	Einmalig (entspr. etwa 17,82 monatlichen Gehältern)	ausgeglichen
		40 (ohne festen Arbeit-geber)	--	60	100		

Quelle: 1. Liou (1999: 126). 2. Zustand, Probleme und Lösungen (1998: 29-32).

4.2.1.4 Probleme

4.2.1.4.1 Einheitliches Rentensystem und veränderte Sozialstruktur

Im Gegensatz zu den Rentenversicherungen für Erwerbstätige erhalten die Nichterwerbstätigen nur von der Volkskrankensversicherung eine Absicherung ihrer Krankenkosten aber keinen staatlich organisierten Schutz im Alter. Die durch Sozialfürsorge charakterisierten Altersbeihilfen findet meist nur in Lokalkreisen Anwendung. Ferner sind sie durch politische Thematisierung entstanden und es besteht die Gefahr, dass sie aufgrund finanzieller Schwierigkeiten jederzeit abgeschafft werden könnten. Daher kann diese Altersbeihilfe in Lokalkreisen nicht als zuverlässige Altersversorgungsmethode angesehen werden.

Es wäre sinnvoll, das ganze System entsprechend dem stetig wachsenden Anteil der älteren Bevölkerung und den immer weniger geltenden traditionellen asiatischen Werten zu entwickeln. Da die medizinische Versorgung sich stetig verbessert und der Lebensstandard in Taiwan ständig steigt, verlängert sich auch die durchschnittliche Lebenserwartung. Im

September 1993 betrug nach UN-Angaben der Anteil der über 65 - Jährigen in Taiwan 7 %.¹⁵² Nach einer Statistik des Exekutiv Yuan betrug dieser Anteil im Jahr 2000 bereits 8,6 %. Man kann daher annehmen, daß diese Prozentzahl bis 2013 auf etwa 10 % und bis 2035 auf etwa 20 % steigen wird. Dies entspricht einem Wachstum von 10 % auf 20 % innerhalb von nur 20 Jahren - eine Ziffer, die die Ziffern westlicher Länder (etwa 50 bis 80 Jahre) übertrifft. Daher kann der wirtschaftliche Schutz im Alter der gesamten Bevölkerung Taiwans mit dem jetzigen, nur auf Erwerbstätige bezogenen Rentensystem nicht sichergestellt werden. Zudem verlieren die mehrfach angesprochenen asiatischen Werte, zu denen die Verpflichtung der jüngeren Familienmitglieder gehört, die älteren zu pflegen und wirtschaftlich zu versorgen, durch die sozialstrukturellen Veränderungen im alltäglichen Leben an Bedeutung.¹⁵³ Durch ständigen Rückgang kinderreicher Familien und die Zunahme berufstätiger Frauen verschwindet allmählich die Grundlage für die traditionelle Lebensweise in asiatischen Familien.¹⁵⁴ Daher ist ein staatlich organisiertes, einheitliches Rentensystem notwendig.

4.2.1.4.2 Ungleichheit zwischen Beschäftigungsgruppen und Altersgruppen

Der Charakter des jetzigen Rentensystems ist partikularistisch. Entsprechend den Beschäftigungsgruppen gibt es verschiedene Beitragssätze, Anteile an der Beitragszahlung und verschiedene Rentenzahlungen. Wie oben schon erwähnt, erhalten Beschäftigte im Staatsdienst nicht nur bessere Renten als Arbeiter und Landwirte, sondern werden auch in der Beitragszahlung begünstigt. Schon hier besteht bereits eine Ungleichheit zwischen den Beschäftigungsgruppen. Die gleiche Situation gilt auch für die Altersbeihilfe. Die Altersbeihilfeprogramme werden in drei wesentliche Teile unterteilt: eines für Ältere mit niedrigem Einkommen, eines für Landwirte und Fischer und ein drittes für die Veteranen. Die Ungleichheit besteht in den Geldleistungen für die jeweiligen Gruppen, da die Veteranen, die zum größten Teil 1949 mit der KMT zusammen von Festlandchina gekommen waren, im Vergleich zu den anderen Gruppen eine dreifach höhere Altersbeihilfe erhalten.¹⁵⁵ Die damaligen politischen Ansichten sind bei dieser Verteilung der Geldleistungen offensichtlich.

¹⁵² Shiau, Yuh-Hwang (2000: 5).

¹⁵³ Shiau (2000: 4-5). Lin, Wai-I und Huang, Mei-Ling (2000: 16-17).

¹⁵⁴ Siehe 2.2: Begrenzte Einflüsse des sozialstrukturellen Wandels (Kapitel 2).

¹⁵⁵ Siehe Tabelle 2.8: Die Leistungen der Sozialfürsorge in Taiwan (Kapitel 2).

4.2.1.4.3 Die immer schwierigere finanzielle Situation

Wie bereits erwähnt wird die finanzielle Situation der Rentenversicherungen, vor allem bei der Bilanz zwischen Einnahmen und Ausgaben, immer defizitärer. Die Gründe dafür liegen zum einen in der übermäßigen Finanzierung der Renten der Beschäftigten im Staatsdienst durch den Staat, den nicht rational berechneten Beitragszahlungen und Beitragssätzen, und zum anderen in der zusätzlichen Belastung durch Frührentner aufgrund des gesetzlich nicht festgelegten Renteneintrittsalters und der einmaligen Rentenzahlungen. Daher liegt die Finanzbilanz oft im negativen Bereich und sie kann durch den Staat nicht ausgeglichen werden, da sonst die gesamte finanzielle Situation noch schlimmer werden würde. Obwohl die neuen Entwürfe all diesen Problemen sehr viel Aufmerksamkeit widmen, werden sie auch nach der Einführung eines neuen Rentensystems noch Bestand haben und möglicherweise noch länger eine große Schwierigkeit darstellen.

4.2.1.4.4 Risiken der einmaligen Rentenzahlungsweise

Die Höhe der Renten in Taiwan ist im Vergleich zu westlichen Ländern eher gering und entspricht nicht dem tatsächlichen Lebensstandard. Trotzdem sind es die Rentenzahlungen, die die finanzielle Situation des Staates am meisten belasten, was hauptsächlich durch die einmalige Rentenzahlungsweise verursacht wird. Unabhängig davon gibt es noch andere Nachteile der einmaligen Rentenzahlungsweise. Wegen eventueller persönlicher Fehlinvestitionen und möglicher Inflation kann die einmalige Zahlungsweise die wirtschaftliche Situation der Rentner nicht längerfristig und stabil sichern.¹⁵⁶ Da auf diese Nachteile bereits des öfteren aufmerksam gemacht wurde, wird in fast allen Entwürfen für ein neues Rentensystem die monatliche Zahlungsweise vertreten. Doch bis zu einer tatsächlichen Einführung eines neuen Rentensystems bleibt die einmalige Zahlungsweise erhalten.

4.2.1.4.5 Niedrige Transparenz zwischen den unterschiedlichen Rentenversicherungen

Nur bei der Rentenversicherung für Arbeiter mit einer Arbeiterversicherung können im Falle eines Stellenwechsels die vorherigen Arbeitsjahre zusammen mit den folgenden berechnet werden. Die Leistungen der Rentenversicherungen bei Beschäftigten im Staatsdienst

¹⁵⁶ Chern, Shio-Huoy (2000: 74).

(Regierungsangestellte und Beschäftigte in Schulen) werden nicht stellenübergreifend berechnet. Man kann sogar feststellen, dass bei keiner der jetzigen Rentenversicherungen die Arbeitsjahre stellenübergreifend berechnet werden. Das ist sicherlich ein wichtiger Grund für die niedrigen Renten. Alle vorher aufgeführten Probleme sollten bei der Planung eines neuen Rentensystems für die gesamte Bevölkerung berücksichtigt werden. In den folgenden Abschnitten soll der bisherige Entwurfsprozess vor allem in Bezug auf die zwei verschiedenen Regierungsphasen analysiert werden.

4.2.2 Bisheriger Entwurfsprozess für das neue Rentensystem

4.2.2.1 In der Zeit der KMT-Regierung (1993-2000)

4.2.2.1.1 Erste Phase: März 1994 bis Mai 1995

Die Planung des neuen Rentensystems begann während der KMT-Regierung und erlebte in dieser Zeit zwei Phasen. Die erste dauerte von 1994 bis 1995, die zweite von 1996 bis 1998. Im Jahr 1993 beauftragte der damalige Premierminister Lian-Zhan den Rat für wirtschaftliche Entwicklung und Planung im Exekutiv Yuan mit der Entwicklung eines neuen Rentenversicherungssystems für die gesamte Bevölkerung. Noch im selben Jahr kam die Regierungspartei zu dem Konsens, die Rentenversicherung im Jahr 2000 einzuführen. Im März 1994 wurde vom Rat für wirtschaftliche Entwicklung und Planung eine Kommission für den Entwurf eines Rentensystems gebildet. Dieser Entwurf wurde bereits im Mai 1995 vorgelegt. In ihm wurde die Fortsetzung des Sozialversicherungsmodells vertreten; ferner wurde eine neue Rentenversicherung für die gesamte Bevölkerung mit einer Erweiterung des Personenkreises und einer Reform der jetzigen Rentenversicherungsstrukturen vorgeschlagen. Angesichts der Einführung der Volkskrankenversicherung wurde die Planung des neuen Rentensystems für eine Weile unterbrochen. Man kann davon ausgehen, daß die Regierung die Auswirkungen der Volkskrankenversicherung auf die Gesellschaft und Wirtschaft des Staates vor weiteren Durchsetzungen sozialpolitischer Programme beobachten wollte.

4.2.2.1.2 Zweite Phase: November 1995 bis Juli 1998

Die KMT-Regierung wollte nach der Einführung der Volkskrankenversicherung die Entwicklung einer einheitlichen Rentenversicherung vorantreiben. Daher wurden im November 1996 im Rat für wirtschaftliche Entwicklung und Planung zwei Kommissionen für den Entwurf eines neuen Rentensystems gebildet. Im Juni 1998 lag das Ergebnis dieser Kommission vor. Nach der Auffassung der KMT-Regierung musste dieser Entwurf gemäß der Willensbildung und den gesellschaftlichen Diskussionen korrigiert werden, so dass er voraussichtlich bis 1999 oder 2000 im Legislativ Yuan zu einer Zustimmung gelangen könnte. Die von der KMT geplante Einführung des neuen Rentensystems wurde von dem schweren Erdbeben am 21. September 1999 und den damit verbundenen hohen Hilfs- und Wiederaufbaukosten verhindert. Ein neues Einführungsdatum wurde nicht festgelegt. Aufgrund dieser Verzögerung entstanden später auch die zahlreichen Entwürfe. Ohne das Erdbeben wäre das geplante Rentenversicherungsmodell wahrscheinlich schon eingeführt worden.

Der durch das Erdbeben verhinderte Entwurf wird in späteren Abschnitten analysiert werden. Hier sollen Ziel und Methode des neuen Rentensystems nur zusammenfassend dargestellt werden. Das Ziel bestand nach Auffassung der KMT-Regierung darin, dem Teil der Bevölkerung, dem bisher keine Altersvorsorge zukam, im Alter einen wirtschaftlichen Schutz anzubieten. Dies sollte jedoch nicht die finanzielle Situation des Staates belasten. Unter diesen beiden Bedingungen wurde der Entwurf erarbeitet. Nach diesem Entwurf wäre das neue Modell also kein neues System, sondern bestünde lediglich in einer Integration des alten Sozialversicherungsmodells, das auf diese Weise weiter fortgesetzt werden würde und deshalb auch bei der Finanzierung durch Beitragszahlungen bleiben würde. Für den Staat bedeutete diese Methode einen minimalen Kostenaufwand für ein allgemeines Altersversorgungssystem. Erstens würden, da das Innenministerium verantwortlich wäre, keine zusätzlichen Kosten für den Aufbau eines neuen Verwaltungsapparates entstehen und zweitens könnte man sich ein mögliches Chaos durch die Umstellung bereits existierender Rentenversicherungen ersparen.

4.2.2.2 In der Zeit der DFP-Regierung

Der Entwurf der Rentenversicherung der KMT-Regierung konnte also im geplanten Einführungsjahr 2000 nicht umgesetzt werden. Nach der verlorenen Präsidentschaftswahl

2000 mußte die KMT zum erstenmal in ihrer Parteigeschichte die Macht abgeben. Die DFP kündigte bereits während des Wahlkampfes die Durchsetzung eines neuen Altersbeihilfeprogramms an, mit dem Inhalt, dass jeder Rentner über 65 eine monatliche Rente in Höhe von 3000 NT Dollar erhalten solle. Nach dem Wahlsieg der DFP konnte die Partei wegen der fehlenden Mehrheit im Legislativ Yuan dieses Programm nicht durchsetzen. Nach Diskussionen wurde bekannt gegeben, daß statt der monatlichen 3000 NT Dollar ein allgemeines Altersversorgungssystem nach einer Einigung der Parteien eingeführt werden würde. Um eine andere Sozialpolitik als die der KMT zu machen, wollte die DFP als neue Regierungspartei auch neue Entwürfe vorlegen, in die das alte Sozialversicherungssystem integriert werden sollte. Der Rat für wirtschaftliche Entwicklung und Planung legte danach auch drei verschiedene Entwürfe, einschließlich des der KMT, vor.

Bisher gibt es zwei Entwürfe der DFP. Diese beiden Entwürfe werden später ausführlich analysiert und verglichen. Hier soll lediglich auf die wesentlichen Unterschiede der Entwürfe der KMP und der DFP aufmerksam gemacht werden. Die Hauptunterschiede der Entwürfe beider Parteien liegen in der sozialpolitischen Ideologie und in der praktischen Umsetzungsmethode. In beiden Entwürfen der DFP wird eine steuerfinanzierte Grundrente betont. Weiterhin muß der Beschäftigungsunterschied bei der Zusatzrente berücksichtigt werden. Dafür gibt es zwei Möglichkeiten. Die eine wäre - nach der Auffassung von Shen (DFP) - die Einrichtung eines persönlichen Kontos für jeden Arbeitnehmer, die andere wäre - nach Meinung von Jian (DFP) - eine Sozialversicherung, deren Beiträge aber nur von Arbeitgebern und Arbeitnehmern entrichtet werden, bei deren Finanzierung sich der Staat also nicht beteiligen sollte. Bei den Entwürfen der DFP wird das alte Altersversorgungssystem selbstverständlich in unterschiedlichem Maße reformiert.

Bis Ende 2001 sollte ein endgültiger Entwurf für ein neues Rentensystem als Gesetz verabschiedet werden. Für diese Verzögerung werden die jetzige KMT und ihre Anhängerparteien PFP und NP verantwortlich gemacht, die mit ihrer absoluten Mehrheit im Legislativ Yuan fast alle Gesetzentwürfe und den Staatshaushalt blockiert haben. Angesichts dieser parlamentarischen Blockade wurden vier weitere Entwürfe der DFP-Regierung vorgelegt, um eine Einigung mit den Oppositionsparteien zu erreichen, die bisher jedoch nicht erzielt wurde. Alle neuen Entwürfe stellen verschiedene Kombinationen aus den vorherigen dar. In ihnen ist kein völlig neues Rentenmodell erkennbar.

4.2.2.3 Kurzer Vergleich des Planungsprozesses in beiden Regierungsperioden

Die Tabelle 4.6 zeigt einen kleinen Überblick über die wesentlichen Schwerpunkte der Planungsprozesse in beiden Regierungsperioden. Beiden Perioden ist die absolute Mehrheit der KMT im Legislativ Yuan und die Verantwortlichkeit des Rates für wirtschaftliche Entwicklung und Planung für die Entwürfe gemeinsam. Der Hauptunterschied liegt im Grund für die verzögerte Einführung und Modellbildung des neuen Rentensystems. Bei der KMT-Regierung war es das Erdbeben im September 1999, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht mit einem Regierungswechsel gerechnet hatte. Bei der DFP waren es hingegen politische Gründe, die zu einer weiteren Verzögerung geführt haben. Die DFP sieht sich als Minderheitsregierung mit vielen innen- und außenpolitischen Schwierigkeiten konfrontiert.¹⁵⁷ Der erste Machtwechsel war sicher keine Garantie für eine reibungslos funktionierende Demokratie.

Bei der Modellbildung des einheitlichen Rentensystems waren Stimmung und Meinungen der KMT-Regierungsmitglieder sehr viel einheitlicher. Die Fortsetzung des Sozialversicherungsmodells war fast der einzige Entwurf der damaligen Regierung. Ohne den Machtwechsel hätte eine Wiedereinführung einer reformierten Volkskrankenversicherung stattfinden können, da die Regierung mit einer absoluten Mehrheit den Gesetzentwurf trotz des Widerstandes und der Kritik seitens der Oppositionsparteien und sozialen Gruppen hätte durchsetzen können. Im Gegensatz dazu ist der Entwurfsprozess bei der jetzigen DFP-Regierung offener und vielfältiger in der Entwicklung eines Rentensystems. Das Sozialversicherungsmodell, das Modell des Rentenkontos und die steuerfinanzierte Grundrente, die es in der Geschichte noch nie gegeben hat, wurden zusammen vorgelegt.

¹⁵⁷ „Außenpolitisch war der Ausgang der Wahlen von weitreichender Bedeutung. Die Person Chen Shui-bians, der sich seit den frühen 80er-Jahren als mutiger Regimekritiker und entschiedener Befürworter einer taiwanesischen Unabhängigkeit (taidu) einen Namen gemacht hatte, war vor allem für die VR China *persona non grata*.[...] ,faktisch ist die Kriegsgefahr (nach den Wahl) in der Taiwanstraße unverändert groß, möglicherweise sogar noch größer als gegen der 90er-Jahre.[...] Aber auch innenpolitisch war der von den Präsidentschaftswahlen ausgehende Einschnitt tief: Zwar blieben die Machtverhältnisse in der taiwanesischen Volksvertretung zunächst unverändert, waren der neue Präsident und seine Regierungsgemanschaft also zu einer de facto-cohabitation mit der GMD gezwungen. Aber die GMD selbst stand in gewissen Sinne vor der Existenzfrage.“ (Schubert 2001:12).

Tabelle 4.6: Überblick über die Vergleiche des Entwurfsprozess

	Regierungs- partei	Mehrheit Im Legislativ Yuan	Entwurfsorgane	Entwurf	Gründe für die Verzögerung der geplanten Einführungszeit
Erste Phase (1993-1995)	KMT	KMT	Rat für wirtschaft. Entwicklung und Planung	Sozialversicherungs- Modell als einziger Entwurf	Wegen der hohen Wiederaufbaukosten nach dem Erdbeben und folgender finanzieller Schwierigkeiten
Zweite Phase (1996-1998)					
Dritte Phase (2000-jetzt)	DFP	KMT	Rat für wirtschaft. Entwicklung und Planung	Vielfältige Entwürfe	Politische Blockade der Oppositionsparteien

Quelle: eigener Entwurf.

4.3 Analyse und Vergleich der verschiedenen Entwürfe

Ein Unterschied der von der KMT und der von der DFP vorgelegten Entwürfe liegt in der Modellbildung. Es handelt sich dabei hauptsächlich um die Finanzierungsart und die Behandlung des derzeitigen Rentensystems vor allem in bezug auf die Rentenversicherung und die sozialpolitische Ideologie. Der Entwurf der KMT setzt sich für das Sozialversicherungsmodell ein. Danach würde jeder, erwerbstätig oder nicht, Beiträge für eine eigene Altersversorgung leisten und nach der Pensionierung Geldleistungen beziehen, die so auch für alle gleich wären. Die DFP dagegen hält eine steuerfinanzierte Grundrente als erste Stufe des wirtschaftlichen Schutzes im Rentenalter für die gesamte Bevölkerung für notwendig. Nur bei der Planung eines weiteren wirtschaftlichen Schutzes haben die Entwürfe unterschiedliche Vorstellungen, jedoch geht es beiden um die Erwerbstätigen mit Einkommen sowie um die Zahlungsweise innerhalb (*intra*) oder zwischen (*inter*) den Generationen. Shen, orientiert am Beispiels Singapurs, will ein völlig neues System, das die Einrichtung eines individuellen Rentenkontos beinhaltet. Nach diesem Entwurf soll jeder ein eigenes Konto für die Altersversorgung haben, auf das Arbeitgeber und Arbeitnehmer monatlich einen bestimmten Betrag einzahlen müssen. Nach der Pensionierung erhält man dann einen monatlichen Betrag als Rente von diesem Konto ausbezahlt. Jian tritt bei der Bildung eines zweistufigen Schutzes im Rentenalter für die Fortsetzung des Sozialversicherungsmodells ein, er will dabei nur die Verteilung der Beiträge und die Zahlungsweise der Geldleistungen verändern.

Der Entwurf der KMT wird als erstes dargestellt, danach die beiden Entwürfe der DFP. Die Analyse dieser drei Entwürfe ist die Basis für die Erklärung der darauf folgenden vier Entwürfe, die ebenfalls dargestellt werden. Am Ende werden alle Entwürfe miteinander verglichen.

4.3.1 Entwurf der KMT: Sozialversicherung als Grundrentenmodell

4.3.1.1 System

Nach dem Entwurf der KMT würde die neue Rentenversicherung nur die Bevölkerung zwischen 25 und 64 erfassen. Der Teil der Bevölkerung ohne Rentenversicherung müsste sich zwangsläufig an dieser neuen Rentenversicherung beteiligen und auch Beiträge für die eigene Altersversorgung zahlen. Diejenigen, die bereits vom jetzigen Rentenversicherungssystem erfasst werden, müssten sich innerhalb eines Jahres entscheiden, ob sie bei der alten Versicherung bleiben, oder ob sie zum neuen Rentensystem übertreten wollen. Diejenigen, die später in ein Sozialversicherungssystem eingetreten sind, dürfen nur von den neuen Rentenversicherungen erfasst werden. Diejenigen unter 65, die jetzt schon Geld von einer Rentenversicherung erhalten, müssen warten. Die Wartezeit wird in Monaten berechnet und ist der Quotient aus dem zu erhaltenden Gesamtgeldbetrag geteilt durch 2000 NT Dollar. Nach dieser Wartezeit werden ihnen dann 2000 NT Dollar monatlich ausgezahlt. Diese Regelung gilt auch für die Bevölkerung über 65, die bereits Geldleistungen von der Altersversorgung beziehen. Bei der Bevölkerung über 65, die zur Zeit eine monatliche Altersbeihilfe beziehen, wird dieses Altersbeihilfeprogramm unverändert fortgesetzt. Diejenigen über 65 ohne Rentenversicherung und Altersbeihilfe, bekommen nach dem Plan der KMT bedingungslos monatlich 2000 NT Dollar (etwa 67 EUR) ausgezahlt.

Nach dem Entwurf der KMT soll dieses Rentensystem als Grundrente für die gesamte Bevölkerung gelten, in dem jeder nach zuvor gezahlten Beiträgen Geldleistungen unabhängig von der beruflichen Tätigkeit bekommt. Der zusätzliche wirtschaftliche Schutz soll unterschiedlich je nach Beschäftigung bleiben.¹⁵⁸ Der Nichterwerbstätige soll danach keinen zweiten wirtschaftlichen Schutz erhalten. Nur bei den Arbeitnehmern mit einer

¹⁵⁸ Vgl. Tabelle 4.1: Überblick der Rentenversicherungen und ihre Empfänger.

Arbeiterversicherung soll diese fragliche Regelung etwas abgeändert werden.¹⁵⁹ Tabelle 4.7. zeigt das System des wirtschaftlichen Schutzes nach dem Entwurf der KMT. Man kann davon ausgehen, daß sich das neue Rentenversicherungssystem hauptsächlich in der Erweiterung des Personenkreises von der alten staatlichen Rentenversicherung und Altersversorgung unterscheidet. Ein tatsächlich neues Rentensystem ist nicht zu erkennen.

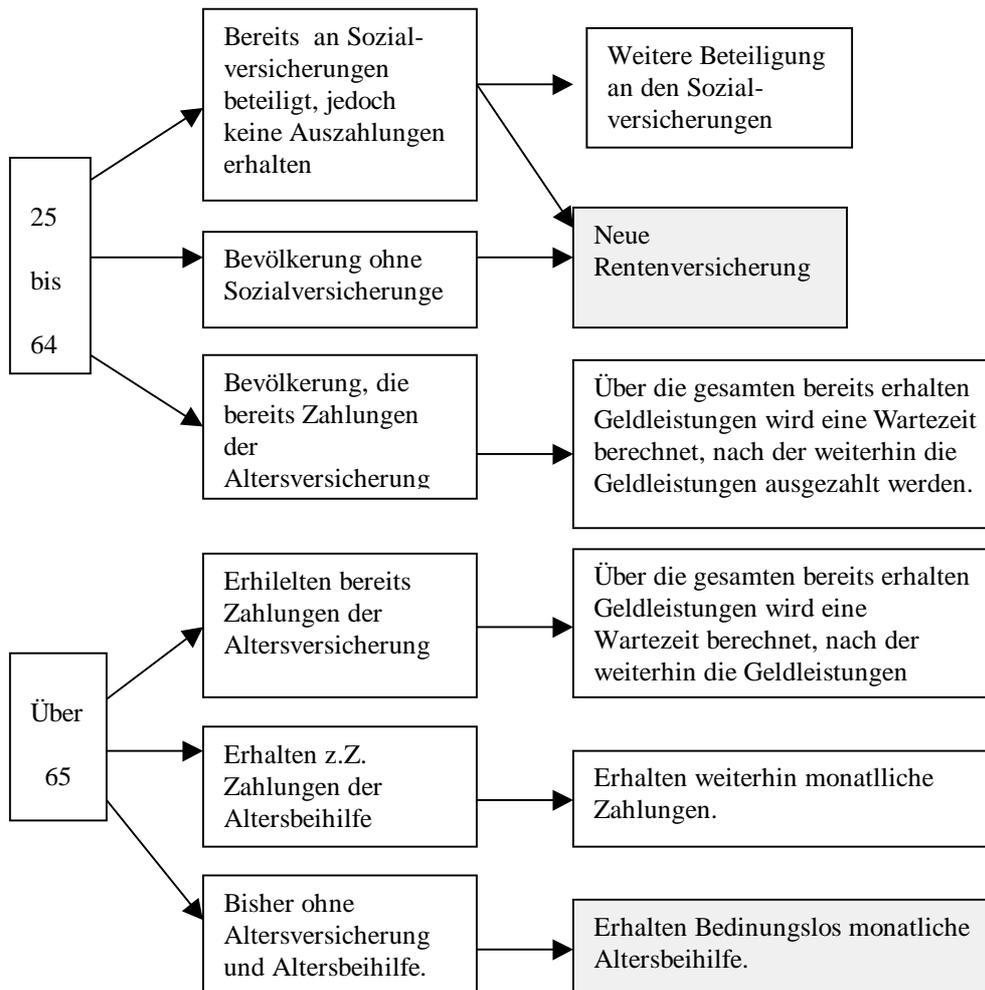
Tabelle 4.7: Ideales wirtschaftliches Schutzsystem im Alter nach dem Entwurf der KMT

	Erster Alterschutz (Grundlebensschutz)	Zweiter Alterschutz (je nach Erwerbstätigkeit)	Dritter Alterschutz
Staatsdienste (ink. Lehrer in Privatschulen)	Altersversicherungen bei Sozialversicherungen	Fonds	Private Altersvorsorge
Soldaten	Altersversicherungen bei Soldatenversicherung	Fonds	Private Altersvorsorge
Arbeitnehmer	Altersversicherung bei Arbeiterversicherung	Fonds (nach Arbeitsverfassungsgesetz)	Private Altersvorsorge
Andere Bevölkerung	Neue Rentenversicherung	--	Private Altersvorsorge

Quelle: Die Zustände, Probleme und Lösungen des Sozialwohlfahrt in Taiwan (1998: 68)

¹⁵⁹ Siehe 4.2.1.4.1: Probleme.

Abbildung 4.1: Transformation vom jetzigen Altersversorgungssystem zum künftigen



Quelle: eigener Entwurf

Anmerkungen: die Sozialversicherungen betrifft hier die Sozialversicherungen für Regierungsangestellte, Beschäftigte in Privatschulen, die Soldatenversicherung, sowie die Altersversicherung.

4.3.1.2. Leistungen

Nach dem Entwurf der KMT bezieht die gesamte Bevölkerung in diesem neuen Rentensystem die gleichen Geldleistungen unabhängig von Beruf und der Höhe des Einkommens. Nur die Dauer, während der die Beiträge gezahlt werden, bestimmt über die Höhe der Leistungen. Im allgemeinen bekommt die gesamte Bevölkerung vier verschiedene Geldleistungen ausbezahlt: die monatlichen Auszahlungen durch die Altersversicherung, die Behindertenversicherung, die Hinterbliebenenbeihilfe und die einmalige Beisetzungshilfe (s. Tab. 4.8.). Man kann feststellen, dass die Leistungen des neuen Rentensystems verglichen zu

den jetzigen (vgl.Tab. 4.4.) für alle etwas besser ausfallen. Insbesondere stellt die Umstellung von der einmaligen Rentenzahlung auf sie monatliche Auszahlung eine Verbesserung dar, da kein Risiko mehr wegen möglicher Inflation oder falscher Investitionen besteht. Zudem sind die Leistungen der neben der Rentenversicherung durchgeführten Altersbeihilfe für alle Renter über 65 einheitlich; sie betragen 2000 NT Dollar monatlich (etwa 67 EUR). Diese Leistungen sind im Vergleich zu denen der Grundrentenversicherungen etwas geringer, da sie nicht von Beiträgen finanziert werden, sondern direkt aus dem Staatshaushalt.

Tabelle 4. 8: Leistungen der neuen Rentenversicherung nach dem Entwurf der KMT

Programme	Inhalt der Leitungen
Altersversorgung	1. Mit 25 Jahren versichert: erhalten monatlich 5688 NT Dollar (etwa 196 EUR) 2. Mit 40 Jahren versichert: erhalten monatlich 9100 NT Dollar (etwa 305 EUR) Nach dem Tod können die Hinterbliebene eine Hinterbliebenenversorgung erhalten.
Behindertenversorgung	1. Schwerbehinderte: erhalten monatlich 7280 NT Dollar (etwa 243 EUR) 2. Schwerstbehinderte: erhalten monatlich 9100 NT Dollar (etwa 305 EUR) Nach dem Tod können die Hinterbliebenen auch Hinterbliebenenversorgung erhalten.
Hinterbliebenenversorgung	1. Partner: erhalten monatlich (etwa) 3640 NT Dollar 2. Kinder: erhalten monatlich (etwa) 5460 NT Dollar
Beisetzungsbeihilfe	Einmalige Zahlung von 91 000 NT Dollar (etwa 3032 EUR), entspricht etwa 10-monatiger Altersversorgung

Quelle: Reportage der Planung der Rentenversicherung für die Gesamtbevölkerung vom Rat für Wirtschaft, Entwicklung und Planung (Oktober 1998).

4.3.1.3. Finanzierung

Nach dem Entwurf der KMT soll die neue Rentenversicherung für die gesamte Bevölkerung hauptsächlich durch Beiträge finanziert werden. Doch der Staat muss in der Anfangsphase zusätzlich auch die Altersbeihilfeprogramme der Renter über 65 finanzieren, die zur Zeit in keinem Altersbeihilfeprogramm oder in einer Rentenversicherung sind. Also soll der Staat zusätzlich zu den Beiträgen als Grundfinanzquelle in der Anfangsphase ein Prozent mehr Umsatzsteuer kassieren. Im Entwurf der KMT ist ein einheitlicher Beitrag, der unabhängig vom Beruf und von der Höhe des Einkommens ist. Jeder soll gleich hohe Beiträge zahlen und gleich hohe Renten erhalten. Ein bemerkenswerter Punkt ist, dass die Beitragshöhe im Entwurf des Sozialversicherungsmodells nicht entsprechend dem Einkommen geplant wurde, sondern sich nach dem Konsumniveau richtet. Der Gesamtbeitrag einer Einzelperson wird mit 55% der durchschnittlichen Monatsausgabe (etwa 8700 NT Dollar, entspricht 290 EUR) berechnet. Dieser Beitrag wird im Laufe der Zeit dem Konsumniveau entsprechend korrigiert. Der

Beitragsatz beträgt 10% des gesamten Beitrags, was angesichts der oben gezeigten Rechenweise eine Beitragshöhe von 870 NT Dollar bedeutet (10% Prozent von 8700 ergibt 870 NT Dollar, etwa 29 EUR). Der Unterschied liegt hier nur in der Aufteilung der Beitragszahlungen zwischen Staat, Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Das jetzige Beitragsverteilungssystem wird bei einer Einführung des neuen Rentensystems geändert. Tabelle 4.9. zeigt die Aufteilung der Beitragszahlungen nach dem Entwurf der KMT, wonach der Staat bei allen Bevölkerungsgruppen 20 bis 40% der Zahlungen übernimmt, und bei Gruppen mit niedrigen Einkommen und Behinderten sogar 100%. Man kann erkennen, dass dieses Rentenversicherungsmodell der KMT, wie auch schon die Volkskrankenversicherung ein wenig vom Sozialhilfemodell geprägt ist.

Tabelle 4.9: Verteilung der Beiträge nach dem Entwurf der KMT

	Gesamte Beiträge	Beitragsatz	Gezahlte Beiträge	Verteilung der Beitragszahlungen			
				Staat	Arbeitgeber	Arbeitnehmer	Insgesamt
Staatsdienstgruppen	Etwa 8700 NT Dollar (290 EUR), wird nach dem Konsums-niveau korrigiert	Einheitlich 10%	Einheitlich 870 NT Dollar	65	--	35	100
Arbeitnehmer				20-40	Unklar	Unklar	100
Arbeitgeber, Freiberufler, Selbstständige und Nicht-erwerbstätige				40	(Arbeitgeber Selbst) 60	(Versicherte Selbst) 60	100
Niedriges Einkommen				100	0	0	100
Behinderte				100/* 50/ 25	--	0/ 50/ 75	100

Quelle: Reportage der Planung der Rentenversicherung für die gesamte Bevölkerung vom Rat für Wirtschaft, Entwicklung und Planung (Oktober 1998). Liou (1999: 168-169).

Anmerkung: Der Anteil des Staates soll hier nach dem Grad der Behinderung unterschiedlich sein.

4.3.1.4 Bilanz des Entwurfes der KMT

Der Entwurf der KMT wird im folgenden kurz zusammengefasst. Es ist ein beitragsfinanziertes Rentensystem, das, auf der Basis des alten Rentensystems, aufgebaut und reformiert wurde. Die Geldleistungen haben sich im Vergleich zum jetzigen Rentenversicherungssystem verbessert. Die Erwerbstätigen, nämlich alle durch jetzige Rentenversicherungen Versicherten, können sogar einen zweistufigen wirtschaftlichen Schutz erhalten. Weiterhin ist der Reformgrad, wie z.B. die Veränderung der Finanzierungsweise und

die Integration des jetzigen Rentensystems in diesem Entwurf nicht sehr hoch; sogar die Regelung der Zusatzrente wurde kaum geändert. Daraus ergibt sich auch die unproblematische Umsetzung. Es gibt jedoch fragliche Punkte in diesem Entwurf. Beispielsweise müssen die Nichterwerbstätigen selbst dann Beiträge zahlen, wenn sie gar kein Einkommen haben. Weiterhin ist die wesentliche Funktion der Einkommensumverteilung wegen der einheitlichen Beitragshöhe und Leistungen, die sich nach dem durchschnittlichem Konsumniveau richten, sehr begrenzt. Kurzum, die Hauptfunktion dieser Rentenversicherung als Grundrente liegt darin, dass die Bevölkerung für ihre wirtschaftliche Absicherung im Alter spart.

4.3.2. Entwürfe der DFP: steuerfinanzierte Grundrente

4.3.2.1. System

Im Vergleich zum Sozialversicherungsmodell der KMT sehen die Entwürfe für ein neues Rentensystem bei der DFP anders aus. In den zwei Entwürfen kann man eine Gemeinsamkeit erkennen, nämlich eine steuerfinanzierte Grundrente für die gesamte Bevölkerung. Die folgende Abbildung und die Tabelle 4.10. zeigen das idealtypische, staatlich organisierte Rentenmodell, das eine Grundrente und eine Zusatzrente enthalten soll. Die Bevölkerung über 65 Jahren soll eine bedingungslose monatliche Grundrente von 3000 NT Dollar (etwa 100 EUR) erhalten. Bei der Zusatzrente wird dann die Art des Berufs berücksichtigt. Hier stellt sich die Frage, auf welche Weise diese Zusatzrente berechnet und finanziert werden soll. In diesem Punkt unterscheiden sich die beiden Entwürfe.

Nach dem Entwurf von Shen wird die Zusatzrente durch ein individuelles Rentenkonto finanziert, was der Regelung in Singapur entspricht. Dabei soll jeder Erwerbstätige ein Rentenkonto einrichten, auf das Arbeitgeber und Arbeitnehmer einen festen monatlichen Betrag einzahlen sollen. Von diesem Sparkonto erhält dann der vorher Erwerbstätige bei der Pensionierung einen bestimmten Geldbetrag. Der jetzige Rentenfonds für den zweistufigen Schutz soll, abgesehen von den Fonds für Regierungangestellte, abgeschafft werden. Landwirte, Freiberufler und Arbeitnehmer ohne festen Arbeitgeber, die z.Z. weder Fondrente noch eine Rentenversicherung haben, können auch an dieser Zusatzrente teilhaben. Im Vergleich dazu orientiert sich der Entwurf von Jian bei der Zusatzrente am Sozialversicherungsmodell. Das jetzige Rentensystem soll insbesondere bezüglich der

Verteilung der Beiträge reformiert werden. Der Staat soll gänzlich von der Finanzierung ausgenommen werden.

Abbildung 4.2: Transformation nach den Entwürfen der DFP



Quelle: eigener Entwurf.

Tabelle 4.10: Aussehen der neuen Rentensystemen nach zwei Entwürfen der DFP

Entwurf	Erster Schutz	Zweiter Schutz: Zusatzrenten (Erwerbstätigkeit)	Dritter Schutz
Shen	Grundrente (steuerfinanziert)	Individuelles Rentenkonto	Private Altersversorgung
Jian		Sozialversicherung	Private Altersversorgung

Quelle: eigener Entwurf.

4.3.2.2 Leistungen

Bei beiden Entwürfen der DFP gibt es bei den Leistungen, die eine monatliche Altersrente, Behindertenrente und Renten für Hinterbliebene beinhalten, keine grossen Unterschiede (siehe Tabelle 4. 11). Die Leistungen richten sich nach dem Konsumniveau; das bedeutet heutzutage eine monatliche Altersrente von 3000 NT Dollar (etwa 200 DM). Nach dieser Regulierung der Grundrente kann jeder ab 65 Jahren eine Altersrente erhalten. Behinderte erhalten eine Behindertenrente. Weiterhin erhalten im Falle des Todes des Versicherten die Hinterbliebenen, besonders Kinder unter 18 Jahren, eine monatliche Beihilfe aus dieser Grundrente.

Tabelle 4. 11: Leistungen nach dem Entwurf von Shen und Jian (DFP)

Entwurf	Grundrente	Zusatzrente	
Entwurf von Shen	1. Altersrente: 3000 NT Dollar 2. Behindertenrente: 3000 NT Dollar, jedoch nach Grad der Behinderung. 3. Kinder ohne Eltern unter 18: monatlich 2000 NT Dollar Das Zahlungsniveau richtet sich nach dem Konsumniveau.	Individuelles Rentenkonto	
		Staatsdienst, Beschäftigte in Schulen und Soldaten	Unklar
		Arbeiter mit festem Arbeitgeber	Unklar
		Landwirte	Unklar
		Freiberufler, Selbständige und Arbeiter ohne feste Arbeitgeber	Unklar
Entwurf von Jian	1. Altersrente: 3000 NT Dollar 2. Behindertenrente: nach dem Grad der Behinderung 3. Hinterbliebene: unterschiedlich bei Witwen mit oder ohne Einkommen und Kindern, soqwie bei Kindern ohne Eltern. Das Zahlungsniveau wird nach Konsumindex und Wachstumsrate des Einkommens korrigiert.	Sozialversicherung	
		Staatsdienstgruppen, Arbeitnehmer und Soldaten	1. Generelle Zusatzrente 2. Zusatzrente für Hinterbliebene
		Arbeitgeber, Freiberufler und Selbständige oder Arbeiter ohne feste Arbeitgeber sowie Mitglieder aller Berufsgewerkschaften	1. Generelle Zusatzrente 2. Zusatzrente für Hinterbliebene

Quelle: Cheng, Wen-Yi (2000: 39-51).

Die Zusatzrente wird in den beiden Entwürfen der DFP unterschiedlich geregelt. Im Entwurf von Shen wird das nicht klar dargestellt, es ist lediglich die Rede von einem individuellen Rentenkonto für Erwerbstätige inkl. Selbständiger, Freiberufler und Arbeitgeber, bei denen die Rentenleistungen hauptsächlich von der Höhe der zuvor gezahlten Beiträge abhängen. Nach der Pensionierung erhalten dann die Betreffenden von diesem Konto einen monatlichen Betrag als Zusatzrente, jedoch ist die Berechnung dieser monatlichen Zusatzrente

bisher noch nicht eindeutig geklärt worden. Jian spricht in seinem Entwurf von den Leistungen der Zusatzrente durch eine Zusatz-Altersrente und Zusatzrente für Hinterbliebene. Versicherte, die mit 65 Jahren bereits 10 Jahre bzw. mit 55 Jahren bereits 15 Jahre oder insgesamt seit 30 Jahren Beiträge zahlen, erhalten die Zusatzrente.

4.3.2.3 Finanzierung

4.3.2.3.1 Grundrente

In beiden Entwürfen der DFP soll die Grundrente ohne Beiträge direkt aus dem Staatshaushalt und durch zusätzliche Steuereinnahmen (durch eine um 1 bis 2 % erhöhte Umsatzsteuer) finanziert werden. In beiden Entwürfen wird eine "pay as you go" - Zahlungsweise vertreten.

4.3.2.3.2 Zusatzrente

Nach dem Entwurf von Shen wird für die Zusatzrente für jeden Arbeitnehmer ein Rentenkonto eröffnet, auf das Arbeitnehmer und Arbeitgeber gleichhohe monatliche Beträge einzahlen. Die spätere Rente wird von diesem Rentenkonto monatlich ausbezahlt. Der Staat übernimmt nur bei den im Staatsdienst Beschäftigten 50 % der gesamten Beitragssumme. Dieses Verhältnis der Finanzierung findet nur innerhalb derselben Generation Anwendung. Jeder zahlt für sich selbst. Daher lässt diese Art der Finanzierung im Prinzip keine Zweifel an der gerechten Behandlung aller Generationen. Die jüngere Generation könnte jedoch durchaus davon profitieren.

Im Entwurf von Jian wird eine Beitragszahlung nach dem Sozialversicherungsmodell als Hauptfinanzierungsmethode vorgesehen. Bei der Reform des jetzigen Rentenversicherungssystems spielt die veränderte Rolle des Staates bei der Finanzierung die größte Rolle. Der Beitragssatz soll zwischen 8 und 16% betragen. Der Staat wird sich, außer im Bereich der Staatsdienstgruppen, nicht mehr an der Beitragszahlung zusammen mit Arbeitgebern und Arbeitnehmern beteiligen. Bei Arbeitern mit festem Arbeitgeber sollen beide Seiten zwischen 30 und 70% der Beitragszahlungen unter sich aufteilen. Die übrigen erwerbstätigen Bevölkerungsgruppen sollen die Finanzierung der Beiträge komplett selbst übernehmen.

Man kann in beiden Entwürfen einige Gemeinsamkeiten entdecken. Erstens werden diejenigen, die vorher vom Staat keine organisierte Rente erhalten haben (Arbeitgeber, Freiberufler und Selbständige) durch Beteiligung am Zusatzrentensystem neben der Grundrente auch eine Zusatzrente erhalten. Betont wird also in beiden Entwürfen die Beteiligung der erwerbstätigen Bevölkerung an der Finanzierung. Zweitens versuchen beide Entwürfe den Staat von der Finanzierung der Renten auszunehmen. Für die jetzigen Probleme des Staates mit dem Sozialversicherungssystem wird die zu hohe Beteiligung des Staates an der Finanzierung verantwortlich gemacht. Der Grund für diese beiden Gemeinsamkeiten liegt in der Struktur der Politik und der Sozialversicherung.

Tabelle 4.12: Überblick über die Finanzierung des Rentensystems nach der Entwürfen der DFP

Entwurf	Grundrente	Zusatzrente				
		Individual retirement account				
Entwurf von Shen	Haushalt (Staatsausgaben) und durch 1-2 %-ige Erhöhung der Umsatzsteuer	Beteiligte	Prozent des Einkommens (%)	Verteilung		
				Staat	Arbeitgeber	Arbeitnehmer
		Staatsdienstgruppen*1	10	50	0	50
		Arbeiter mit festem Arbeitgeber	10	0	50	50
		Landwirte	5	Unklar	Unklar	Unklar
		Andere*2	5	Unklar	Unklar	Unklar
Entwurf von Jian		Sozialversicherungsmodell				
		Beteiligte	Beitragssatz	Verteilung der Beiträge		
				Staat	Arbeitgeber	Arbeitnehmer
		Staatsdienstgruppen	8-16 %	70	0	30
		Arbeiter mit festem Arbeitgeber		0	70	30
		Arbeitgeber		0	100	0
Andere*3	0	0		100		

Quelle: Cheng, Wen-Yi (2000: 39-51).

Anmerkungen: 1. „Staatsdienst“ bedeutet hier Soldaten, Regierungsangestellte und Lehrer sowie Beschäftigte in staatlichen Schulen. 2. „Andere“ bedeutet hier die Arbeitgeber, Freiberufler und Selbständige sowie die Arbeiter ohne festen Arbeitgeber. 3. „Andere“ bei Sozialversicherungsmodell bedeutet hier Landwirte, Selbständige und Freiberufler sowie Arbeiter ohne feste Arbeitgeber.

4.3.2.4 Bilanz der beiden Entwürfe der DFP

In den Entwürfen der DFP muss die Bevölkerung keine vorherigen Beiträge für die Grundrente zahlen; das ist für die Personen ohne oder mit nur gelegentlichem Einkommen ein Vorteil. Es geht dabei im Wesentlichen auch um die Bedeutung der Einkommensverteilung hinter dieser Grundrente. Wenn dies tatsächlich verwirklicht würde, dann würde die Einführung

eines solchen Rentensystems sicherlich ein Ereignis von historischer Bedeutung in der sozialpolitischen Geschichte Taiwans darstellen. Nur wegen der heutigen schwierigen finanziellen Situation in der Sozialversicherung wird so häufig die Frage gestellt, ob die Einführung dieser Grundrente die finanzielle Lage des Staates belasten würde; möglicherweise steigende Steuereinnahmen sind in dieser Hinsicht in der Diskussion.

Im Allgemeinen hat der Entwurf von Shen, der das individuelle Rentenkonto beinhaltet, folgende Vorteile: Erstens wird der Staat voll und ganz von der Rentenfinanzierung entlastet. Zweitens wird es keine Gerechtigkeitsprobleme zwischen den Generationen hinsichtlich der Belastungen geben, da jeder selbst für seine Altersversorgung verantwortlich ist. Angesichts der Verschiebungen im Altersaufbau der Bevölkerung entlastet dies die jüngere Generation. Jedoch hat dieses Modell auch Nachteile. Aus mancherlei Gründen weist das Modell des individuellen Rentenkontos in sozialpolitischer Hinsicht einen geringen Grad der Einkommensverteilung, sowohl innerhalb der Generationen als auch generationsübergreifend, auf. Einer der wesentlichen Funktionen der Sozialpolitik - die kollektive Solidarität - ist hier ebenfalls nicht sichtbar. Außerdem könnte die auf dem Rentenkonto angesammelte Summe durch Inflation oder unvorhersehbare Faktoren, wie z.B. Krieg, an Wert verlieren. Weiterhin würden im Falle der Einführung des Modells von Shen alle heutigen Sozialversicherungen abgeschafft werden. Der Grad der Veränderungen wäre somit sehr groß, weshalb derzeit auch noch nicht klar ist, ob das tatsächlich umsetzbar ist.

Im Gegensatz dazu ist der Entwurf von Jian in Bezug auf die Zusatzrente ein eher klassisches Sozialversicherungsmodell. Nach den Vorstellungen Jians wird die Zusatzrente auf der Basis der Zahl der Erwerbstätigen und deren Einkommen geplant. Die Punkte, die reformiert werden sollen, sind der Beitragssatz und die Beteiligung des Staates an den Beitragszahlungen. Der Beitragssatz wird entsprechend dem Rentenzahlungsniveau auf 8 bis 16 % erhöht. Der Staat will sich ausschließlich an den Beitragszahlungen der Staatsbediensteten beteiligen. In diesem Entwurf ist keine allseitige Veränderung des alten Rentenversicherungssystems zu erkennen.

4.3.3 Gesamtvergleich der Entwürfe

Nunmehr werden alle drei Entwürfe in folgenden Punkten verglichen: Modellbildung; Grad der Änderungen; Rolle des Staates; Leistungen der Grundrente; zunehmende Belastungen für Arbeitgeber und Familien; sozialpolitischer Grundgedanke. Tabelle 4.13 zeigt einen Überblick dieser Vergleichspunkte.

Tabelle 4.13: Überblick über den Vergleich der Entwürfen

Entwurf		Entwurf der KMT	Entwurf der DFP (von Shen)	Entwurf der DFP (von Jian)
Vergleichspunkte				
Charakteristika Des Systems	Erststufig	Rentenversicherung	Grundrente Mindeste Wirtschaftlicher Schutz für die Bevölkerung	Grundrente
	Zweitstufig	Fondsrente (Erwerbstätige)	Individuelles Rentenkonto (Erwerbstätige)	Rentenversicherung (Erwerbstätige)
	Drittstufig	Private Altersversorgung	Private Altersversorgung	Private Altersversorgung
Behandlung des jetzigen staatlichen Rentensystems		Reform	Größtenteils abgeschafft	Reform
Reformgrad des jetzigen Rentensystems		Klein	Groß	Mittel
Rolle des Staates		Rentenversicherung: Staat spielt weiterhin eine Rolle sowohl in der Finanzierung als auch in der Verwaltung	Grundrente: Staat als Mechanismus zur Umverteilung	Grundrente: Staat als Mechanismus zur Umverteilung
Zunehmende Belastung für Arbeitgeber		Nicht erkennbar	Nicht erkennbar	Nicht erkennbar
Zunehmende Belastung für Familien		Erkennbar	Nicht erkennbar	Nicht erkennbar
Finanzierung		Beitragszahlung	Grundrente: Steuer Zusatzrente: eigene Einzahlung	Grundrente: Steuer Zusatzrente: Beitragszahlung
Durchführungsweise des Systems		“Pay as you go”	Grundrente: “Pay as you go” Zusatzrente: Fond	Grundrente: “Pay as you go” Zusatzrente: “Pay as you go”
Grad der Umverteilung		Nicht erkennbar (wegen gleicher Höhe von Beiträgen und Geldleistungen)	Bei der Grundrente sind Auswirkungen erkennbar, bei Zusatzrente jedoch nur innerhalb einer Generation	Sowohl bei der Grundrente als auch bei bei der Zusatzrente sind Auswirkungen auf die Einkommensumverteilung erkennbar
Leistungsmaße		Vergleichsweise weniger	Vergleichsweise besser	Vergleichsweise besser
Vertretene sozialpolitische Ideologie		Das Prinzip der Wohlfahrtsempfänger: Ausgabe und Rückgabe	Grundrente: Gerechtigkeit, Umverteilung der Ressourcen	Grundrente: Gerechtigkeit, Umverteilung der Ressourcen

Quelle: eigener Entwurf.

4.3.3.1 Modellbildung des Rentensystems

Die Tabelle 4.13 zeigt einen Vergleich des idealtypischen wirtschaftlichen Rentenschutzsystems dieser drei Entwürfe. Man kann einige Gemeinsamkeiten erkennen. Erstens ist das wesentliche Ziel in den drei Entwürfen die Einführung einer Grundrente für die gesamte Bevölkerung, nur die Finanzierung ist unterschiedlich. Zweitens wird eine Zusatzrente auf der Basis der erwerbstätigen Bevölkerung geplant. Drittens soll es eine private Altersvorsorge als letzten individuellen wirtschaftlichen Schutz geben. Eine gesetzliche private Altersvorsorge ist hingegen nicht geplant. Die Schwerpunkte der Entwürfe liegen also in einer Grund- und Zusatzrente.

4.3.3.2 Grad der Änderungen

Die Änderungen der derzeitigen staatlichen Altersversorgung bzw. Rentenversicherung und der Altersbeihilfe durch die Einführung eines neuen Rentensystems sind unvermeidlich. Die weitestgehenden Änderungen sind beim Entwurf von Shen (DFP) zu sehen, eher mittlere beim Entwurf von Jian, die geringsten Änderungen würden bei der Einführung des Entwurfs der KMT erfolgen. Beim Entwurf von Shen würden die jetzigen Rentenversicherungen durch die Einführung eines Rentenkontos fast alle abgeschafft werden, lediglich die Rentenfonds für Staatsbedienstete würden beibehalten werden. Ebenso würden die jetzigen Altersbeihilfeprogramme wegen des Strukturwechsels bei der Grundrente abgeschafft werden. Bei dem Entwurf von Jian wäre das auch der Fall, jedoch würde das Sozialversicherungsmodell bei der Zusatzrente fortgesetzt werden. Mithin ist der Grad der Änderungen in Jians Entwurf nicht so erheblich wie in dem von Shen. Nach Jians Vorstellungen betrifft die Reform des Sozialversicherungsmodells mehr oder weniger nur die Verteilung der Beiträge und die Rolle des Staates. Im Entwurf der KMT wird wegen der dort vorgesehenen Fortsetzung des Sozialversicherungssystems an den Strukturen wenig geändert, z.B. beteiligt sich der Staat nach wie vor an den Beitragszahlungen, auch die Altersbeihilfeprogramme für die gesamte Bevölkerung werden beibehalten.

4.3.3.3 Rolle des Staates

Im Entwurf der KMT spielt der Staat weiterhin eine wichtige Rolle, sowohl bei der gesamten Verwaltung, der Regulierung als auch bei der Finanzierung. Trotz der jetzigen Finanzierungsschwierigkeiten der Sozialversicherung soll sich der Staat weiterhin mit mindestens 20% bei den Erwerbstätigen an den Beitragszahlungen bei der neuen Rentenversicherung beteiligen.¹⁶⁰ Dabei handelt es sich um eine tief verwurzelte Struktur der Rentenversicherung. Seit fast 50 Jahren beteiligt sich der Staat in Taiwan als Ko-Finanzierer, Verwalter und Regulierer der Sozialversicherungen, dabei hat die KMT-Regierung als Kern des Staates daraus selbst viel Nutzen gezogen. Die im Entwurf der KMT vorgesehenen Interventionen des Staates in das neue Rentenversicherungssystem sind also politisch und sozialpolitisch strukturell begründet.

In den Entwürfen der DFP spielt der Staat eher eine wichtige Rolle bei der Verteilung der Ressourcen. Es entspricht bereits z.T. dem Motto der DFP, die für einen Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat steht, dass sich der Staat für viele grundlegende sozialpolitische Entwicklungen einsetzen soll. Doch soll der Staat bei der Zusatzrente nur Verwaltungsfunktionen ernehmen, denn weder beim Sozialversicherungsmodell von Jian noch bei der Einrichtung eines Rentenkontos bei Shen soll sich der Staat, abgesehen von den Staatsdienstgruppen, wie früher bei der Finanzierung beteiligen. Die Versuche, dem Staat bei der Entwicklung einer Zusatzrente auf der Basis der erwerbstätigen Bevölkerung eine neutrale Rolle zukommen zu lassen, sind auffällig und sollten als Absicht verstanden werden, die ehemals von der KMT-Regierung eingerichtete Rolle des Staates bei der Umsetzung eines neuen Rentensystems zu rekonstruieren.

4.3.3.4. Leistungen der Grundrente

Die Leistungen können hier nur bezüglich der Grundrente verglichen werden. Sie sind in den DFP-Entwürfen etwas besser als im Entwurf der KMT. Der DFP zufolge soll jeder über 65-Jährige eine monatliche Altersrente von 3000 NT Dollar erhalten, nach dem Entwurf der KMT hingegen nur 2000 NT Dollar. Zusätzlich soll im Todesfall des Versicherten entweder eine einmalige Zahlung von 3000 NT Dollar (Jian) oder eine Beisetzungshilfe (Shen)

¹⁶⁰ Siehe Tabelle 4. 9: Verteilung der Beiträge nach dem Entwurf der KMT.

ausgezahlt werden. Im KMT-Entwurf sind keine vergleichbaren Leistungen vorgesehen. Man kann also feststellen, dass die Leistungen der Grundrente nach den Vorstellungen der DFP vorteilhafter sind als die nach denen der KMT.

4.3.3.5 Zunehmende Belastungen für Arbeitgeber und Familien

Es sollte auch bedacht werden, ob ein neues Rentensystem Unternehmen gleichermaßen belasten wird oder nicht, da dies oft als ein bedeutsamer Bewertungspunkt für das Verhältnis zwischen Sozial- und Wirtschaftspolitik angesehen wird. Beim Grundrentenmodell der DFP gibt es keine erhöhten Kosten für die Arbeitgeber, da alles durch Steuern finanziert wird. Bei der Zusatzrente sollen die Arbeitgeber prinzipiell 50% der Kosten für die Altersvorsorge des Arbeitnehmers sowohl in der Rentenversicherung als auch bei den Rentenkonten übernehmen. Im Rentenversicherungsmodell der KMT zahlt der Arbeitgeber etwas mehr, da sich der Staat nicht besonders stark an der Beitragszahlung beteiligt. Im Vergleich zur jetzigen Rentenversicherung ist die Zunahme der Belastungen für den Arbeitgeber nicht sehr hoch.

Im Gegensatz dazu sieht die Belastung für die Familien in diesen drei Entwürfen anders aus. Nach dem KMT-Entwurf würden die Familien stärker belastet werden, da z.B. die Bevölkerung ohne Einkommen (Hausfrauen, Nichterwerbstätige) ebenfalls Beiträge für ihre Altersversicherung zahlen müssen. Auch nach den Entwürfen der DFP nähme die Belastung für die Familien zu, da die Grundrente von Steuern finanziert wird. Bei der Planung der Zusatzrente geht es in beiden Entwürfen hauptsächlich um die erwerbstätige Bevölkerung und die Höhe ihres Einkommens.

4.3.3.6 Sozialpolitischer Grundgedanke

Im Entwurf der KMT kann man die Grundgedanken folgendermaßen zusammenfassen: Wer später eine Rente erhalten will, muss auch dafür zahlen können. Die festen Beitragshöhen und Geldleistungen zeigen eindeutig den ursprünglichen Grundgedanken, nämlich die etwas zwanghafte Selbsthilfe bzw. das persönliche Sparen für die Altersversorgung sowie eine lebenslange Umverteilung der Finanzen sowohl vor der Pensionierung als auch danach innerhalb der Bevölkerung (mit oder ohne Einkommen). Der Staat kann zwar bei der Finanzierung behilflich sein, jedoch kommt eine Rente ohne vorherige Beitragszahlung nicht in Frage.

Im Vergleich dazu zeigen beide Entwürfe der DFP, trotz unterschiedlicher Planung der Zusatzrente, deutlich die Absicht, die Sozialpolitik im Hinblick auf die gegenwärtige Bevorzugung der Staatsdienstgruppen und die ungleichmäßige Verteilung der Ressourcen in den Rentenversicherungen zu ändern. Man kann also erkennen, dass die Umverteilung der Ressourcen bzw. des Einkommens den wichtigsten, an Gerechtigkeitsvorstellungen orientierten Grundgedanken für die Entwürfe der DFP bilden.¹⁶¹

4.3.4 Kurze Analyse der späteren Entwürfe

Wie oben schon erwähnt sieht sich die jetzige DFP-Regierung seit dem Regierungswechsel oft mit dem Widerstand der Oppositionsparteien konfrontiert. Um zu einer endgültigen Einigung über ein neues Rentensystem mit den Oppositionsparteien zu gelangen, legte der Rat für wirtschaftliche Entwicklung und Planung vier weitere Entwürfe vor, die zwei Besonderheiten enthalten. Zum einen gibt es keine tatsächlich neue Modellbildung, es sind meist nur Mischungen, Kombinationen oder Korrekturen der vorherigen drei Entwürfe. Zum anderen konzentrieren sich diese vier Entwürfe hauptsächlich auf die Grundrente für die gesamte Bevölkerung. Wir werfen jetzt einen kurzen Blick auf diese vier Entwürfe.

Der erste ist der gleiche wie der der KMT, der für die Fortsetzung des Sozialversicherungsmodells steht. Im zweiten wird die steuerfinanzierte Grundrente vertreten, ebenso wie in den Entwürfen der DFP, nur wird für die Grundrente ein Fond bei der Regierung eingerichtet. Der dritte Entwurf ist ein abgeändertes Sozialversicherungsmodell, bei dem die Höhe der Zahlungen auf 50% des durchschnittlichen Konsumniveaus nach unten korrigiert wurde. Zusätzlich soll nach diesem Entwurf ein Fonds für die Bevölkerung über 65 ohne Rentenversicherung und Altersvorsorge eingerichtet werden. Der vierte Entwurf ist eine Kombination aus Rentenversicherung und individuellem Rentenkonto, bei dem jeder über 24-Jährige, erwerbstätig oder nicht, ein persönliches Rentenkonto für die Altersvorsorge haben soll, nur die Beitragshöhe und die Rentenzahlungen sollen wie beim Sozialversicherungsmodell berechnet werden.

Nach der Vorlage dieser vier Entwürfe wurde zwischen Regierung und Opposition sowie zwischen Experten und Wissenschaftlern viel diskutiert. Das Ergebnis dieser

¹⁶¹ Lin, Wan-I and Huang, Mei-Ling (2000: 21).

Diskussionen war, dass zwei dieser neuen Entwürfe eine mögliche Zustimmung im Legislativ Yuan erreichen könnten. Das ist zum einen der oben genannte vierte Entwurf, zum anderen der oben genannte zweite Entwurf, nach dem ein Fonds für eine steuerfinanzierte Grundrente eingerichtet werden soll, was für die Einkommensumverteilung sehr sinnvoll wäre. Es stellt sich heraus, dass der oben genannte vierte Entwurf, trotz der Übernahme des Rentenkontomodells, in gewissem Maß vom Originalentwurf der KMT beeinflusst wurde, und dass der zweite Entwurf die ursprüngliche Idee der DFP von einer Grundrente ohne vorher entrichtete Beiträge vertritt. Es wird also deutlich, dass diese beiden endgültigen Entwürfe im Grunde genommen stark mit den Originalplänen, den sozialpolitischen Grundgedanken sowie den Umsetzungsmethoden der Parteien zusammenhängen.

4.4 Verhältnis des politischen Wandels zum bisherigen Planungsprozess und den Gesetzesentwürfen für ein neues Rentensystem

4.4.1 Ergebnis: erster politischer Machtwechsel als entscheidender Faktor

Da noch kein vereinheitlichendes Rentensystem eingeführt wurde, kann das Ergebnis der vorliegenden Untersuchung nur begrenzt auf den bisherigen Planungsprozess dargestellt werden. Trotzdem kann man feststellen, dass der erste politische Machtwechsel in Taiwan wesentlich die Entwicklungen des bisherigen Planungsprozesses beeinflusste. Einerseits gab dieser Machtwechsel anderen Parteien die Möglichkeit für Alternativentwürfe; dabei muss man bemerken, dass der damalige Entwurf der KMT für eine Volkskrankenversicherung der einzige war, da kein Vorschlag oder Entwurf anderer Parteien den Entstehungsprozess unmittelbar beeinflussen konnte. Andererseits wurde durch die unveränderte Mehrheit im Legislativ Yuan bzw. Exekutiv Yuan nach dem Machtwechsel der Einführungszeitpunkt immer weiter verschoben, und es war schwer, zu einer endgültigen Entscheidung zu gelangen. Der ganze Planungsprozess verlief auch anders als der Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung, bei dem dem Entwurf der KMT wegen ihrer absoluten Mehrheit im Legislativ Yuan sofort zugestimmt wurde. So kann man verstehen, dass die Entwürfe für ein neues Rentensystem weitaus vielfältiger ausfielen und dass der gesamte Entscheidungsprozess viel schwieriger ablief, ungeachtet dessen, dass die betroffenen sozialen Gruppen sich daran kaum beteiligten.

Wie bei der Volkskrankenversicherung wird auch hier versucht, die Erklärungskraft der betroffenen Theorien auf das Verhältnis zwischen politischem Wandel und Planungsprozess und den Entwürfen für das neue vereinheitlichende Rentensystem darzustellen. Die folgende Tabelle 4.14 ist ein Überblick über die Erklärungskraft der Theorien. Nach dieser Untersuchung gibt es keine Theorie, die den Zusammenhang zwischen dem politischen Wandel und dem Planungsprozess des neuen Rentensystems vollständig erklären kann. Im Vergleich zur Volkskrankenversicherung ist die Erklärungskraft der politisch-institutionellen Theorie über den Planungsprozess des Rentensystems etwas geringer. Die Theorie über die Tendenz zur Parteiendifferenz ist auch deutlicher als die der Parteienkonvergenz. Weiterhin spielt die sozialstrukturelle Veränderung, vor allem die Zunahme der älteren Bevölkerung, eine entscheidende Rolle dafür, dass die Einrichtung eines vereinheitlichenden Rentensystems thematisiert wurde. Der Machtressourcenansatz kann auch das Verhältnis der politischen Organisation der Parteien zu deren Entwürfen erklären, abgesehen von der immer noch unklaren Definition der Parteien. Die globalen Erfahrungen und Erkenntnisse wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen gewinnen an Bedeutung bei der Modellbildung aller Entwürfe, können aber nur im Zusammenhang mit dem innenpolitischen Wandel in Taiwan verstanden werden. Eine ausführliche Analyse wird in den folgenden Abschnitten weitergeführt.

Tabelle 4.14: Erklärungskraft der Theorie für die bisherige Entwicklung des neuen Rentensystems in Taiwan

Theorie	Erklärungskraft für den bisherigen Entwurfsprozess und die Entwürfe des neuen Rentensystems
Sozio-ökonomische	<p>(+) Der wachsende Anteil der älteren Bevölkerung war der Grund für das zunehmende politische Interesse am Entwurf eines einheitlichen, staatlichen Rentensystems und dessen Thematisierung in den Wahlen.</p> <p>(-) Die demographische Änderung spielte nur zu Beginn des Entwurfsprozesses eine Rolle. Für spätere wesentliche Ereignisse und die vielfältigen Entwürfe fehlt dieser Theorie die Erklärungskraft.</p>
Machtressourcenansatz	<p>(+) Der Grad der Umverteilung in den Entwürfen entspricht zum Teil den sozialpolitischen Ansichten der Parteien.</p> <p>(-) Die Definition der Parteien als Rechte, Linke oder sozialistische Partei ist immer noch unklar. Außerdem fehlen im Machtressourcenansatz als wesentliche Faktoren die Gewerkschaften und Interessengruppen.</p>
Parteiendifferenztheorie	<p>(+) Die Tendenz der Parteiendifferenz ist im bisherigen Planungsprozess eindeutig erkennbar, nach dem Machtwechsel wollten sich die grössten Mächte, die DFP und die KMT sowie ihre Anhängerparteien, durch ihre verschiedenen Entwürfe voneinander unterscheiden.</p> <p>(-) In der etwas späteren Phase der Suche nach einer politischen Einigung ist die Tendenz der Parteiendifferenz nicht mehr so auffällig wie vorher. Ein Konsens für eine sichere und klare Richtung beim Planungsprozess sollte gefunden werden.</p>
Politisch-institutionelle Theorie	<p>(+) Die Entwürfe aller Parteien haben mehr oder weniger die Eigenschaften des bisherigen Rentensystems übernommen. Insbesondere behält der Entwurf der KMT wegen ihrer langen Regierungszeit den alten Charakter weitgehend bei.</p> <p>(-) Der erste Machtwechsel beendete die alte politische Ordnung; ein neues politisches Bild, vor allem ein politisches Entscheidungsmodell, mussten noch gefunden werden. Der Planungsprozess und spätere Zustimmungprozess wurden deshalb auch anders entschieden als in der KMT-Regierungszeit.</p>
Internationale Hypothese sowie Globalisierung	<p>(+) Die Erfahrungen internationaler wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen wurden bei den Entwürfen sehr oft von den Parteien zur Modellbildung und politischen Überzeugungen genutzt. Die Anwendung globaler Erfahrungen lieferte die Möglichkeit für eine neue Sozialpolitik.</p> <p>(-) Die internationalen Modelle werden angesichts der existierenden sozialpolitischen Situation etwas korrigiert, weiterhin spielt die Innenpolitik eine wichtige Rolle, wobei zur Zeit oft eine Sozialpolitik auf taiwanesischer Art angesprochen wird. Also werden die globalen wohlfahrtsstaatlichen Erfahrungen in Taiwan sehr statisch verwendet, spielen jedoch keine entscheidende Rolle.</p>

Quelle: eigener Entwurf.

4.4.2 Unübersehbare Veränderungen der demographischen Struktur

Für den bisherigen Planungsprozess des neuen Rentensystems für die gesamte Bevölkerung Taiwans sowie für seine politische Thematisierung haben die sozio-ökonomische Schule und die Modernisierungstheorie eine gewisse Erklärungskraft. Ein vereinheitlichendes staatliches Rentensystem ist durch die Konkurrenz der Parteien seit der Demokratisierung zum Thema gemacht worden. Es ist unumstritten und unübersehbar, dass die Parteien dadurch die Unterstützung und Stimmen der älteren Bevölkerung für sich gewinnen wollten. Doch neben

den politischen Interessen wird das auch durch die sozialstrukturellen Veränderungen, vor allem durch die demographischen Verschiebungen im Altersaufbau, begründet. Man betrachtet die zunehmend älter werdende Bevölkerung sowohl als Folge der seit 50 Jahren andauernden Modernisierung und Industrialisierung Taiwans als auch der höheren Lebenserwartung durch ständig verbesserte Lebensbedingungen. Wie die Modernisierungstheorie erklärt, geben die der Modernisierung nachfolgenden Fragen Motiv und Anstoß für sozialpolitische Entwicklungen. Eine Gesellschaft mit einem wachsenden Anteil der älteren Bevölkerung hat folglich das Bedürfnis, Lösungen für die Fragen der gesundheitlichen Versorgung und des wirtschaftlichen Schutzes im Alter zu finden.

Die Einführung der Volkskrankenversicherung kann z.T. die Frage der gesundheitlichen Versorgung der älteren Bevölkerung klären. Eine andere wichtige Frage ist die der wirtschaftlichen Sicherheit, die durch ein sich auf Geldleistungen konzentrierendes staatliches Rentensystem beantwortet werden kann. Die demographische Verschiebung aufgrund der Modernisierung hat nicht nur die Notwendigkeit eines Altersversorgungssystems zur Folge, es wird auch zunehmend wichtiger, dass sich ältere Menschen an der Politik beteiligen. Die Versuche der Parteien, ein neues Rentensystem und eine Altersbeihilfe zu entwickeln, sind Hinweise auf deren politische Interessen. Man kann also feststellen, dass die demographischen Veränderungen als Folge der Modernisierung zur Thematisierung des staatlichen Altersversorgungssystems mit beigetragen haben. Nur mit der Erklärung der immer weiter verzögerten Einführung, des ständigen Modellwechsels und den Begründungen dafür hat die sozio-ökonomische Theorie ihre Schwierigkeiten, da die Ursachen dafür weniger im sozialstrukturellen Bereich als vielmehr in der Politik zu finden sind.

4.4.3 Politische Organisation und Grundgedanken der Parteien

Auf die der Modernisierung folgenden sozialstrukturellen Veränderungen muss die Politik letztendlich reagieren, damit es zu einem passenden Gesetzentwurf kommen kann. Doch wie die Politik und vor allem die einzelnen Parteien das organisieren, und welche Rolle der dahinterstehende sozialpolitische Grundgedanke der Parteien spielt, entscheidet letztlich die Art und Weise der Politik. In den folgende Abschnitten werden die politischen Organisationskräfte, die Art der Parteien und wichtige Akteure im bisherigen Planungsprozess des neuen Rentensystems in bezug auf die Machtressourcentheorie und die

Parteiendifferenztheorie analysiert.

4.3.3.1 Erklärung der Machtressourcentheorie

Wie bei ihrer Anwendung auf den Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung behandelt die Machtressourcentheorie auch hier dieselben Fragen über Definition und Identifizierung der Eigenschaften der Parteien vor allem in sozialpolitischer Hinsicht. Außerdem fehlen dem bisherigen Planungsprozess des neuen Rentensystems auch hier die Varianten, die in der Machtressourcentheorie für wichtige Faktoren gehalten werden. Beispielsweise haben die Gewerkschaften und Sozialgruppen der Arbeiterbewegung immer noch ein klares Verhältnis zum bisherigen Planungsprozess des neuen Rentensystems. Abgesehen davon haben sie sich am bisherigen Planungsprozess gar nicht beteiligt. Eine klare Orientierung oder Entscheidungsmethode bei den jetzigen vielfältigen Entwürfen existiert weder bei der DFP-Regierung noch bei den Sozialgruppen der Arbeiterbewegungen, obwohl letztere einige Schwerpunkte der Entwürfe kritisiert haben.

Trotz der oben genannten Fragen hat die Machtressourcentheorie nicht immer Unrecht in Bezug auf ihre Erklärungskraft für das Verhältnis des politischen Wandels zur sozialpolitischen Entwicklung in Taiwan. Der Grad der Sozialpolitik gegen den Markt ist nach der Machtressourcentheorie eben das Resultat der politischen Organisation. Wenn der Grad der Umverteilung hier als ein Bewertungspunkt angeführt wird, kann man feststellen, dass die Machtressourcentheorie z. T. den bisherigen Planungsprozess des neuen Rentensystems erklären kann. Die DFP kann zwar nicht als sozialistische oder Linkspartei angesehen werden, aber doch, den kapitalfreundlichen Eigenschaften der KMT gegenüber, als sozialpolitikfreundliche Partei. Der Grad der Umverteilung in den Entwürfen der DFP ist etwas größer als im Entwurf der KMT.¹⁶² In diesem Punkt entspricht also dieser Zusammenhang teilweise den wesentlichen Punkten der Machtressourcentheorie, soweit er unabhängig vom Interaktionsverhältnis der DFP zu den Gewerkschaften und Sozialgruppen der Arbeiterbewegung ist. Denn außer zu Beginn des Machtwechsels ist keine Spur einer intensiven Zusammenarbeit zwischen DFP-Regierung, Gewerkschaften und Sozialgruppen der Arbeiterbewegung zu erkennen.

¹⁶² Siehe Tabelle 4.13: Überblick der Vergleiche der Entwürfe.

4.4.3.2 Tendenz zur Parteiendifferenztheorie stärker als zur Parteienkonvergenz

Im Vergleich zur Volkskrankenversicherung entspricht die Parteiendifferenztheorie eher der Präsenz der Parteien beim Planungsprozess des neuen Rentensystems. Das gewöhnliche politische Bild seit der Liberalisierung und Demokatisierung sah so aus, dass die KMT an der Macht blieb und die Mehrheit im Legislativ Yuan innehatte. Die DFP als damalige Oppositionspartei war zwar gegen die KMT und deren autoritären Charakter, aber nicht gegen deren Gesetzentwürfe. Der Hauptgrund dafür war der fehlende Vetospielraum. Die Tendenz der Parteienkonvergenz bei der Zustimmung zu Gesetzentwürfen war, abgesehen von den Gesetzentwürfen über die wesentlichen politischen institutionellen Veränderungen, deshalb deutlicher als die der Parteiendifferenz. Die Volkskrankenversicherung ist ein typisches Beispiel dafür. Die DFP hatte zwar auch einige Entwürfe, aber die Unterschiede lagen bei diesen Entwürfen nicht im System als solchem, sondern nur in einigen Schwerpunkten, mit denen sich die DFP damals vergeblich von der KMT abgrenzen wollte.

Im Gegensatz dazu will die DFP als neue Regierungspartei ein neues Image sozialpolitischer Freundlichkeit für sich gewinnen. Das Bestehen auf einer monatlichen Altersbeihilfe von 3000 NT Dollar ist ein Beispiel dafür. Die Gesetzentwürfe für ein neues Rentensystem bei der DFP sind auch unterschiedlich hinsichtlich ihrer Struktur im Vergleich zum Entwurf der KMT. Die KMT und ihre Gefolgsparteien wollen sich natürlich auch von der DFP und ihren Gesetzentwürfen unterscheiden. Ihre Mehrheit im Legislativ Yuan und der daraus folgende große Vetospielraum sind für sie sicherlich das wichtigste Instrument gegen die DFP-Regierung. Man kann also davon ausgehen, dass sich die Parteiendifferenz unter dem politischen Bildwechsel und der Orientierungssuche beider Parteien im bisherigen Planungsprozess deutlicher als die Parteienkonvergenz abzeichnet. Diese Tendenz zur Parteiendifferenz lieferte einerseits mehrere Möglichkeiten bei den Gesetzentwürfen; dies sollte als Vorteil für die sozialpolitische Entwicklung Taiwans angesehen werden. Andererseits vertiefte diese Tendenz der Parteiendifferenz in mancherlei Hinsicht auch die Pattsituation zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien. Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung kann deshalb auch zu Schaden kommen.¹⁶³ Ohne Bereitschaft der Parteien für

¹⁶³ „Seit dem Amtsantritt des neugewählten Präsidenten Chen Shui-Bian (DFP) im Jahr 2000 hat sich jedoch das wirtschaftliche Klima auf Taiwan verschlechtert, was unter anderen durch den Einbruch des NASDAQ und die schlechten Wirtschaftsdaten der USA als wichtigem Exportmarkt für taiwanische Technologiebranche bedingt war. Weitere abträgliche Faktoren waren die seit 2000 verschärften Verstimmungen im Verhältnis zum

Verhandlungen und Kompromisse werden später einige Entwürfe von der DFP-Regierung vorgelegt, in denen die Tendenz der Parteidifferenz nicht mehr auffällig ist. In solchen Entwürfen werden die Modelle der Parteien meistens etwas korrigiert. Das Ziel ist hier der Versuch, unter der politischen Pattsituation seit dem Machtwechsel zu einer möglichen Einigung mit den anderen Oppositionsparteien zu gelangen. Man kann davon ausgehen, dass die Tendenz der Parteidifferenz durch Versuche, Zustimmung zu erlangen, reduziert werden soll.

4.4.4 Übernahme von Charakteristika des derzeitigen Rentensystems

Über ein endgültiges Rentensystem ist bisher noch nicht entschieden. Die Anwendung der politisch-institutionellen Theorie kann sich daher auch nur auf die bisher vorgelegten Entwürfe konzentrieren. Anhand der Analyse übernehmen die Entwürfe der Parteien unvermeidlich z. T. die Eigenschaften des bisher jahrzehntelang geltenden Rentenversicherungssystems, insbesondere die Konzentration auf Geldleistungen und das Abstellen auf Erwerbsgruppen. Die Frage ist nun, inwieweit die früheren Institutionen die Gesetzentwürfe des neuen Rentensystems beeinflusst haben. Wenn der Reformgrad des alten Systems hier als entscheidender Punkt angeführt wird, dann kann man davon ausgehen, dass es einen Zusammenhang zwischen den Charakteristika des vorherigen institutionell-strukturellen Modells und den Gesetzentwürfen sowie der Dauer gibt, in der die Parteien an der Macht waren. Der Entwurf der KMT übernahm hier, verglichen mit den Entwürfen der DFP, am stärksten die Eigenschaften des jahrzehntelang geltenden staatlichen Altersversorgungssystems. Es gab wenige Reformmaßnahmen. Es handelt sich hier selbstverständlich um die unvermeidliche Kontinuität der verwurzelten institutionellen Struktur des jetzigen Rentensystems und der KMT-Mitglieder, die dieses System geschaffen haben.

Im Gegensatz dazu wurden die Entwürfe der DFP vergleichsweise weniger von dem alten System geprägt. Die Rolle des Staates bei der Finanzierung der Sozialpolitik wird von ihnen anders interpretiert. Auch ist der Grundgedanke hinter dem Rentensystem bei der DFP (Umverteilung und soziale Gerechtigkeit) ein anderer als bei der KMT (vorherige Zahlungsverpflichtung des Wohlfahrtsempfängers). Der Grund für die nicht sehr vom alten

chinesischen Festland und die seit Anfang 2000 andauernde innenpolitischen Blockade, die durch Konflikte zwischen der GMD-dominierten Legislative und der DFP-dominierten Exekutive ausgelöst wurde“ (Kirchberger, 2001: 749).

System geprägten Entwürfe der DFP liegt wohl hauptsächlich in der langen Zeit ihrer politischen Opposition. Man kann also feststellen, dass die politisch-institutionelle Theorie z.T. dem Verhältnis der politischen Struktur beim Gesetzentwurf für das neue Rentensystem entspricht. Das gilt jedoch nicht für das politische Entscheidungsmodell. Dieses Problem wird in den weiteren Abschnitten diskutiert.

4.4.5 Veränderte politische Landschaft

Die politisch-institutionelle Theorie hat im Gegensatz zu ihrer Erklärungskraft für die Volkskrankenversicherung den Planungsprozess des neuen Rentensystems nicht vollständig erklären können. Die Beteiligung der Interessengruppen ohne entsprechende Rahmenbedingungen für eine kollektive Verhandlung ist in diesem Fall nicht der Grund, sondern dass das gewöhnliche politische Entscheidungsmodell, wie es während der KMT-Regierung aussah, nach dem Machtwechsel völlig geändert wurde. Die Planungsphase des Rentensystems während der KMT-Regierung sah weitgehend so aus wie bei der Volkskrankenversicherung, da die Vorschläge von Außen, bzw. die der anderen Parteien oder Gewerkschaften u.s.w., nicht vom Planungsapparat beachtet wurden. Doch nach dem Machtwechsel ist die Planung des Rentensystems durch die DFP-Regierung öffentlich geworden.

Hier wird jetzt die nach wie vor fragliche Regierungsfähigkeit der DFP behandelt. Für diese Zweifel an der Partei gibt es einige Gründe. Erstens hat die DFP keinerlei Regierungserfahrung. Zweitens hat die Partei mit den von ihrem Vorgänger KMT allein aufgebauten gewaltigen Institutionen und Ressourcen immer das Problem, die Exekutivmacht unter Kontrolle zu halten. Drittens fehlt dieser neuen Regierungspartei die absolute Mehrheit im Legislativ Yuan. Es ist nicht schwer zu verstehen, dass die DFP-Regierung mit neuen Gesetzentwürfen bzw. ihrem neuen Rentensystem bei ihren politischen Gegnern Eindruck machen will, doch aus den oben genannten Gründen werden alle von der DFP vorgelegten Entwürfe von den Oppositionsparteien im Legislativ Yuan blockiert. Man stellt also fest, dass das frühere autoritäre politische Entscheidungsmodell und dessen Eigenschaften nicht auf die jetzige politische Entscheidungsweise nach dem Machtwechsel übertragen werden können, u.a. auch weil die politischen Akteure ihre Positionen wechselten und eine neue politische Ordnung erst noch gefunden und gefestigt werden muss.

4.4.6 Innenpolitisch abgewandelte Anwendung der globalen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung

Die Entwürfe für das neue Rentensystem sind, im Vergleich mit dem der Volkskrankenversicherung, stärker von den globalen wohlfahrtsstaatlichen Ideen beeinflusst. Es werden beispielsweise weiter die Vor- und Nachteile der Altersversorgungssysteme anderer Länder beim Gesetzentwurf verwendet. Das vereinheitlichende Rentensystem in Taiwan entwickelte sich später als in anderen Ländern, daher ist es selbstverständlich, dass die Erfahrungen anderer Länder als Lehrbeispiele zu Hilfe genommen werden. Jedoch werden lange nicht alle diese Erfahrungen beim neuen Rentensystem verwendet, da sie nicht immer den Überzeugungen der Parteien entsprechen. Teilweise werden die Vorteile der Modelle anderer Länder, besonders wenn sie der Situation in Taiwan entsprechen, von den Parteien angesprochen, sie werden jedoch auch kritisiert.

Zum Beispiel sprach sich die KMT von Anfang an für die Fortsetzung des Bismarck-Modells aus, da dies die geringsten Änderungen für das jetzige Rentensystem zur Folge hätte und es auch den sozialpolitischen Grundgedanken der KMT entspricht. Auch die DFP führte Rentenmodelle anderer Länder an. Bei der Entwicklung des steuerfinanzierten Grundrentensystems wird oft das schwedische Modell angesprochen, wobei auch der gesamte sozialdemokratische Sozialstaat Schwedens beim Präsidentenwahlkampf 2000 als Motto angeführt wurde. Dieses schwedische wohlfahrtsstaatliche Modell entspricht also den sozialpolitischen Grundgedanken der DFP und wird als Beleg für ihre sozialpolitisch freundliche Einstellung angesehen. Auch bei der Zusatzrente werden unterschiedliche Modelle anderer Länder verwendet, wie beim Entwurf des individuellen Rentenkontos, bei dem Shen auf die Vorteile der Modelle in Singapur und Chile hinwies.

Doch werden die internationalen Erfahrungen von den Parteien meist nur bei der Modellbildung verwendet. Bei der Umsetzung kann durchaus noch einiges geändert werden, da Probleme auftauchen wie z. B. die fehlende Lösung für die heutigen finanziellen Schwierigkeiten oder die Frage, welches Prinzip des neuen Rentensystems der Ethik der Gesellschaft Taiwans entspricht. Insbesondere wird derzeit auch oft eine Sozialpolitik "auf taiwanesischer Art" diskutiert. Bei der politischen Strategie im Machtkampf werden nur die wesentlichsten Punkte der globalen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung berücksichtigt. Auf das

Modell, das die Parteien am Anfang vorstellten, um eine Einigung mit anderen Parteien zu erzielen, können sie später verzichten. Ein typisches Beispiel hierfür ist die Entstehung der späteren vier Entwürfe, die aus Kombinationen oder Mischformen der vorherigen Entwürfe bestanden. Also kann man feststellen, dass die Anwendung internationaler wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen bzw. Modellbildungen im bisherigen Planungsprozess des neuen Rentensystems stark mit den politischen Ansichten und den sozialpolitischen Grundgedanken, die den Entwürfen zugrunde liegen, verbunden sind. Sinnvollerweise kommt man daher zu dem Ergebnis, dass die Erfahrungen der globalen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen bei deren Anwendung in Taiwan mit den innenpolitischen Zuständen bzw. mit den sozialpolitischen Ansichten der Parteien und mit der Beschaffenheit der jetzigen politischen Institutionen zusammen betrachtet werden müssen.

Schlussfolgerungen

Ein staatliches vereinheitlichendes Rentensystem in Taiwan ist zwar wegen der demographischen Verschiebungen vor allem wegen der ständigen Zunahme der älteren Bevölkerung politisch thematisiert worden, doch wurde und wird es im bisherigen Planungsprozess vom innenpolitischen Wandel dominiert. Die Erfahrungen globaler wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen werden oft bei der Modellbildung des Rentensystems in den Entwürfen der Parteien angewendet. Die Einführungszeit des Rentenmodells und eine endgültige Zustimmung im Legislativ Yuan sind wegen der Nicht Übereinstimmung der Mehrheit der DFP im Exekutiv Yuan und im Legislativ Yuan nach dem ersten Machtwechsel immer noch unklar. Einerseits spielen die Absichten der Parteien, dass sie sich nämlich durch ihre unterschiedlichen Entwürfe von den anderen Parteien unterscheiden wollen, eine wesentliche Rolle, andererseits dürfen die sozialpolitische Perspektive und die Grundgedanken der Parteien bei ihren unterschiedlichen Rentenmodellbildungen in den Entwürfen nicht übersehen werden. Es ist unvermeidlich, dass die Eigenschaften des jetzigen staatlichen Altersversorgungssystems in allen Entwürfen übernommen werden, besonders wenn die Partei länger an der Macht war, ist deren Entwurf vermutlich stärker von den vorherigen Institutionen beeinflusst. Der Planungsprozess in der jetzigen Phase ist noch schwer mit Theorien zu analysieren, da eine neue politische Ordnung erst noch gesucht wird und gefunden werden muss. Das alte politische Entscheidungsmodell wird wegen des Austauschs der politischen Akteure nicht unmittelbar auf die Entwicklung des neuen Rentensystems übertragen.

Kapitel 5

Die beiden sozialpolitischen Reformen im Vergleich

Eine ausführliche Analyse der Systemkonstruktion und des Entstehungsprozesses der Volkskrankenversicherung und des Gesetzentwurfs des neuen Rentensystems wurde bereits in den beiden vorhergehenden Kapiteln gegeben. In diesem Kapitel sollen die Charakteristika des Systems und des Entstehungsprozesses beider Sozialpolitiken verglichen werden, um die wesentlichen Einflüsse der politischen Liberalisierung und Demokratisierung seit Mitte der 80er Jahre auf die sozialpolitische Entwicklung in Taiwan darzustellen.

Unseren Untersuchungsergebnissen nach bestehen eher Gemeinsamkeiten als Unterschiede bei den Charakteristika beider Sozialpolitiken, die auch schon vor Mitte der 80er Jahre bestanden haben. Im Gegensatz dazu gibt es in ihrem Entstehungsprozess mehr Unterschiede als Gemeinsamkeiten. Außerdem hat die Volkskrankenversicherung, da sie kurz nach der politisch autoritären Ära entstand, mehr Ähnlichkeiten mit der Sozialpolitik vor Mitte der 80er Jahre, verglichen mit dem Gesetzentwurf des neuen Rentensystems. Die Unterschiede zwischen dem Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung und dem des neuen Rentensystems können deshalb auch als Unterschiede zwischen der Zeit vor und nach der politischen Demokratisierung betrachtet werden. Man kann davon ausgehen, dass die politische Demokratisierung mehr den Entstehungsprozess als die Konstruktionsmerkmale des Systems beeinflusst hat.

Diese Ergebnisse unserer empirischen Untersuchung für die Volkskrankenversicherung und den Gesetzentwurf des neuen Rentensystems weisen eine bemerkenswerte Interpretationsmöglichkeit für den Zusammenhang zwischen politischem Wandel seit den 80er Jahren und beiden Sozialpolitiken auf.

1. Die politische Liberalisierung und Demokratisierung in Taiwan seit Mitte der 80er Jahre beendete das Herrschaftsmonopol des KMT-Regimes und hatte ein Mehrparteiensystem zur Folge. Das alte Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft, nämlich starker Staat und schwache Gesellschaft, veränderte sich dagegen kaum. Deshalb bleiben die Geschehnisse der

Politik für die Gesellschaft weiterhin im Dunkeln; dies bestimmt zum Teil die starke Kontinuität der Charakteristika des Systems der Volkskrankenversicherung mit denen der Gesetzentwürfe des neuen Rentensystems in der gesamten sozialpolitischen Entwicklung Taiwans.

2. Die Entstehung des Mehrparteiensystems, vor allem aber die Gründung der DFP, kann als bedeutende Folge der politischen Liberalisierung betrachtet werden. Die DFP erlebte sogar etwa 15 Jahre nach ihrer Gründung den ersten Machtwechsel und wurde Regierungspartei. Dies lässt es sinnvoll erscheinen, die Präsenz der Parteien in der zukünftigen sozialpolitischen Entwicklung weiterhin zu beobachten.

3. Die Entwicklungen im Gesundheits- und Rentenwesen in Taiwan werden weniger durch die Folgen der Modernisierung beeinflusst, sondern vielmehr vom politischen Wandel bzw. der Parteienkonkurrenz nach der Auflösung der Autorität der KMT-Regierung.

4. Der politische Wandel in Taiwan zeigt keine Anzeichen einer linksgerichteten oder sozialistischen Politik. Diejenigen Theorien, die ihre Erklärungen mit der Stärke der Arbeiterbewegung oder der Linksparteien begründen, sehen sich mit der Schwierigkeit des Ausbleibens einer solchen Politik in Taiwan konfrontiert.

Dieses Kapitel als zusammenfassende Darstellung der gesamten Untersuchungsergebnisse gliedert sich in vier Teile:

In Teil I werden die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Entstehungsprozesse (für das neue Rentensystem gibt es bisher nur einen Gesetzentwurf) dargestellt.

In Teil II werden die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Systemmerkmale der Volkskrankenversicherung und des Gesetzentwurfs des neuen Rentensystems analysiert.

In Teil III wird auf weitere Fragen in diesem Forschungsbereich hingewiesen und zusätzlich werden Möglichkeiten für die Bildung und Bewertung eines ostasiatischen Modells aufgezeigt.

In Teil IV werden die Untersuchungsergebnisse vor dem Hintergrund der 5 aufgeführten Theorien interpretiert, und es wird eine vergleichende Bewertung ihrer Erklärungskraft versucht.

5.1 Vergleich des Entstehungsprozesses der Volkskrankenversicherung und des neuen Rentensystems

5.1.1 Gemeinsamkeiten

5.1.1.1 Sozialpolitische Reformvorhaben als politische Strategie im Wahlkampf

Im Nachkriegs-Taiwan dienten die sozialpolitischen Programme nur als Werkzeug der Staatspartei KMT. Das Verbot der Parteiengründung ließ zwischen den Parteien im Wahlkampf vor der Mitte der 80er Jahre kaum Diskussionen über sozialpolitische Programme zu. Dies veränderte sich nach der politischen Liberalisierung und Demokratisierung; die sozialpolitischen Programme wurden durch einen sich zuspitzenden Parteienwettbewerb und immer häufigere Wahlen rasch thematisiert und spielen deshalb seither stets eine Rolle im Wahlkampf. Der Gesetzentwurf der Volkskrankenversicherung und des neuen Rentensystems können als politisch-strategische Reaktion der Regierungspartei KMT auf die von der damaligen Oppositionspartei DFP begonnene Thematisierung der Sozialpolitik seit Beginn der 90er Jahre angesehen werden.

Der Entwurf der Volkskrankenversicherung in der KMT-Regierungszeit wurde Anfang der 90er Jahre schneller erarbeitet als ursprünglich geplant. Durch die zweimalige Ankündigung einer früheren Verwirklichung der Volkskrankenversicherung war die Partei unter Druck geraten. Doch standen für die KMT-Regierung die vier wichtigen Wahlen Ende 1994 im Mittelpunkt. Der endgültige Entwurf der KMT-Regierung wurde deswegen im Juli 1994 zur Zustimmung im Legislativ Yuan gebracht und innerhalb von nur 5 Tagen verabschiedet. Die Absicht, die Einführung einer Volkskrankenversicherung für den Wahlkampf zu nutzen, war offensichtlich.

Die KMT-Regierung begann im Jahr 1993, die allgemeine Rentenversicherung zu entwerfen. 2000 war das geplante Einführungsjahr. Dies wurde oft als Reaktion der KMT auf die Altersbeihilfeprogramme betrachtet, die die DFP in den 90er Jahren zum Wahlkampfthema in den lokalen Wahlkreisen erhoben hatte. Nach dem Regierungswechsel im Jahr 2000 legte die DFP-Regierung ihre Entwürfe für ein neues Rentensystem vor, als ein Versuch, ihren Wahlkampfversprechungen nachzukommen.

5.1.1.2 Fehlende gesetzliche Beteiligung der Interessengruppen

Der Planungsprozess der Volkskrankenversicherung war, wie vorher dargestellt, ein geschlossener Prozess; die sogenannte Staatselite im Exekutivorgan entschied allein. Die betroffenen Interessengruppen wurden zwar formell seitens des Planungsapparats um Rat gefragt, doch ihre Vorschläge hatten keine Auswirkungen auf die späteren Gesetze. Eine gesetzlich geregelte Beteiligung der Interessengruppen am Planungsprozess der Volkskrankenversicherung gab es nicht. Die betroffenen Interessengruppen, z.B. auch die in einem guten Verhältnis zu der damaligen KMT-Regierung stehenden Arbeitgeberverbände, konnten nur außerhalb der politischen Institutionen verschiedene Methoden anwenden, um Druck auf Regierung, Abgeordnete der Parteien und andere Interessengruppen auszuüben. Dies zeigte sich bereits sehr deutlich im Evaluationsprozess der Volkskrankenversicherung. Ob es funktionierte, hing stark davon ab, ob der Druck tatsächlich wahrgenommen wurde. Dies gilt auch für den bisherigen Planungsprozess des neuen Rentensystems in der DFP-Regierungszeit. Die betroffenen Interessengruppen werden zwar oft als Ratgeber in verschiedenen Kommissionen des Entwurfs herangezogen, doch ist ihr Einfluss sehr begrenzt. Vertreter der Interessengruppen können meist nur dann eine Wirkung auf die Gesetze ausüben, wenn sie eine Mitgliedschaft in der Kommission erreicht haben. Doch ist eine Teilnahme der Interessengruppen in der Kommission des Entwurfs nicht gesetzlich geregelt.

Es handelt sich hierbei um eine unveränderte autoritär-korporatistische Struktur. Die gesellschaftlichen Interessenvertreter bzw. die Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sind zwar präsent, doch ein entsprechendes Gesetz für eine Beteiligung an politischen Entscheidungen, wie etwa kollektive Verhandlungen über eine Erhöhung der Löhne, gibt es nicht. Es werden also auch nach der politischen Liberalisierung und Demokratisierung Gesetze ohne gesetzlich-effektive Beteiligung der Gesellschaft ausgearbeitet. Die direkten Ergebnisse der politischen Demokratisierung sind die Auflösung der Alleinherrschaft der KMT-Regierung und das Mehrparteiensystem. Das heißt erstens, dass der Staat die oberste Autorität im Planungsprozess eines Gesetzes bleibt, lediglich die Regierungspartei kann wechseln, und zweitens haben die Oppositionsparteien, wenn sie gegen Entwürfe der Regierung sind, einen größeren Spielraum als in der autoritären Zeit, in der es keine Oppositionsparteien gab. Der Gesetzentwurf wird von mehreren Parteien beeinflusst.

Im Gegensatz dazu haben die Interessengruppen nach der politischen Demokratisierung zwar mehr Möglichkeiten, ihre Meinungen zu vertreten, z.B. in Form von Demonstrationen und Pressekonferenzen oder durch Drohungen, die Parteien in Wahlen nicht zu unterstützen. Eine unmittelbare Beteiligung am Planungsprozess eines Gesetzes ist jedoch immer noch nicht gesetzlich verbrieft. Die Interessengruppen können nur durch die o.g. Methoden Druck auf Abgeordnete der Parteien ausüben, insbesondere im Evaluationsprozess; sie können auch durch Versprechungen, Abgeordnete der Parteien zu unterstützen oder aber durch Mittel wie Korruption und Spenden an Parteien einen Einflussnahme erreichen. Dies ist eine indirekte, sich nicht nach dem Gesetz richtende Beteiligung der Gesellschaft.

5.1.1.3 Sozialpolitik als Wirtschaftspolitik?

Die Ansicht, dass die Sozialpolitik in Taiwan vom Staat tatsächlich als Teil der Wirtschaftspolitik geplant wird, ist bisher noch nicht offiziell bestätigt worden, obwohl die Wissenschaftler bereits von einer „marktkompatiblen“ Eigenschaft der Sozialpolitik Taiwans und anderer asiatischer Länder sprechen. Dies bedeutet, dass die Gestaltung der Sozialpolitik keine negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft haben soll. Außerdem ist es auch Zweck der Sozialpolitik, günstige Rahmenbedingungen für die Wirtschaft zu schaffen. Man kann davon ausgehen, dass die Sozialpolitik in Taiwan auch den Zweck einer Wirtschaftspolitik erfüllen soll. Dies wurde jedoch bisher noch nicht von der ehemaligen Regierung oder der jetzigen DFP-Regierung angesprochen. Ein möglicher Beweis hierfür ist, wie in dieser Arbeit angesprochen, der gemeinsame Planungsapparat für die Volkskrankenversicherung und das neue Rentensystem, nämlich der Rat für wirtschaftliche Planung und Entwicklung.

Der Rat für wirtschaftliche Planung und Entwicklung ist im Jahr 1977 gegründet worden. Sein Hauptzweck ist es, alle Projekte der nationalen Wirtschaft zu planen.¹⁶⁴ Fast jede wichtige wirtschaftspolitische Maßnahme wird in diesem Rat entworfen. Im Exekutiv Yuan ist kein Gesundheitsministerium oder Sozial(wohlfahrts)ministerium vorhanden. Die Sozialversicherungen hätten, wie schon dargestellt, von verschiedenen Ministerien verwaltet werden sollen. Die Volkskrankenversicherung wurde zuerst nicht von

¹⁶⁴ “The Council for Economic Planning and Development is a part of the Executive Yuan, which it serves in an advisory capacity. It is primarily responsible for: over planning for national economic development; evaluating development projects, proposed actions, measures, and programs submitted to the Executive Yuan; coordinating economic policy and activities of related ministries and agencies; and monitoring the implementation of development projects, measures, and programs.” www.cepd.gov.tw/english/cepd/about-CEPD.htm.24/02/2002.

der Gesundheitsbehörde im Innenministerium oder vom Innenministerium geplant, sondern vom Rat für wirtschaftliche Planung und Entwicklung. Auch der Gesetzentwurf des neuen Rentensystems befindet sich bisher noch in diesem Rat. Das ist zwar noch kein Beleg dafür, dass Taiwans Sozialpolitik gleichzeitig Wirtschaftspolitik ist, jedoch ist klar, dass die Sozialpolitik in Taiwan nicht unbedingt unter Berücksichtigung der sozialen Gerechtigkeit oder des Sozialrechts geplant wird. Die positiven und negativen Folgen einer Einführung von sozialpolitischen Maßnahmen für die Wirtschaft stehen für den Staat immer im Mittelpunkt.

5.2.2 Unterschiede

5.1.2.1 Änderung der geplanten Einführungszeiten: vorzeitige vs. verzögerte Einführung

Die ursprünglich geplante Einführung der Volkskrankenversicherung im Jahre 2000 wurde auf das Jahr 1995 vorverlegt. Aufgrund der zunehmenden Parteienkonkurrenz bzw. der Stärkung der damaligen größten Oppositionspartei DFP gleich nach der politischen Demokratisierung musste die KMT-Regierung die Entwicklung der Volkskrankenversicherung schnell vorantreiben.¹⁶⁵ Der gesamte Planungsprozess dauerte daher nur von 1988 bis 1994, also etwa 5 bis 6 Jahre. Im Gegensatz dazu ist die Einführung des neuen Rentensystems vom geplanten Einführungsjahr 2000 bis jetzt immer wieder verzögert worden. Das Erdbeben 1999 war in der Zeit der KMT-Regierung der erste Grund. Die Differenzierung der Parteien nach dem ersten Machtwechsel 2000 spielte bei der späteren Verzögerung eine entscheidende Rolle.¹⁶⁶ Der Planungsprozess dauert von 1993 bis heute an, also bereits 8 bis 9 Jahre. Dies ist um einiges länger als bei der Volkskrankenversicherung. Ein endgültiger Gesetzentwurf zur Evaluation steht z. Z. noch nicht fest.

Meiner Auffassung nach hat die Machtstabilität der Regierungspartei im Planungsprozess beider Sozialpolitiken großen Einfluss darauf, in welchem Maße die geplanten Einführungszeiten von der betreffenden Partei verschoben werden. Kurz nach der politischen Liberalisierung und Demokratisierung konnte die KMT immer noch Vorteile aus dem autoritären Regierungsapparat der Vergangenheit nutzen, weshalb sie auch in der Lage war, ihren Gesetzentwurf der Volkskrankenversicherung sowohl im Exekutivyuan wie auch im Legislativyuan durchzusetzen. Der Einfluss der immer stärker werdenden DFP auf die

¹⁶⁵ Siehe 3.2.3: Innenpolitische Umbrüche als bedeutsame Einflussfaktoren auf die KVK.

¹⁶⁶ Siehe 4.2.2.2: In der Zeit der DFP-Regierung.

damaligen politischen Entscheidungen war aufgrund ihrer fehlenden Mehrheit im Legislativ Yuan sehr begrenzt. Zwar gewann die DFP die Präsidentschaftswahl 2000 und sorgte für den ersten Regierungswechsel, doch die nach wie vor fehlende Mehrheit im Legislativ Yuan engte ihre Durchsetzungskraft ein. Im Vergleich zur KMT besitzt die DFP-Regierung nicht genügend politische Ressourcen, um eine Lösung für das Problem der Blockade der Oppositionsparteien im Legislativ Yuan zu finden und um die Parteien zu einer Einigung über den Entwurf des neuen Rentensystems zu bewegen.

5.1.2.2 Reform des bestehenden Systems vs. Systemänderung

Die Systemänderung im Planungsprozess der Volkskrankenversicherung war nur eine Änderung innerhalb des Systems, nämlich von einer großen zu einer kleinen Integrationslösung. Der Grund dafür war der Interessenkonflikt zwischen den betroffenen Ministerien im Exekutiv Yuan, die damals trotz der politischen Liberalisierung und Demokratisierung noch der Dominanz der KMT-Regierung unterstanden. Das geplante Sozialversicherungsmodell war in diesem Punkt nicht zu ändern. Im Gegensatz dazu erfolgte die Systemänderung im Gesetzentwurf des neuen Rentensystems nicht innerhalb, sondern zwischen den verschiedenen Modellen. Hierbei geht es um eine mögliche Änderung von einem beitragsfinanzierten Sozialversicherungsmodell zu einer steuerfinanzierten Rente oder einem individuellen Rentenkonto. Die zu Anfang von der ehemaligen KMT-Regierung geplante Rentenversicherung war nicht die einzige Möglichkeit, gegenüber der unterschiedlichen Konzeptionen von Regierung und Opposition.

5.1.2.3 Parteipolitische Differenzierung in den Gesetzentwürfen

Im Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung war die Differenz der Entwürfe der Regierungspartei KMT und der Oppositionsparteien, vor allem der DFP, nicht sehr auffällig. Es gab bereits unterschiedliche Meinungen der Parteien über die Verteilung der Beiträge und die Höhe des Anteils der von den Versicherten zu entrichtenden Beiträgen, eine deutliche Differenz in der Modellbildung war jedoch nicht zu sehen. Im Gegensatz dazu ist die Differenz der Entwürfe der Parteien im bisherigen Planungsprozess für das neue Rentensystem besonders eindeutig. Unterschiede in der Modellbildung und Finanzierungsweise, die für die Einführung einer Sozialpolitik wichtig sind, werden in den Entwürfen der Parteien deutlich.

Die Ursache für diesen Unterschied ist wahrscheinlich in den allmählich wachsenden und immer differenzierteren sozialpolitischen Vorstellungen der Parteien zu finden, die vermutlich durch die Thematisierung des wirtschaftlichen Schutzes für die ältere Bevölkerung seit Beginn der 90er Jahre im Wahlkampf entstanden sind. Doch bin ich der Ansicht, dass nach wie vor unterschiedliche parteiliche Konzepte beider Arten der Finanzierung existieren. Die auffällig gewordene Differenz im Gesetzentwurf des neuen Rentensystems ist wohl vielmehr durch die veränderte politische Landschaft begründet, da sie erst nach dem ersten Regierungswechsel 2000 in Erscheinung trat. Trotz der fehlenden Mehrheit im Legislativ Yuan hat die DFP als neue Regierung mehr Macht, den eigenen Entwurf durchzusetzen, als in der KMT-Regierungszeit.

5.1.2.4 Durchsetzungskraft der Regierungspartei: KMT vs. DFP

Die KMT als Regierungspartei zeigte während des Entstehungsprozesses der Volkskrankenversicherung starke Durchsetzungskraft. Dem Entwurf der Regierung wurde trotz einiger Korrekturen wie geplant im Juli 1994 zugestimmt. Es gab Streitigkeiten zwischen der Regierungspartei und der damals mächtigsten Oppositionspartei DFP, trotzdem konnte von einer Blockade seitens der Oppositionspartei nicht die Rede sein. Die Parteien trafen sich und wurden sich bald einig. Diese günstigen Voraussetzungen für die Durchsetzungskraft der KMT-Regierung bestanden wegen ihrer absoluten Mehrheit im Legislativ Yuan. Der Vetospielraum der DFP war daher sehr begrenzt und ließ nicht viel Widerstand zu.

Im Gegensatz dazu ist die Durchsetzungskraft der DFP-Regierung im bisherigen Planungsprozess des neuen Rentensystems schwach. Der Planungsprozess wurde nach dem Regierungswechsel von der DFP-Regierung neu begonnen. Die derzeitige Schwierigkeit ist, dass die DFP-Regierung keinen endgültigen Entwurf zur Zustimmung in den Legislativ Yuan bringen kann. Die jetzigen Oppositionsparteien KMT und PFP haben gemeinsam den Vorteil der Mehrheit im Legislativ Yuan, zeigen sich z.Z. nicht kompromissbereit und leisten so häufig Widerstand gegen den Entwurf der DFP-Regierung. Das kann man auch am Widerstand der Oppositionsparteien gegen die Beteiligung ihrer Parteimitglieder am neuen Koalitionskabinett 2002 sehen.

5.1.3 Schlussfolgerungen

Die Tabelle 5.1 vergleicht die Merkmale des Entstehungsprozesses der beiden Sozialpolitiken miteinander. Man kann davon ausgehen, dass im Entstehungsprozess der beiden Sozialpolitiken eher Unterschiede als Gemeinsamkeiten bestehen. Der Hauptgrund hierfür liegt wahrscheinlich im zunehmenden zeitlichen Abstand der Entstehung der beiden Sozialpolitiken zur früheren politischen Herrschaftsordnung.

Im Vergleich zum Entstehungsprozess der Sozialpolitik vor der politischen Demokratisierung hat der Planungsprozess der Volkskrankenversicherung eine größere Ähnlichkeit mit der früheren politischen Landschaft. Dies kommt daher, dass die KMT als Regierungspartei trotz der Streitigkeiten innerhalb der Partei bzw. der Regierung den ganzen Entstehungsprozess der Sozialpolitik immer noch unter Kontrolle hatte, und ihren eigenen Entwurf zur Evaluation brachte. Trotz der anderen zur gleichen Zeit vorlegten Entwürfe konnte die KMT aufgrund der für sie vorteilhaften Machtverteilung immer noch den eigenen Entwurf durchsetzen. Der Planungsprozess sowie der Evaluationsprozess der Volkskrankenversicherung wurde daher stark vom früheren politischen Entscheidungsmodell in der autoritären Zeit geprägt.

Im Gegensatz dazu fingen die wesentlichen Änderungen im Planungsprozess des neuen Rentensystems nach dem ersten Regierungswechsel im Jahr 2000 erst an. Der Entwurf aus der Zeit der KMT-Regierung wurde nicht wie geplant eingeführt. Die neue DFP-Regierung legte einen eigenen neuen Entwurf vor. Doch konnte die neue DFP-Regierung aufgrund der fehlenden Mehrheit im Legislativ Yuan und ihrer geringen Regierungserfahrung bisher zu keinem endgültigen Entwurf Zustimmung erlangen. Eine Sozialpolitik für die ältere Bevölkerung ist nach wie vor das Motto der DFP in den Wahlen, vor allem die Altersbeihilfe und eine steuerfinanzierte Grundrente. Die jetzigen Oppositionsparteien wollen deshalb nicht den Gesetzentwürfen zustimmen. Weiterhin hat die zur Oppositionspartei gewordene KMT zusammen mit ihren Anhängerparteien, wie der NP und der PFP, insgesamt die Mehrheit im Legislativ Yuan. Im Vergleich zum Planungsprozess der Volkskrankenversicherung wird der Planungsprozess des neuen Rentensystems wegen des zunehmenden zeitlichen Abstands von der KMT-Herrschaft weniger vom politischen Entscheidungsmodell vor der politischen Demokratisierung geprägt.

Tabelle 5.1: Vergleich des politischen Entstehungsprozesses der beiden sozialpolitischen Reformen

Sozialpolitische Reform		Volkskrankenversicherung (1986-1995)	Der Gesetzentwurf des neuen Rentensystems (1993-jetzt)
Variable			
Entwurfsdauer		Etwa 5-6 Jahre (1988-1993/4)	Bisher etwa 8-9 Jahre (1993- jetzt)
Entwurfsorgane		1. Rat für wirtschaftliche Planung und Entwicklung 2. Gesundheitsbehörde	Rat für wirtschaftliche Planung und Entwicklung
Beteiligung der betroffenen Interessengruppen		Im Planungsprozess: keine Im Evaluationsprozess: ja, aber außerhalb der Institutionen	Im bisherigen Planungsprozess: keine
Änderung der geplanten Einführungszeiten		Vorverlegt (2000 zu 1995)	Verzögert (2000 auf unbestimmte Zeit)
Hauptursache für Änderung der Einführungszeiten		Die Reaktion der KMT auf Stärkung der damaligen Oppositionspartei DFP und ihrer Forderung nach Aufbau einer allgemeinen Krankenversicherung	Das Erdbeben im Jahr 1999 und der Regierungswechsel im Jahr 2000
Änderung des Systems der Sozialpolitik		Von „Großer Integration“ zu „Kleiner Integration“	Vom Sozialversicherungsmodell zur steuerfinanzierten Grundrente
Hauptursache für Änderung des Systems		Machtkampf zwischen VKV und Ministerium um die Verwaltungsmacht	Der erste Regierungswechsel
Politische Landschaft	Regierung (Exekutivyuan)	Die KMT war die Regierungspartei, die DFP war die Oppositionspartei.	Die KMT war bis zum Jahr 2000 Regierungspartei, die DFP ist ab 2000 die Regierungspartei.
	Parlament (Legislativyuan)	Die KMT hatte während des Planungsprozesses der VKV die absolute Mehrheit im Legislativyuan	Die KMT (und ihre Anhängerpartei) hatte bis Ende 2001 die absolute Mehrheit. Nach der Wahl zum Legislativyuan am Ende 2001 behielt die KMT und ihre Anhängerteil immer noch die Mehrheit (aber nicht die absolute Mehrheit).
Endgültiger Entwurf		Der Entwurf der KMT-Regierung war trotz der anderen 6 gleichzeitig vorgelegten Entwürfe der Wichtigste	Es gibt bisher keinen endgültigen Entwurf.

Quelle: eigener Entwurf.

5.2 Vergleich der Systemkonstruktion von Volkskrankenversicherung und der Gesetzentwürfe des neuen Rentensystems

Es bestehen sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede hinsichtlich der Systemkonstruktion beider Sozialpolitiken. Ich bin der Ansicht, dass es hier sinnvoll ist, die gemeinsamen Systemcharakteristika der Volkskrankenversicherung und der Gesetzentwürfe

zum neuen Rentensystem herauszuarbeiten. Denn die Gemeinsamkeiten beider Sozialpolitiken weisen bereits auf die Kontinuität der sozialpolitischen Entwicklung Taiwans hin.

5.2.1 Gemeinsamkeiten

5.2.1.1 Integration der ehemaligen Systemen

Die Einführung der Volkskrankenversicherung als allgemeine Krankenversicherung und der Gesetzentwurf des allgemeinen Rentensystems sind keine völlig neuen Institutionen, sondern stellen eine Verbesserung und Erweiterung des ehemaligen Sozialversicherungssystems dar. Durch die Einführung der Volkskrankenversicherung ist die Krankenversicherung von den ehemaligen Sozialversicherungen ausgenommen, dadurch wurden der Personenkreis erweitert und die Leistungen verbessert. Die Entwürfe des neuen Rentensystems müssen auch das bisherige Rentenversicherungssystem berücksichtigen. Dies betrifft beim Entwurf des neuen Rentensystems nichts anderes als die Vergrößerung der Anzahl der Rentenempfänger und die Reform der Leistungen sowie die Art und Weise der Auszahlungen. Selbst wenn der Entwurf der DFP mit der steuerfinanzierten Grundrente (eine ganz neue Institution) eingeführt würde, müsste ein Teil der jetzigen Rentenversicherungen und der davon Betroffenen, d.h. diejenigen, die bereits Leistungen aus der Rentenversicherung erhalten oder bereits an Rentenversicherungen beteiligt sind, in diese neue Grundrente integriert werden.

Deshalb kann man davon ausgehen, dass das ehemalige Kranken- und Rentenversicherungssystem Taiwans nicht durch Einführung dieser beiden neuen Sozialpolitiken abgeschafft, sondern in das neue System integriert wird. Ich bin der Ansicht, dass der Grund dafür hauptsächlich in den bereits durch die ehemaligen Systeme geschaffenen Grundlagen in beiden Bereichen liegt, die in gewissem Sinne eine bestimmte Anzahl von Empfängern, bestimmte Arten und Strukturen von Leistungen und eine gewisse Arbeitsteilung in den Einrichtungen definierte. Somit macht es keinen Sinn, noch mehr Ressourcen dafür einzusetzen, das frühere System ganz abzuschaffen um ein völlig neues System zu entwickeln.

5.2.1.2 Primat des Sozialversicherungsmodells

Das Sozialversicherungsmodell wurde bei der Einführung der Volkskrankenversicherung fast ohne Widerstand fortgesetzt. Andere Modelle des allgemeinen staatlichen Gesundheitssystems mit einer anderen Finanzierungsmethode waren in sechs gleichzeitig vorgelegten Entwürfen nicht zu sehen. Die ganze Situation damals war so, dass die Fortsetzung des Sozialversicherungsmodells als die einzig mögliche Methode für eine staatliche Gesundheitspolitik erschien. Im Vergleich dazu werden die verschiedenen Modelle des Rentensystems zwar im bisherigen Planungsprozess bereits dargestellt, jedoch steht das Sozialversicherungsmodell immer noch an der Spitze bei der Suche nach einer Modellbildung. Im Entwurf der KMT ist die Grundrente nach dem Rentenversicherungsmodell konstruiert; im Entwurf der DFP von Jian wird das Sozialversicherungsmodell bei der Zusatzrente angewendet. In der bisher jüngsten Entwicklung wird das Sozialversicherungsmodell mit anderen Modellen kombiniert. Daher kann man davon ausgehen, dass das Sozialversicherungsmodell beim Entwurf beider Sozialpolitiken den Vorrang vor anderen Modellen hat. Diese besondere, vorrangige Position des Sozialversicherungsmodells ist selbstverständlich nicht neu, wenn man auf die generelle sozialpolitische Entwicklung seit 1949 blickt. Im Vergleich zu anderen Modellen ist das Sozialversicherungsmodell schon immer erstrangig gewesen. Dafür gibt es die folgenden Gründe.

Erstens liegt es, wie bereits erklärt, an den ziemlich günstigen Rahmenbedingungen für den Staat, der sich zwar bereits stark an den Beitragzahlungen zu den Sozialversicherungen beteiligt; jedoch ist dieser Anteil noch erträglich im Vergleich zu anderen, ganz aus Steuern finanzierten, Modellen. Die Steuern sollen im Allgemeinen nicht zugunsten der Durchsetzung einer Sozialversicherung erhöht werden. Zweitens ist die Struktur des Sozialversicherungssystems sehr stabil. Seit 1949 arbeitete die damalige KMT-Regierung am Aufbau der Sozialversicherungen; die wesentlichen Teile, wie Gesundheitssystem und Rentensystem, wurden schon früh nach dem Sozialversicherungsmodell konstruiert. Nach 40 Jahren bestehen keine großen alternativen Möglichkeiten zu den beiden Sozialpolitiken. Drittens geht es meiner Ansicht nach wohl um das Verhältnis von Ausgaben und Einnahmen, obwohl es hierfür bisher noch keinen wissenschaftlich fundierten Beweis gibt. “Zuerst Beitragzahlung und dann die Leistungen empfangen“ wird besonders beim Sozialversicherungsmodell betont. Dies entspricht in Taiwan genau der Grundeinstellung zur

5.2.1.3 Staat als Verteiler der Ressourcen

Dass der Staat die regulierende Position in der Sozialpolitik ebenso wie in der Wirtschaftspolitik einnimmt, ist ein übliches Phänomen in ostasiatischen Ländern. Dies liegt wahrscheinlich an der wesentlichen Rolle, die der Staat in der Nationenbildung nach dem Zweiten Weltkrieg spielte. Das ist auch in Taiwan nicht anders. Nach der Auflösung der Autorität des KMT-Regimes veränderte sich die Dominanz des Staates nicht; der Staat wurde aber durch ein wachsendes soziales Bewusstsein der Bevölkerung nach der politischen Liberalisierung und Demokratisierung stärker dazu angehalten, die Ressourcen gerechter als früher zu verteilen. Die Wirtschaftskrise Ende der 90er Jahre verschärfte diese Situation.¹⁶⁸ Die Funktion des Staates als Umverteiler der Ressourcen wird, trotz seiner nun geänderten Rolle bei der Mitfinanzierung der Volkskrankenversicherung und bei der Erarbeitung der Gesetzentwürfe des neuen Rentensystems, weiter fortgesetzt. Ebenso verhält es sich mit der Arbeitslosenversicherung.¹⁶⁹

In der Volkskrankenversicherung gibt es nur eine staatliche Krankenkasse, und der Staat ist der Verwalter, Regulierer und sogar Mitfinanzierer. Der Staat hat das Recht auf Erhöhung und Senkung der Beiträge (Beitragssatz und gesetzlich gesichertes Einkommen) und auf Änderung der Betriebsweise des Krankenversicherungssystems. Die besonders umfangreichen Möglichkeiten der Intervention des Staates zeigen sich vor allem in der Beteiligung des Staates (von 10-100 Prozent) an den Beitragszahlungen für die Volkskrankenversicherung. Dies ist im Gesetzentwurf für das neue Rentensystem kaum anderes. Im Entwurf der KMT hat der Staat auch bei der Rentenversicherung die Hauptfunktion und will weiterhin mitfinanzieren. In beiden Entwürfen der DFP wird die Rolle des Staates als Umverteiler der Ressourcen der steuerfinanzierten Grundrente noch stärker

¹⁶⁷ Beweis für Geben und Nehmen.

¹⁶⁸ "This paper goes on to apply this framework to five countries in East Asia, interesting as examples of emerging market economies with restricted formal social policies but with relatively good welfare outcomes. [...] The conclusion is that a common crisis (1997 Asia crisis) has engendered very different outcomes, with Korea moving swiftly to a developed welfare state [...] However, in all countries, the crisis has sparked interest in social policy as a newly relevant domain of state policy. The older confidence in economic growth as the social policy has evaporated. There is more awareness too of the growing domestic demand for social policy, including population ageing, shifts towards more technologically based economies, urbanisation and nucleating households. The dangers of a further financial crisis are not insignificant and thus there is growing debate about the need for formal social protection systems" (Gough 2000c: 19).

¹⁶⁹ Chen Fen-Ling (2000).

hervorgehoben.

5.2.1.4 Gerade ausreichende Leistungen

Die Leistungen der Volkskrankenversicherung sind im Allgemeinen besser als die Leistungen der ehemaligen Krankenversicherungen. Weiterhin deckt das Programm der Volkskrankenversicherung bereits zwischen 70 und 95 Prozent der Krankenhauskosten.¹⁷⁰ Wenn man aber einige Leistungen betrachtet, deren Kosten in westeuropäischen Ländern, wie z.B. Deutschland, von den Krankenkassen übernommen werden können, in Taiwan jedoch nicht (z.B. Transportkosten, Rollstühle, Brillen usw.), dann können die Leistungen der Volkskrankenversicherung hier nur mit „ausreichend“ bewertet werden. Das heisst, dass die allgemeinen Leistungen der medizinischen Behandlung und Gesundheitsvorsorge bezüglich der Risiken durch Krankheit, Unfall und Mutterschaft in der Volkskrankenversicherung ausreichend sind. Die Leistungen, die nicht unmittelbar mit der medizinischen Behandlung verbunden sind, werden als zusätzliche Leistungen betrachtet und sollen von Patienten selbst übernommen werden.

Die Leistungen der Grundrente in den Entwürfen des neuen Rentensystems betreffen meistens nur die Geldleistungen. Die monatlichen Geldleistungen der Grundrente betragen im Entwurf der KMT 2000 NT Dollar (etwa 133 DM), und in den Entwürfen der DFP 3000 NT Dollar (etwa 200 DM). Beide Leistungen sind sehr niedrig und entsprechen nicht dem Lebensstandard in Taiwan. Die Erwerbstätigen können durch die Zusatzrente bessere Leistungen erhalten, die Nichterwerbstätigen können aber nur diese niedrige monatliche Grundrente beziehen. Meiner Ansicht nach orientiert sich der Zweck dieser Grundrente angesichts der nicht besonders hohen Leistungen eher an der Altersbeihilfe, die eigentlich als Ergänzung zu einem umfassenden wirtschaftlichen Schutz eingerichtet werden soll.

Die Leistungen der Volkskrankenversicherung und die in den Entwürfen des neuen Rentensystems festgelegten sind, verglichen mit denen des alten Systems, besser. Jedoch sind die Leistungen beider Sozialpolitiken auch nur gerade ausreichend, wenn man sie mit dem realen Einkommen, dem Lebensstandard oder mit einer breiter angelegten Gesundheitsversorgung und dem wirtschaftlichen Schutz im Altersleben zusammen

¹⁷⁰ Rummel (1999: 198).

betrachtet. Meiner Auffassung nach dürfen diese, verglichen mit west- und nordeuropäischen Ländern, niedrigen Leistungen beider Sozialpolitiken nicht isoliert gesehen werden, sondern müssen vielmehr im Zusammenhang der Finanzierung analysiert werden. Es ist nachvollziehbar, dass großzügige Leistungen bei diesen niedrigen Ausgaben (Beitrags und Steuereinnahme) in beiden Fällen nicht erwartet werden können. Diese These gilt ebenfalls für die Bewertung der Leistungen beider Sozialpolitiken und die anderer sozialpolitischer Programme in Taiwan.

5.2.1.5 Vergleichsweise niedrige Ausgaben

Die sozialpolitische Entwicklung Taiwans in der Nachkriegszeit ist durch niedrige Sozialausgaben charakterisiert. Dies lässt sich durch vergleichsweise niedrige Steuerbelastung und Sozialabgaben erklären (Tabelle 5.2). Denn die Sozialpolitik wird bisher hauptsächlich durch den Staatshaushalt (Steuern) und die Sozialabgaben finanziert. Dieses Charakteristikum kann man sowohl in der Volkskrankenversicherung als auch im Gesetzentwurf des neuen Rentensystems sehen.

Diese niedrigen Gesamtausgaben auf Seiten der Volkskrankenversicherung sind hauptsächlich durch den niedrigen Beitragssatz begründet und durch Beiträge, die nicht nach dem realen Einkommen berechnet wurden.¹⁷¹ Der Beitragssatz der Volkskrankenversicherung bleibt bisher immer noch bei vergleichsweise niedrigen 4,25 Prozent. Selbst wenn der Beitragssatz bis zur gesetzlich geregelten Höchstgrenze von 6 Prozent stiege, so wäre das immer noch nicht hoch. Diese allgemein niedrigen Sozialabgaben gelten auch für den Gesetzentwurf des neuen Rentensystems. Der Beitragssatz im Entwurf der KMT mit der Fortsetzung des Sozialversicherungsmodells beträgt 10 Prozent. Das ist höher als der frühere Beitragssatz, aber nicht besonders hoch im Vergleich zu einem 12-20-prozentigen Rentenbeitragsatz wie in Japan. Die Grundrente in beiden Entwürfen der DFP soll durch den Staatshaushalt und eine 1-2-prozentige Erhöhung der Umsatzsteuer finanziert werden. Jedoch ist diese Steuerbelastung für Taiwan nicht besonders hoch, weshalb die niedrigen Leistungen der Grundrente nachvollziehbar sind.

¹⁷¹ Siehe 3.2.2: Finanzierung.

Tabelle 5.2 : Struktur der staatlichen Einnahmen (in % des BIP)

Länder	Jahr	Steuern	Sozialabgaben	Steuer- u. Abgabenquote
USA	1993	21,4	7,6	29,0
Großbritannien	1993	26,4	6,1	32,6
Deutschland	1993	25,2	16,7	41,9
Frankreich	1993	23,2	19,8	43,0
Japan	1993	19,6	9,6	29,2
Taiwan	1995	18,4	3,0	21,4
	1996	16,5	4,3	20,8
	1997	16,2	4,0	20,2
	1998	16,4	4,1	20,5

Quelle: Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, Exekutive Yuan (1998:191).

5.2.1.6 begrenzte Auswirkungen auf die Einkommensumverteilung

Die Sozialpolitik Taiwans ist durch geringe Auswirkungen auf die Einkommensumverteilung gekennzeichnet, und die Einführung der Volkskrankenversicherung und die Gesetzentwürfe für das neue Rentensystem setzen eben diese Tendenz fort. Dies kann theoretisch und empirisch bewiesen werden. Theoretisch gesehen ist der Einkommensumverteilungsgrad beider Sozialpolitiken völlig nachvollziehbar, wenn man die vergleichsweise niedrigen Sozialausgaben und die gerade ausreichenden Leistungen beachtet. Dies wird auch aus Tabelle 5.3 ersichtlich. Die Einkommensungleichheit ist ohne die Berechnung der Auswirkungen durch Besteuerung und Sozialabgaben in Taiwan seit den 80er Jahren allmählich gestiegen. Die Einkommensungleichheit bleibt bis 1996 nach der Berechnung der Auswirkung durch Besteuerung und Sozialabgaben in etwa stabil. Die Abbildung 5.1 zeigt die Tabelle 5.3 in graphischer Darstellung. Es ist eindeutig, dass der Einfluss auf die Verringerung der Einkommensungleichheit nicht von der Seite der Sozialabgaben, sondern von der Seite der Besteuerung verursacht wird. Die wachsende Auswirkung der Besteuerungsentlastung ist besonders seit der Einführung der Volkskrankenversicherung auffällig. Man kann davon ausgehen, dass die Volkskrankenversicherung auch Auswirkungen auf die Einkommensumverteilung hat. Nur die Auswirkung der Einkommensumverteilung bleibt begrenzt, da kein starker Einfluss auf die eindeutige Verringerung der Einkommensungleichheit zu sehen ist. Angesichts der Statistik ist auch die Einkommensungleichheit seit 1996 weiter gestiegen.¹⁷²

¹⁷² Vgl. Tabelle 2. 7 Einkommensungleichheit.

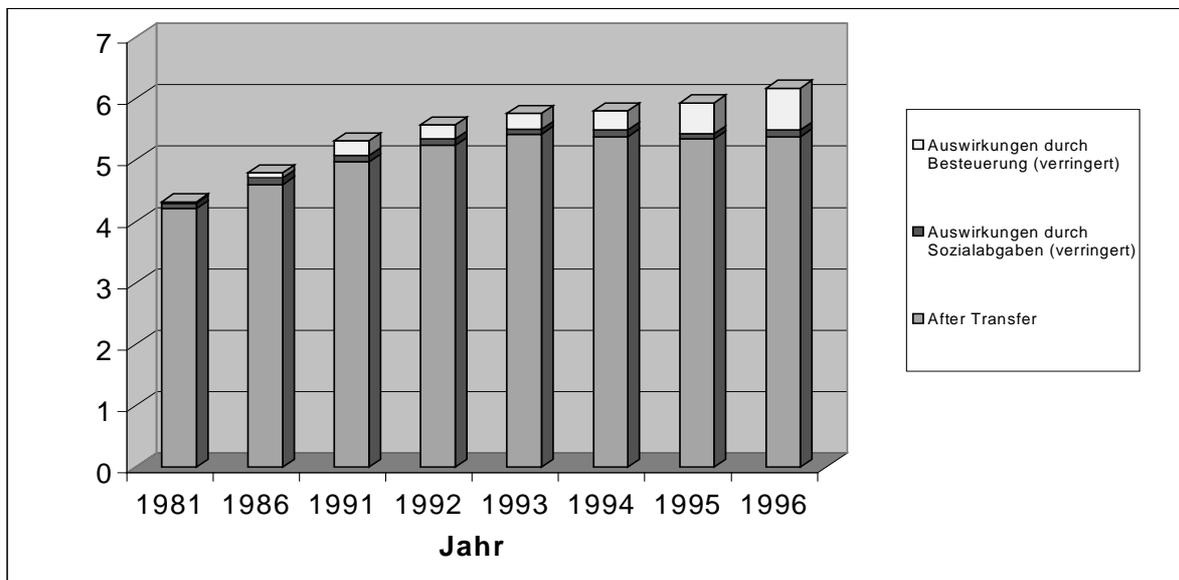
Die tatsächlichen Auswirkungen auf die Einkommensumverteilung nach der Einführung des neuen Rentensystems sind z.Z. noch nicht erkennbar. Trotzdem kann man mögliche Auswirkungen bereits angesichts der Entwürfe der DFP feststellen. Bei der steuerfinanzierten Grundrente der DFP werden die Auswirkungen auf die Einkommensumverteilung erkennbar sein, doch könnte die geplante Erhöhung der Umsatzsteuer diese Auswirkungen bis zu einem bestimmten Maße einschränken. Bei der Grundrente der KMT (mit Fortsetzung des Sozialversicherungsmodells) wird der Grad der Einkommensumverteilung wegen gleicher Summe der Beiträge und Geldleistungen sehr begrenzt sein.

Tabelle 5.3 : Auswirkungen der Einkommensumverteilung durch Steuer und Sozialausgaben vor und nach der Einführung der Volkskrankenversicherung

Jahr	1981	1986	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Household Income Ratio of Wealthiest Quintile to Poorest Quintile: Before Transfer	4,32	4,79	5,31	5,56	5,76	5,79	5,93	6,17
Auswirkung durch Besteuerung (verringert)	0,02	0,08	0,24	0,23	0,26	0,31	0,50	0,68
Auswirkung durch Sozialabgaben (verringert)	0,09	0,11	0,10	0,10	0,08	0,11	0,09	0,11
Insgesamt (Besteuerung u. Sozialabgaben)	0,11	0,19	0,34	0,32	0,34	0,41	0,59	0,79
After Transfer	4,21	4,60	4,97	5,24	5,42	5,38	5,34	5,38

Quelle: Liou (1999: 144).

Abbildung 5.1: Tabelle 5.3 in graphischer Darstellung



5.2.2 Unterschiede

5.2.2.1 Mögliche Modelländerung im Gesetzentwurf des neuen Rentensystems

Wenn man nur auf die Modellbildung für die Volkskrankenversicherung und den Entwurf der KMT für das neue Rentensystem achtet, kann man bereits feststellen, dass der Wohlfahrtsstaat Taiwans dem Sozialversicherungsmodell folgt. Doch ein Blick auf die Entwürfe des neuen Rentensystems, vor allem die Entwürfe der DFP, zeigt bereits eine andere Möglichkeit für eine Modellbildung als die des Sozialversicherungsmodells auf. Beide Entwürfe der DFP sprechen von einer steuerfinanzierten Grundrente. Bei der Zusatzrente will Jian in seinem Entwurf immer noch das Sozialversicherungsmodell durchsetzen, doch Shen schlägt in seinem Entwurf bereits das individuelle Rentenkonto vor. Es unterscheidet sich stark vom Entwurf der Volkskrankenversicherung, das dem Sozialversicherungsmodell entspricht.

Der endgültige Entwurf des neuen Rentensystems steht noch nicht fest, daher ist es schwierig ihn jetzt zu bewerten. Doch gibt er uns bereits Anlass die weitere Entwicklung der Entstehung des neuen Rentensystems zu verfolgen und Fragen darüber zu stellen. Meiner Ansicht nach handelt es sich um eine Differenzierung der Politik der Parteien nach dem ersten Machtwechsel 2000. Die DFP als Wahlsieger hat im Prinzip größere Ressourcen als die KMT, um einen eigenen Gesetzentwurf umzusetzen. Doch es muss noch Rücksicht auf viele Punkte genommen werden, z.B. ob der Staat diese steuerfinanzierte Grundrente finanzieren kann und ob dem Modell im Legislativ Yuan zugestimmt werden kann oder nicht.

5.2.2.2 Fehlende Mitfinanzierung des Staates bei der Zusatzrente

Wie oben bei den Gemeinsamkeiten der beiden Programme bereits erwähnt, bleibt der Staat weiterhin der Regulierer der Sozialpolitik. Nur inwieweit der Staat weiterhin die Sozialpolitik mitfinanzieren wird, behandeln beide Sozialpolitiken unterschiedlich. In der Volkskrankenversicherung finanziert der Staat außer bei den Arbeitgebern, Freiberuflern und Selbstständigen die Beitragszahlung mit, bei allen anderen Gruppen übernimmt der Staat

immer zwischen 10 und 100 Prozent der Beitragskosten.¹⁷³ Im Gegensatz dazu wird der Staat in den Entwürfen beider Parteien zur Rentenversicherung nur bei der Finanzierung der Grundrente eingeplant. Bei der Zusatzrente soll der Staat - außer bei Staatsdiensteten - nicht mehr mitfinanzieren.

Die umfangreichen Möglichkeiten der staatlichen Intervention bei der Finanzierung der Volkskrankenversicherung sind stark geprägt von der ehemaligen KMT-Regierung, da dies den Charakteristika der Sozialpolitik der KMT der letzten 50 Jahre entspricht. Mit der Beteiligung an der Finanzierung der Sozialpolitik wollte die Regierungspartei die politische Unterstützung der Arbeitgeber und der Bevölkerung für sich gewinnen. Doch die zunehmenden finanziellen Schwierigkeiten des Staates führten im weiteren Gesetzentwurf bei der Beteiligung des Staates an der Finanzierung der Sozialpolitik zu anderen Überlegungen. Die Entwürfe der DFP für das neue Rentensystem sehen eine Zusatzrente ohne Mitfinanzierung des Staates vor, nur bei den Staatsbediensteten soll der Staat als Arbeitgeber mitfinanzieren. Ich bin der Ansicht, dass man den Rückzug des Staates aus der Mitfinanzierung als Versuch betrachten kann, die Sozialpolitik nicht weiter als politisches Werkzeug des Staates, vor allem der Regierungspartei einzusetzen. Wenn dem Entwurf der DFP im Legislativ Yuan zugestimmt würde, dann wäre dies sicherlich von historischer Bedeutung, da die Sozialpolitik Taiwans nun nicht mehr Werkzeug des Staates wäre.

5.2.3 Schlussfolgerungen

Verglichen mit den Gemeinsamkeiten sind die Unterschiede der beiden Sozialpolitiken weitaus geringer. Meiner Auffassung nach ist es dennoch wichtig, hier die Unterschiede darzustellen, da sie für den möglichen Wandel beider Sozialpolitiken von großer Bedeutung sein könnten. Die Möglichkeit eines anderen Modells als dem der Sozialversicherung und des Fehlens einer Mitfinanzierung durch den Staat sind die wesentlichen Unterschiede und gelten auch als die Besonderheiten der Entwürfe für das neue Rentensystem, im Vergleich zur Volkskrankenversicherung und der bis dahin üblichen Sozialpolitik vor Mitte der 80er Jahre.

Die Volkskrankenversicherung und der Gesetzentwurf für ein neues Rentensystem gelten beide als die bedeutendsten sozialpolitischen Reformen nach der politischen Liberalisierung

¹⁷³ Vgl. Tabelle 3.12: Überblick der Verteilung der Beiträge in der Volkskrankenversicherung.

und Demokratisierung. Um die Unterschiede vor- und nach der politischen Liberalisierung und Demokratisierung deutlich zu machen, zeigt die Tabelle 5.4 auch die generellen Charakteristika der Sozialpolitik vor Mitte der 80er Jahre. Das Volkskrankenversicherungssystem hat, verglichen mit dem Entwurf des neuen Rentensystems, mehr Ähnlichkeiten mit der Sozialpolitik vor der politischen Demokratisierung. Meiner Ansicht nach ist das System der Volkskrankenversicherung stark vom früheren sozialpolitischen System geprägt, außer bei der Erweiterung des Personenkreises und den etwas verbesserten Leistungen. Die Unterschiede zwischen Volkskrankenversicherung und dem Gesetzentwurf für das neue Rentensystem sind daher auch Ausdruck des Unterschieds zwischen der Sozialpolitik vor und nach der politischen Demokratisierung.

Tabelle 5.4: Vergleich der Charakteristika der Sozialpolitik in verschiedenen Perioden in Taiwan

Vergleichspunkte	Sozialpolitik vor der politischen Demokratisierung	Volkskrankenversicherung (1986-1995)	Gesetzentwürfe zum neuen Rentensystem (1993-2001)
Modellbildung	Sozialversicherung als Schwerpunkt der gesamten Sozialpolitik	Fortsetzung der Sozialversicherung	DFP: steuerfinanzierte Grundrente KMT: Sozialversicherungsmodell
Behandlung des ehemaligen Systems	--	Integration, vor allem Erweiterung des Personenkreises	DFP: erhebliche Reform KMT: Reform und Integration
Rolle des Staates	Verwaltung, Regulierung und Mitfinanzierung (vor allem für Gruppen im Staatsdienst)	Verwaltung, Regulierung und Mitfinanzierung	Verwaltung, Regulierung und Mitfinanzierung (aber nur bei der Grundrente)
Finanzierung	Beitragseinnahme	Beitragsfinanzierung, aber für Niedrigverdiener beitragsfrei	DFP: Steuerfinanzierung KMT: Beitragszahlung
Zunehmende Belastungen für Arbeitgeber und Familien	Nicht auffällig	zunehmende Belastungen für Arbeitgeber und Familien (sogar für den Staat)	Nicht auffällig
Grad der Umverteilung	Gering	Nicht auffällig	DFP: erkennbar KMT: nicht auffällig
Höhe der Leistungen	Gering und meistens nicht ausreichend (außer im Staatsdienst)	Gerade ausreichend und relativ zur ehem. Krankenversicherung gesehen besser	Im Allgemeinen besser als die Leistungen der bestehenden Rentenversicherung
Sozialpolitische Ideologie	---	Das Prinzip von Leistung und Gegenleistung	DFP: höhere Bedeutung der Umverteilung der Ressourcen KMT: Prinzip von Leistung und Gegenleistung

Quelle: Eigener Entwurf.

5.3 Erfahrungen sozialpolitischer Entwicklung Taiwans im Vergleich mit anderen ostasiatischen Ländern

5.3.1 Gemeinsamkeiten der Sozialpolitik im Gesundheits- und Rentenwesen

Vor dem Schluss dieser Arbeit muss sich der Blick wieder auf die sozialpolitische Entwicklung ostasiatischer Länder richten, die den Anlass für diese Arbeit gab. Hier sollen die Erfahrungen der sozialpolitischen Entwicklung Taiwans, vor allem die Politik des gesundheitlichen Schutzes und der Rentenpolitik, mit anderen ostasiatischen Ländern verglichen werden. Tabelle 5.5 zeigt die Vergleichspunkte im Überblick. Angesichts dieses Vergleichsergebnisses bestehen in ostasiatischen Ländern folgende Gemeinsamkeiten der Sozialpolitik im Gesundheits- und im Rentenwesen:

1. Beide Sozialpolitiken sind im Allgemeinen auf der Basis von Kategorien der Erwerbsbevölkerung eingerichtet. Eine Kombination aus Sozialversicherungsmodell als Hauptrolle und Sozialfürsorge als Nebenrolle, wird in diesen Ländern überall angewendet.¹⁷⁴ Sogar die CFP in Singapur ist fast wie eine Versicherungsinstitution der Regierung.¹⁷⁵ Eine steuerfinanzierte Gesundheits- und Rentenpolitik, wie z. B. in den Entwürfen der DFP in Taiwan, ist z. Z. in diesen Ländern kaum vorstellbar, abgesehen vom Gesundheitssystem in Hongkong, das vom Staat finanziert wird - jedoch nur für diejenigen, die nicht in der Lage sind, eine private gesundheitliche Vorsorge zu bezahlen.

2. Im Vergleich zu west- und nordeuropäischen Ländern sind die Beitragssätze für die Krankenversicherungen und Rentenversicherungen in ostasiatischen Ländern im Allgemeinen niedriger. Der Beitragssatz der Krankenversicherungen liegt meist zwischen 3-8 Prozent. Der Beitragssatz der Rentenversicherungen liegt etwa bei 3-6 Prozent. In Japan ist er dagegen mit 12-20 Prozent ungewöhnlich hoch. Diese vergleichsweise niedrigen Beitragssätze für die Sozialversicherungen spiegeln die geringen Sozialabgaben wider, und machen so indirekt die Ursache für die gerade ausreichenden Leistungen klar. Die günstigere Altersstruktur in diesen Ländern, im Vergleich zu westeuropäischen Ländern, stellt hier auch einen wesentlichen Faktor dar.

¹⁷⁴ Jacob (1998: 26).

¹⁷⁵ Huck-Ju Kwon (1998: 34).

3. Das gesetzlich geregelte Rentenalter liegt oft unter 65; dies ist verglichen mit westlichen Ländern relativ früh. Noch ist es nicht belegt, ob dies durch eine früher beginnende Erwerbstätigkeit begründet ist. Eine Ausnahme bildet Singapur, wo das Rentenalter derzeit bei 65 Jahren liegt und 2003 sogar auf 67 Jahre angehoben wird.

4. Der Staat als Regulierer und Verwalter der Systeme ist in den betreffenden Ländern ein gängiges Bild. Der Mechanismus der Selbstverwaltung oder Selbstregulierung innerhalb des Systems ist nicht zu erkennen. Dies ist in Taiwan nicht anders, nur trägt der Staat als Regulierer mehr Verantwortung, da er in den meisten Fällen beide Sozialpolitiken mitfinanziert. Tabelle 5.10 zeigt eindeutig, dass sich in diesen fünf Ländern der Staat nur in Taiwan an der Beitragszahlung für Beschäftigtengruppen außerhalb des Staatsdienstes beteiligt. In anderen Ländern teilen sich oft nur Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Beitragszahlung.

5. Die Auswirkungen auf die Einkommensumverteilung im Gesundheits- und im Rentenwesen der Sozialpolitik in den ostasiatischen Ländern sind im Allgemeinen sehr begrenzt. Die Einkommensungleichheit in Japan, Korea und Taiwan ist verglichen mit OECD-Ländern relativ groß, die Einkommensungleichheit in Singapur und Hongkong ist noch größer. Es ist unumstritten, ob die Steuern und Sozialabgaben in ostasiatischen Ländern eine geringere Auswirkung auf die Einschränkung der Einkommensungleichheit haben.¹⁷⁶ Man kann davon ausgehen, dass die Auswirkungen der Einkommensumverteilung auf die Sozialpolitik in diesen fünf ostasiatischen Ländern im Allgemeinen nicht auffällig sind.¹⁷⁷ Wahrscheinlich wird bei der Auswirkung sozialpolitischer Maßnahmen auch nicht in erster Linie auf diesen Punkt Rücksicht genommen.

¹⁷⁶ "Japan, Korea and Taiwan's income distributions are relatively unequal compared to OECD countries, although not as much as those of the United Kingdom and the United States. Hong Kong and Singapore are even more unequal. On the other hand, market income inequality in Japan and Korea is relatively less pronounced, while taxes and public transfers do not have much redistributive power at all, especially when compared to the United Kingdom." (Jacob 1998: 62).

¹⁷⁷ "Elsewhere, I have compared the redistributive effects of state intervention in Japan and South Korea with those in Britain (Kwon 1997). The study showed that the distributions of market income and disposable income in Japan and South Korea are more equal than in Britain. Social Policy intervention in Britain, however, is more redistributive than in Japan and South Korea where the better-off get the lion's share of social policy benefits [...] In short, these welfare systems are less effective in redistribution." (Kwon 1998: 66).

Tabelle 5.5: Gesundheitspolitik und Rentenpolitik der ostasiatischen Länder im Vergleich

Länder		Japan	Südkorea	Taiwan	Singapur	Hong Kong
Vergleichs-Punkte						
Gesundheitspolitik	Systemform	privat und staatlich	privat und staatlich	staatlich (meistens) und privat	Staatlich	privat (meistens) und staatlich
	Systembildung	Krankenversicherung	Krankenversicherung	Krankenversicherung	CPF* + Individuelles medizinisches Konto	Sozialhilfe
	Personenkreis	Arbeiter, Angestellte und deren Angehörige, Selbstständige	Arbeiter und deren Angehörige, Selbstständige	Arbeiter und deren Angehörige (Deckungsquote 97 % der Bevölkerung 1998)	Beitragszahler zum CFP und deren Angehörige	Bev. mit niedrigem Einkommen und ältere Bevölkerung ohne Einkommen
	Finanzierung	Beiträge, Höhe 8% des Bruttolohns (je 50% AN/AG)	Beiträge, Höhe 3- 8% des Bruttolohns, (je 50 % AN/AG)	Beiträge, Höhe 4,25 % des Bruttolohns (geteilt von AN, AG, Staat)	Beiträge, Höhe 6% des Bruttolohns (geteilt von AN und AG)	Staatshaushalt
Rentenpolitik	Systemform	privat und staatlich	staatlich	staatlich (meistens) und privat	Staatlich (Pensionensfonds)	kein staatliches Rentensystem
	Systembildung	Rentenversicherung	Rentenversicherung	Rentenversicherung (seit 1950)	CFP und individuelles Rentenkonto (1953)	staatliche Sozialhilfe
	Personenkreis	Gesetzl. Arbeiter und Angestellte, Selbstständige, Landwirte sowie deren nichtberufstätige Ehefrauen	Gesetzl. Arbeiter und Angestellte (versichert sind 31 % der Beschäftigten)	Versicherte bei allen Sozialversicherungen	Beitragzahler zum CFP und deren Angehörige	Ältere Bevölkerung über 70
	Rentenalter	regulär 65 Jahre, mind.60 Jahre	60	kein gesetzlich geregeltes Rentenalter	60, ab 2003 auf 67 angehoben	--
	Finanzierung	Beiträge, Höhe 12-20% des Bruttolohns (je 50 % AN/AG)	Beiträge, Höhe 3- 9% des Bruttolohns (je 50% AN/AG)	Beiträge, Höhe 4,75- 6,5 % des Bruttolohns (geteilt von AN,AG und Staat)	Beiträge, Höhe 6% des Bruttolohns (geteilt von AN und AG)	Staatshaushalt
Rolle des Staates im Allgemeinen		Regulierer	Regulierer	Regulierer (Finanzierung und Verwaltung)	Regulierer (Finanzierung und Verwaltung)	Regulierer
Politisches Regime		Parlamentarische Demokratie	Parlamentarische Demokratie	Parlamentarische Demokratie	Parlamentarische Demokratie, aber mit autoritären Entscheidungskanälen	Parlamentarische Demokratie mit autoritären Entscheidungskanälen der chinesischen Regierung
Grad der Einkommensumverteilung der Sozialpolitik		nicht auffällig	nicht auffällig	nicht auffällig	niedrig	sehr niedrig

Quelle: Hofmeister und Thesing (1999: 354-356) und eigener Entwurf.

Bemerkungen: CPF ist die Abkürzung von Central Provident Fund.

5.3.2 Bemerkungen über die Bildung und Bewertung eines ostasiatischen Modells in Forschungen der wohlfahrtsstaatlichen Regimetypen

Angesichts der gesamten Vergleichsergebnisse kann man feststellen, dass die Studie über Gesundheitspolitik und Rentenpolitik in Taiwan eine Bedeutung für die gesamten ostasiatischen wohlfahrtsstaatlichen Forschungen gewinnt. Denn die Gesundheits- und Rentensysteme in den ostasiatischen Ländern besitzen offensichtlich viele Ähnlichkeiten. Wenn man auf andere sozialpolitische Programme, wie z. B. Arbeitslosen- und Sozialfürsorge blickt, kommt man zu dem gleichen Ergebnis. Aus diesen Gründen gewinnen die wohlfahrtsstaatlichen Systeme in den ostasiatischen Ländern (streng genommen, nordostasiatischen Ländern) an Bedeutung für die Bildung eines neuen wohlfahrtsstaatlichen Modells gegenüber den drei wohlfahrtsstaatlichen Typen des liberalen, konservativen oder sozialdemokratischen Modells. Viele Ausdrücke sind bereits angesichts verschiedener sozialpolitischer Perspektiven entstanden. Im „east asia welfare model“, dem „east Asian social welfare regime“ und in der „konfuzianistischen Sozialpolitik“¹⁷⁸ werden, wie gesagt, eher die Einflüsse der traditionellen chinesischen Kultur betont; das „welfare regime of productivist welfare capitalism“ und der „developmental-universalist mode“ hingegen werden eher aus dem Verhältnis von Sozialpolitik zum Markt heraus begründet.¹⁷⁹

Meiner Auffassung nach ist ein wohlfahrtsstaatliches Modell dieser Länder immer noch zu erwarten. Zur Bildung und Bewertung sollten zuerst die folgenden Punkte aufmerksam betrachtet werden. Erstens: stellt dieses sogenannte „ostasiatische Modell“ überhaupt ein ganz eigenes Regime im Vergleich zu den drei genannten wohlfahrtsstaatlichen Regimetypen dar, oder ist es nur eine Kombination aus ihnen?¹⁸⁰ Sind die bisherigen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen in diesen Ländern bereits soweit abgeschlossen, dass es für die Beantwortung

¹⁷⁸ Whilte und Goodman (1998), Goodman und Peng (1996:193), Rieger und Leibfried (1999).

¹⁷⁹ “Holliday (2000) proposes that East Asia comprises a forth welfare regime of productivist welfare capitalism, in which social policy is subordinated to economic policy. With this generic welfare regime there are different sub-types. In the developmental- universalist group (Japan, Taiwan, Korea) the state underpins market and family provision with some universal programmes, mainly to reinforce the position of productive element in society” (Gough 2000a, 2000b: 5-6, 2000c:13-14).

¹⁸⁰ Diese Frage wurde bereits von Esping-Andersen ausgesprochen: “[T]he structural properties of the Japanese welfare state appear in a comparative framework very much an amalgam of the conservative ‘Bismarckian regime and liberal residualism. [...] Might we then conclude that the Japanese model is unique by being a hybrid? Do the different elements combine in such a way as to make the Japanese welfare-state regime a qualitatively different variant?[...] As a recent ad hoc construct, the Japanese welfare-state model may not yet have sunk its roots (sic!)” (Esping-Andersen 1997: 180-188).

dieser Frage ausreicht? Zweitens müssen, selbst wenn die chinesische Kultur den wesentlichen Faktor darstellt,¹⁸¹ die sozialpolitischen Entwicklungen in Ländern wie der VR China, Thailand und Vietnam auch untersucht werden, da in ihnen die chinesische Kultur ebenso eine bedeutende Rolle spielt. Sodann dürfen alle Länder, die von der chinesischen Kultur beeinflusst werden, wie Malaysia, Indonesien und die Philippinen, bei der Erforschung dieses Problems nicht ausgelassen werden. Letztendlich kann man von einem auf der Basis der chinesischen Kultur aufgebauten wohlfahrtsstaatlichen Regime ausgehen. Drittens ist die Ausbildung eines wohlfahrtsstaatlichen Regimes in Ostasien wegen der sich immernoch im Wandel befindlichen Verhältnisse zwischen Staat, Markt und Sozialpolitik zeitlich begrenzt. Die Sozialpolitik in diesen Ländern, vor allem in Taiwan und Südkorea, entwickelte sich gut seit etwa 15 bis 20 Jahren. Die dargestellten Ähnlichkeiten der derzeitigen sozialpolitischen Systeme dieser Länder könnten sich im Verlauf der Zeit aufgrund des politisch-ökonomischen Wandels verändern. Die mögliche Einführung eines steuerfinanzierten neuen Rentensystems in Taiwan, statt einer Rentenversicherung, ist ein Beispiel dafür.

Aus den o. g. Schwerpunkten ergibt sich die Notwendigkeit einer langfristigen Beobachtung der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung in den einzelnen ostasiatischen Ländern. Dies stellt die Aufgabe für weitere Forschungen zum Thema der Bildung eines möglichen wohlfahrtsstaatlichen Typs. Darauf möchte ich mit einigen Bemerkungen am Schluss dieser Arbeit hinweisen.

Die erste Bemerkung behandelt gewählte Untersuchungsvariablen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen in diesen Ländern. Eine oft verwendete Variable ist zu überprüfen, wie viel die staatlichen Sozialausgaben und Einnahmen (Steuer und Sozialabgaben) in Prozent des BIP betragen. Letztere sind in ostasiatischen Ländern nicht besonders hoch. Die hohen Ausgaben für Bildung¹⁸² und die Beteiligung religiöser Gruppen, wie buddhistische Hilfsorganisationen,¹⁸³ sind bedeutend bei den Untersuchungen ostasiatischer Länder. Ich bin der Meinung, dass sich die Beurteilung der Staatsverschuldung, die Höhe der steuerlichen Belastung der Bevölkerung und die Situation der Wirtschaft als die bedeutendste Variable bei

¹⁸¹ Eigentlich sprachen sich bisher nur Singapur und Hongkong für ein chinesisch-konfuzianistisches wohlfahrtsstaatliches Modell aus.

¹⁸² "As Jones (1993) point out, the importance of education in East Asia social welfare systems can hardly be understated. It is the social sector in which East Asia states commit themselves the most to protect their citizens. Education is mandatory and mostly free for at least nine years in the five selected countries. [...] Overall, state intervention in the education sector in the selected countries is therefore not fundamentally different than in the west"(Jacobs 1998: 32).

der Untersuchung dieser Länder herausstellen könnte. Im Falle Taiwan erscheint es jedenfalls äußerst sinnvoll, diese Variable zu verwenden. Die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Variablen und der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung in Ostasien sind in bisherigen Forschungen noch nicht untersucht worden. Die Verwendung dieser Variablen wird aufgrund folgender Einschätzungen vorgeschlagen.

Die etwas geringere Staatsverschuldung ließ wahrscheinlich einen großen Handlungsspielraum für eine staatliche Sozialpolitik entstehen. Dies könnte einer der Gründe dafür sein, dass die Sozialausgaben in diesen Ländern immer noch weiter steigen. Die etwas höhere Sparrate der Bevölkerung spiegelt einerseits die niedrige Steuerbelastung und andererseits auch die Fähigkeit zur Selbstversorgung der Einzelpersonen bei der Bewältigung der Lebensrisiken wider. Viele Arbeitslose werden von der Schattenwirtschaft übernommen, womit die residual entwickelte staatliche Arbeitslosenpolitik in ostasiatischen Ländern teilweise erklärt werden kann.

In der zweiten Bemerkung geht es um weitere Untersuchungen von z. Z. immer noch im Wandel befindlichen politischen Situationen. Die politische Situation in Ostasien kurz nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs hatte ähnliche Veränderungen erlebt. Zum einen war dies die koloniale Herrschaft. Taiwan und Südkorea waren japanische Kolonien, Singapur erlebte ebenfalls in den 50er Jahren seine Staatsbildung nach der Zeit als britische Kolonie und auch Hongkong war bis 1997 britische Kolonie. Japan erlebte zwar keine Kolonialzeit, aber durch die Niederlage im Zweiten Weltkrieg starke Einflüsse aus Amerika. Zum anderen ist das Erlebnis einer autoritären Herrschaft in der Nachkriegszeit vielen dieser Länder gemeinsam. In Taiwan, Südkorea und Singapur war dies der Fall. Drittens fehlt den betreffenden Ländern die politisch organisierte Kraft einer Arbeiterklasse. Diese ähnliche Entwicklung ostasiatischer Länder spielt sicherlich auch eine entscheidende Rolle in der Systemkonstruktion und im Entstehungsprozess der Sozialpolitik.¹⁸⁴

¹⁸³ Edenda, S. 8.

¹⁸⁴ “[T]he political battles behind the welfare system in East Asia have been largely dominated by conservative political forces. In all five countries under discussion, the absence of any significant influence from labour unions and social democratic parties is an important characteristic of decision making on social policy. The absence of progressive political pressures to a certain extent why these five countries have ended up with

5.4 Vergleich und Bilanz der Erklärungskraft der Theorien zu beiden sozialpolitischen Reformen

Am Schluss dieser Arbeit müssen wir zu Untersuchungsergebnissen über die Anwendbarkeit und Erklärungskraft der Theorien für den Fall Taiwan bzw. die beiden sozialpolitischen Reformen seit der politischen Liberalisierung und Demokratisierung, deren Hauptaussagen bereits am Beginn der Arbeit bereits dargestellt wurden, kommen. Hier sollen Schwerpunkte im Vergleich der Erklärungskraft der Theorien zu beiden Fällen gesetzt werden.

5.4.1 Politisch-institutionelle Theorie

Im Vergleich zu anderen Theorien weist die politisch-institutionelle Theorie die stärkste Erklärungskraft hinsichtlich der Volkskrankenversicherung und dem Gesetzentwurf des neuen Rentensystems auf. Dies wird insbesondere durch die Gemeinsamkeiten der Charakteristika beider sozialpolitischer Programme bestätigt, die als Kontinuität der sozialpolitischen Systeme vor und nach der politischen Liberalisierung und Demokratisierung angesehen werden können. Dies zeigt auch die fehlende gesetzlich-effektive Beteiligung der Gesellschaft am Planungsprozess beider Sozialpolitiken. Nach unseren Untersuchungsergebnissen kann man feststellen, dass der innenpolitische Wandel seit der Demokratisierung zwar Einfluss auf die Änderungen des Planungsprozesses der Sozialpolitik bzw. der vielfältigen Entwürfe hat, doch ist die Wirkung bisher auf die wesentlichen Charakteristika der Sozialpolitik beschränkt. Hier soll die Frage gestellt werden, ob der wesentliche Mechanismus im politischen Wandel unverändert bleibt und weiterhin bei der Prägung der sozialpolitischen Systeme eine wichtige Rolle spielt, so dass sich die politisch-institutionelle Theorie auch weiterhin als erklärungs mächtigste Theorie erweist.

Um diese Frage zu beantworten, sollen zwei wesentliche Punkte verdeutlicht werden. Erstens geht es darum, ob die politische Demokratisierung und Parlamentarisierung seit der Mitte der 80er Jahre das ehemalige Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft veränderte, und zweitens darum, ob die frühere Art und Weise der politischen Entscheidungsfindung eine Veränderung durch diesen innenpolitischen Wandel erlebte. Wie schon erwähnt, wird das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft in der autoritären Zeit des KMT-Regimes oft als

particular systems of social policy ” (Kwon 1998: 66).

„Starker Staat und schwache Gesellschaft“ bezeichnet. Das heißt, dass der Staat, vor allem die regierende KMT, die alleinige Entscheidungsmacht darüber hat, wie die gesellschaftlichen Interessen berücksichtigt werden. Die betroffenen gesellschaftlichen Gruppen konnten ihre Interessen nicht frei formulieren. Der Planungsprozess und der politische Entscheidungsprozess fanden vor der Demokratisierung unter der Kontrolle der Regierungspartei KMT statt.

Die unmittelbaren Folgen der politischen Liberalisierung und Demokratisierung sind die Gründung der mächtigen Oppositionspartei DFP und die wegen der Aufhebung des Kriegsgesetzes in Kraft getretenen Rechte der Pressefreiheit, der Demonstrationsfreiheit etc.¹⁸⁵ Dies bedeutet, dass die Gesellschaft bzw. die Interessengruppen ihre Meinung frei formulieren können. Doch die Einführung entsprechender Gesetze für die tatsächliche Beteiligung der Interessengruppen am politischen Prozess ist nach der Demokratisierung nicht erfolgt. Der Staat dominiert deshalb immer noch den politischen Entscheidungsprozess, vor allem aber den Planungsprozess. Der einzige bemerkenswerte Unterschied nach der Demokratisierung und Parlamentarisierung ist, dass sich die Regierungspartei bei der Durchsetzung ihrer Gesetzentwürfe im Evaluationsprozess mit Oppositionsparteien konfrontiert sieht. Man kann davon ausgehen, dass das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft in Taiwan nach der politischen Liberalisierung und Demokratisierung immer noch als „starker Staat und schwache Gesellschaft“ bezeichnet werden kann. Die Entstehung des Mehrparteiensystems bringt die Möglichkeit des Regierungswechsels mit sich, ist aber keine Garantie für eine Schwächung der Dominanz des Staates. Denn die früheren politischen Institutionen, vor allem der Mechanismus der Gewaltenteilung, haben sich kaum verändert. Dies begründet die starke Erklärungskraft der politisch-institutionellen Theorie.

Ein möglicher Grund für das unveränderte Verhältnis von Staat und Gesellschaft sowie die andauernde Dominanz des Staates liegt sehr wahrscheinlich darin, dass die politische Liberalisierung und Demokratisierung Mitte der 80er Jahre nicht von der gesellschaftlichen, sondern von der politischen Seite her begann. Die meisten Akteure der oppositionellen Kräfte gegen die KMT-Regierung stammten damals aus der Mittelklasse.¹⁸⁶ Eine Beteiligung der

¹⁸⁵ Siehe 3.1.1: Kurzer Überblick über den politischen Wandel in Taiwan seit 1949.

¹⁸⁶ „Vergleicht man die Ergebnisse der Stratifikationsanalyse mit denen der Elitenprofilanalyse in zeitlicher Perspektive seit 1949, so lassen sich folgende Aussagen treffen: 1. *Professionales und Unternehmer* gehören im Beobachtungszeitraum einerseits zu den quantitativ zunehmenden sozialstatistischen Gruppen (Stichwort: Mittelschichten) und andererseits zu den aufsteigenden Kräften in den politischen Institutionen. Sie wurden bereits

Gewerkschaften oder Arbeiter an der Welle der Demokratisierung war nicht zu erkennen.¹⁸⁷ Dieser durchgreifende innenpolitische Wandel war keine Revolution von unten nach oben. So ist die weiterhin schwache Präsenz der gesellschaftlichen Seite erklärbar. Dies wird auch in Zukunft das sozialpolitische System und seinen politischen Entscheidungsprozess prägen.

5.4.2 Internationale Hypothese sowie Globalisierungstheorie

Obwohl keine Interpretation der innenpolitischen Einflüsse möglich ist zeigt die internationale Hypothese und Globalisierungstheorie eine starke Erklärungskraft für die sozialpolitische Entwicklung in der Nachkriegszeit Taiwans. Sie ließ sich mit der exportorientierten weltwirtschaftlichen Verflechtung und der internationalen Anerkennung der Existenz Taiwans erklären, vor allem vor der politischen Liberalisierung und Demokratisierung. Der Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung und der bisherige Planungsprozess für das neue Rentensystem wurde und wird zwar stark vom innenpolitischen Wandel seit der Demokratisierung geprägt, doch können die internationalen Einflüsse auf beide Sozialpolitiken nach wie vor nicht übersehen werden. Es soll hier die Frage gestellt werden, wie sich die internationalen Einflüsse auf beide Sozialpolitiken in der Vergangenheit auswirkten und welche Folgen dies gegenwärtig nach sich zieht.

Der internationale Einfluss im Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung zeigt sich am meistens in den Entwurfsmotiven am Anfang der Entwicklung. Die Ankündigung der Einführung der Volkskrankenversicherung durch die KMT-Regierung im Jahr 1986 für das Jahr 2000 galt damals als eine Reaktion auf die Kampagne der WHO „Health for all by the year 2000“. Die Reform der Krankenversicherung in Südkorea im Jahr 1988 gab der Regierung in Taiwan sicherlich auch einen Anlass, die Volkskrankenversicherung zu entwerfen. Der sich später entwickelnde Entwurfs- und Evaluationsprozess wurde stark von

in den 50er Jahren erfolgreich vom Regime kooptiert [...] Ebenso entstammte die Führung der in den 70er Jahren erstarkenden Tang-wai Bewegung der Gruppen der Professionals. Hier handelt es sich in erster Linie um kritische Intellektuelle und einen aktiven Kern aus Unabhängigkeitsaktivisten mit professionalem Hintergrund.“ (Schubert 1994: 127-128).

¹⁸⁷ „Auffällig sind die überaus geringen Anteile jener politischen Eliten in den wichtigsten Parteien und Parlament, die einen Arbeiterhintergrund haben oder der Gruppe der mittleren und kleinen Angestellten entstammen; Schließlich handelt es sich bei der Arbeiter- und Angestelltenschaft um die mit Abstand größte sozialstatistische Gruppe Taiwans. Das gleiche gilt auch für die Bauern, deren realtiver Anteil an der Bevölkerung und wirtschaftliche Bedeutung allerdings seit Jahrzehnten sinkt. Immerhin sind diese Gruppen zumindest in den lokalen Gremien stärker vertreten. Auf der Provinz- und der nationalen Ebene zeigt sich ebenfalls, dass sich sowohl die KMT als auch die DFP – was ihre Führungsebenen anbelangt – zu Mittelschichtsparteien entwickelt haben“ (Ebenda, S. 128).

den innenpolitischen Vorgängen beeinflusst, z. B. dem Interessenkonflikt zwischen Ministerien und der Parteienpräsenz. Der internationale Faktor spielte keine wesentliche Rolle bei der Modellbildung. Eine Selbstverwaltung wie die der Krankenkassen in der Bundesrepublik Deutschland wurde zwar von den Abgeordneten der DFP vorgeschlagen, doch die Wirkung auf die Systemänderung war sehr begrenzt. Im Gegensatz dazu wird der internationale Faktor bezüglich des Gesetzentwurfs des neuen Rentensystems, insbesondere bei der Modellbildung in den Entwürfen der Parteien, angeführt. Die Erfahrungen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen anderer Länder wurden in verschiedenen Entwürfen der Parteien für das neue Rentensystem eingebracht.

Die Ursache für diese relativ starke Erklärungskraft der Globalisierungstheorie liegt in beiden Fällen hauptsächlich im späten Zeitpunkt des Aufbaus beider Sozialpolitiken in Taiwan, verglichen mit den Ländern, deren Erfahrungen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen eingebracht wurden. Es wäre wichtig für Taiwan, aus der internationalen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung zu lernen, um so zu zeigen, dass diese Regierung einen Wohlfahrtsstaat schaffen kann und auch will. Dies ist einerseits eine Methode, die internationale Anerkennung zu gewinnen, andererseits kann es auch als eine Folge der nachgeholten Industrialisierung (das Lernen aus der westlichen Industrialisierung) in Taiwan sowie in anderen industrialisierten ostasiatischen Ländern angesehen werden.

5.4.3 Parteiendifferenztheorie

Die These der Parteiendifferenztheorie scheint sich insbesondere im bisherigen Planungsprozess des neuen Rentensystems zu bestätigen. Die neue DFP-Regierung versuchte, den fast zur Abstimmung gebrachten Entwurf der ehemaligen KMT-Regierung zu blockieren, um zwei eigene Entwürfe vorzulegen. Die Entwürfe beider Parteien sind in der Modellbildung und den Finanzierungsmethoden sehr unterschiedlich. Die Bereitschaft der Oppositionsparteien zu einer Einigung mit der DFP-Regierung ist z. Z. noch nicht zu erkennen. Man kann daher von einer auffälligen Parteiendifferenz im Gesetzentwurf für das neue Rentensystem ausgehen. Im Gegensatz dazu war die Präsenz der Parteien im Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung viel stärker konsens- und konvergenzorientiert. Im Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung gab es zwar unterschiedliche Entwürfe der Oppositionspartei DFP und der parteilosen Abgeordneten, doch die wesentlichen Inhalte dieser Entwürfe sind, im Unterschied zum Entwurf der KMT-

Regierung, nicht stark voneinander abweichend. Entwürfe mit einem ähnlichen System und ähnlichen Einführungszeiten wie denen der KMT-Regierung, fielen nicht besonders auf. Daher kann man davon ausgehen, dass trotz einiger Meinungsverschiedenheiten im Prinzip kein besonderer Widerstand gegen den Entwurf der KMT-Regierung mit der Fortsetzung des Sozialversicherungsmodells und Beibehaltung der Einführungszeiten bestand. Zudem sind diese Meinungsverschiedenheiten der Abgeordneten nicht durch den Unterschied der Parteien bestimmt, sondern eher durch die von den Abgeordneten vertretenen Interessen der betroffenen Sozialgruppen.¹⁸⁸ Hier soll auf einige Punkte einer möglichen Erklärung aufmerksam gemacht werden.

Erstens geht es wahrscheinlich darum, dass die Einführung der Volkskrankenversicherung, im Vergleich zu anderen Bereichen der sozialpolitischen Maßnahmen, mehr Interessengruppen als zuvor betraf. Die unmittelbar Betroffenen waren die Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Ärzteverbände, Apothekerverbände, große private und staatliche Krankenhäuser und die Verbände der Praxisärzte; die von der Einführung der Volkskrankenversicherung indirekt Betroffenen waren Verbraucherschutzverbände, Sozialgruppen der Arbeiterbewegung, die pharmazeutische Industrie etc. Dies hatte größere Auswirkungen, im Vergleich zu den Parteien. Die Parteizugehörigkeit verursachte im Falle der Volkskrankenversicherung deshalb nicht die Meinungsverschiedenheiten im Evaluationsprozess.

Zweitens geht es darum, dass es im Fall der Volkskrankenversicherung keine Alternative zur KMT-Regierung für einen Vergleich der Präsenz der Parteien gab. Die KMT war von 1949 bis 2000 die Regierungspartei, vor der Gründung der DFP gab es keine mächtige Oppositionspartei. Drittens ist es durch den Unterschied des Vetospielraums der Oppositionsparteien bei der Volkskrankenversicherung und den Gesetzentwurf des neuen Rentensystems begründet. Während des Entstehungsprozesses der Volkskrankenversicherung gewann die damalige Oppositionspartei DFP, obwohl sie kaum Vetospielraum gegenüber der KMT innehatte. Die damalige KMT-Regierung konnte ihren eigenen Entwurf ohne größere Veränderungen durchsetzen. Im Gegensatz dazu hat die neue Oppositionspartei KMT zusammen mit der neuen Partei PFP wegen ihrer Mehrheit im Legislativ Yuan mehr Vetospielraum bei Entwürfen der DFP. Dies bewirkte sicherlich den Konflikt und die

¹⁸⁸ Siehe 3.2.3: Evaluationsprozess im Legislativ Yuan.

Differenz zwischen Regierungspartei und Oppositionsparteien. Auf einen Punkt soll hier deshalb aufmerksam gemacht werden. Die Tendenz der Parteiendifferenz ist an dieser Stelle noch nicht klar erkennbar; nur wenn die DFP-Regierung es schafft, ihren eigenen Entwurf des neuen Rentensystems durchzusetzen, kann sie sich dauerhaft von der KMT-Regierung abgrenzen.

Bei der Anwendung und Erklärungskraft der Parteiendifferenztheorie ist noch etwas zu beachten. Erstens: nur wenn die DFP-Regierung das neue Rentensystem ihrem Entwurf gemäss voran treiben kann, bewahrheitet sich für diesen Fall ihre Erklärungskraft. Zweitens ist die Parteiendifferenz in Taiwan nicht im Unterschied zwischen einer Rechtspartei und einer Linkspartei (oder sozialistische Partei) begründet, wie es die Theorie behauptet. Solange die sozialpolitischen Grundgedanken der Parteien in Taiwan noch nicht klar sind, kann die Tendenz der Parteiendifferenz sich nur im Sinne des Parteienwettbewerbs erklären lassen. Die Parteien möchten sich mit der Umsetzung einer neuen Sozialpolitik oder dem Verzicht auf die Sozialpolitik anderer Parteien von anderen Parteien unterscheiden.

Ich bin jedoch der Ansicht, dass die momentane Situation selbst Anlass zu vermehrter Parteiendifferenz bietet, insofern dass die DFP-Regierung eigene Entwürfe vorlegt und nicht an den Entwürfen der ehemaligen KMT-Regierung festhält. Die bisher von der Parteiendifferenztheorie untersuchten Länder sind die west- und nordeuropäischen Länder, die nordamerikanischen Länder, Australien, Neuseeland und Japan, in denen sich die Demokratie früher als in Taiwan entwickelte und sich friedliche Machtwechsel vollzogen.¹⁸⁹ Der erste friedliche Regierungswechsel in Taiwan nach der politischen Demokratisierung liefert nicht nur eine mögliche Bestätigung der These der Parteiendifferenztheorie, sondern auch die Möglichkeit eines zukünftigen Machtwechsels. Meiner Auffassung nach liegt gerade in diesem Punkt die potentielle Erklärungskraft der Parteiendifferenztheorie.

5.4.4 Modernisierungstheorie

Nach diesen Untersuchungsergebnissen weist die Modernisierungstheorie im Falle Taiwan keine besonders große Erklärungskraft auf. Im ersten Kapitel wurde die Differenz zwischen den Ausnahmen der Modernisierungstheorie und der realen sozialpolitischen

¹⁸⁹ Schmidt (2001).

Entwicklung in der Nachkriegszeit bereits dargestellt, und dasselbe gilt auch für die Volkskrankenversicherung und den Gesetzentwurf für das neue Rentensystem. Die dynamische sozialpolitische Entwicklung Taiwans seit der Mitte der 80er Jahre ging hauptsächlich vom Erstarken der damaligen politischen Oppositionskräfte und der daraus folgenden politischen Liberalisierung aus. Doch ist es umstritten, ob ein direkter Zusammenhang zwischen der politischen Demokratisierung und Liberalisierung Taiwans Mitte der 80er Jahre und der hochentwickelten Marktwirtschaft besteht. Deshalb kann man davon ausgehen, dass kein unmittelbarer Kausalzusammenhang zwischen den Folgen der Modernisierung und der modernen sozialpolitischen Entwicklung seit dem politischen Wandel bzw. der Demokratisierung und Parlamentarisierung besteht.

Der Anlass der damaligen KMT-Regierung, eine allgemeine staatliche Krankenversicherung einzuführen, ergab sich, wie bereits analysiert, aus der Reaktion dieser autoritären Regierung auf den sich verstärkenden Parteienwettbewerb. Weiterhin lag Mitte der 80er Jahre die Industrialisierung bereits 40 Jahre und das Wirtschaftswunder etwa 15 Jahre zurück. Selbst wenn man einen Zusammenhang zwischen den Motiven des Gesetzentwurfs für das neue Rentensystem und dem zunehmenden Anteil der älteren Bevölkerung erkennen will, muss die steigende Anzahl der älteren Bevölkerung im Zusammenhang mit dem vergrößerten politischen Gewicht dieser Bevölkerungsgruppe gesehen werden.¹⁹⁰ Nach diesen Untersuchungsergebnissen kann man feststellen, dass die These der Modernisierungstheorie im Falle Taiwans vor allem in sozialpolitischer Hinsicht nicht besonders erklärungskräftig ist.

Doch sollte man daher nicht gänzlich auf diese Theorie verzichten. Denn erstens hat eine demokratische Regierung, im Gegensatz zu einem autoritären Regime, mehrere Möglichkeiten, auf gesellschaftliche, sozialstrukturelle und wirtschaftliche Veränderung zu reagieren. Die Demokratie in Taiwan ist, verglichen mit westlichen demokratischen Ländern, noch relativ jung - der erste Machtwechsel nach Ende des zweiten Weltkrieges ereignete sich gerade vor zwei Jahren. Zweitens ist die Sozialpolitik in Taiwan noch nicht in einer Phase, in der sich ein endgültiger wohlfahrtsstaatlicher Typ herausgebildet hat. Daher ist es meiner Ansicht nach sinnvoll, die Erklärungskraft der Modernisierungstheorie in der folgenden sozialpolitischen Entwicklung Taiwans weiterhin zu überprüfen.

¹⁹⁰ Siehe 4.4.2: Unübersehbare Veränderung der demographischen Struktur.

5.4.5 Machtressourcenansatz

Die Erklärungskraft des Machtressourcenansatzes wird im Falle Taiwans aufgrund der starken Differenz zwischen Theorie und realem politischen Umfeld für schwach gehalten. Hierbei geht es hauptsächlich um das Fehlen einer linksgerichteten Politikorientierung, bzw. der Linksparteien, der Gewerkschaften und der Arbeiterbewegung, die der Aussage des Machtressourcenansatzes nach wesentliche Bestimmungsfaktoren für die sozialpolitischen Eigenschaften eines Landes darstellen. Die Ursache für das Ausbleiben der politischen Organisationskräfte der Gewerkschaften und der Arbeiterbewegung in der Nachkriegszeit Taiwans wurden bereits in früheren Kapiteln analysiert. Weiterhin können die Parteien in Taiwan auch nicht ohne weiteres mit einer Rechts- oder einer Linkspartei identifiziert werden, wie der Machtressourcenansatz behauptet. Dies muss ebenfalls als ein Grund für die schwache Erklärungskraft des Machtressourcenansatzes angesehen werden.

Jedoch weist im Fall der Volkskrankenversicherung und des Gesetzentwurfs des neuen Rentensystems der Machtressourcenansatz eine gewisse Erklärungskraft auf, nämlich hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen den wenig entwickelten oder sogar fehlenden politischen Organisationskräften der Gewerkschaften und Sozialgruppen der Arbeiterbewegung und dem nicht besonders hohen Umverteilungsgrad. Trotzdem hat der Machtressourcenansatz nach wie vor Schwierigkeiten, eine Erklärung für das Wesen der politischen Parteien in Taiwan zu finden. Hier sollen Überlegungen darüber angestellt werden, ob es sinnvoll ist, eine Theorie auf einen empirischen Fall anzuwenden, bei dem viele wesentliche Faktoren dieser Theorie fehlen. Insbesondere das Ausbleiben der linken politischen Organisationskraft wird sicherlich auch weiterhin unverändert bleiben.

So lange sich die Sozialpolitik in Taiwan nicht zu einem klaren wohlfahrtsstaatlichen Typ entwickelt hat, ist die Orientierung an einer besser ausgebauten Sozialpolitik gegenüber dem Markt z. Z. noch nicht ausgeschlossen. Selbst wenn sich später eine Sozialpolitik mit einem hohen Umverteilungsgrad herausbildete, würde der Machtressourcenansatz aufgrund der fehlenden Linkskräfte und ihrer politischen Organisation immer noch keine Erklärungskraft besitzen. Man kann zu dem Schluss kommen, dass die Anwendungsmöglichkeiten und die Erklärungskraft des Machtressourcenansatzes für den Fall Taiwan wegen der fehlenden Faktoren stark begrenzt sind.

5.4.6 Schlussfolgerungen

Tabelle 5.6 zeigt das gesamte Ergebnis des Theorienvergleichs im Überblick. Auf der Grundlage aller Untersuchungsergebnisse hat die politisch-institutionelle Theorie die stärkste Erklärungskraft und Anwendungskompetenz für beide Fälle. Dies liegt an dem wenig veränderten institutionellen Mechanismus der Politik nach der Auflösung des autoritären Regimes in Taiwan.

Die internationale Hypothese wie auch die Globalisierungstheorie weisen im Allgemeinen eine starke Erklärungskraft für beide Fälle auf. Bei der Volkskrankenversicherung liegen die Stärken dieser Theorie mehr bei der Interpretation der Motive, und für den Gesetzentwurf des neuen Rentensystems mehr bei der Modellbildung der Entwürfe der Parteien.

Die These der Parteiendifferenztheorie wird vor allem beim Gesetzentwurf für das neue Rentensystem bestätigt, bei der Volkskrankenversicherung zeigt sich die Tendenz der Parteienkonvergenz. Für diesen Unterschied wird der erste Regierungswechsel verantwortlich gemacht.

Es ist unumstritten, dass die Folgen der Modernisierung eine steigende Erwartung der Bevölkerung auf eine bessere staatliche Sozialpolitik bewirken und die Gesellschaft wohlfahrtsstaatliche Entwicklungen in Taiwan unterstützt. Nur wenn dies mit den von anderen Theorien betonten Faktoren verglichen wird, wird die Erklärungskraft der Modernisierungstheorie in einen richtigen Bezug gesetzt. Für die beiden hier dargestellten Fälle reicht die Interpretation der Modernisierungstheorie nicht aus.

Der Machtressourcensatz betont vor allem die Wirkungen der politischen Organisationskräfte aus Linksparteien (sozialistische Parteien), Gewerkschaften und Arbeiterbewegungen auf die Sozialpolitik, jedoch fehlen eben diese Faktoren in der politischen Umwelt Taiwans. Aus diesem Grund wird die Erklärungskraft und Anwendungskompetenz des Machtressourcenansatzes, verglichen mit anderen Theorien, als schwach bewertet.

Tabelle 5.6 : Vergleich der Erklärungskraft der Theorien im Überblick

Sozialpolitik Theorien	Volkskrankenversicherung (1986-1995)	Gesetzentwurf des neuen Rentensystems (1993-2001)	Bewertung der Erklärungskraft der Theorie
Modernisierungs-Theorie	Die VKV wurde nicht hauptsächlich im Zuge der Modernisierung eingeführt, sondern aufgrund der Parteienkonkurrenz in der Demokratie.	Der wachsende Anteil der älteren Bevölkerung veranlasst die Parteien zum Entwurf eines neuen Rentensystems, wobei sie zusätzlich einen politischen Nutzen daraus zu ziehen versuchen.	Relativ Schwach (4)
Machtressourcen-Ansatz	Trotz der langsam aktiv werdenden Interessengruppen ist keine solide politische Organisation der Gewerkschaften und Arbeiterbewegungen zu sehen. Ebenso fehlt die Existenz einer Links- und einer Rechtspartei in Taiwan.	Der Umverteilungsgrad in den Entwürfen der DFP ist etwas größer als bei der KMT, das ist jedoch nicht durch die Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Linkspartei begründet.	im Allgemeinen schwach (5)
Parteiendifferenz-Theorie	Die Tendenz zur Parteienkonvergenz war stärker als die zur Parteiendifferenz. Aufgrund sehr begrenzten Vetospielraums tendierte die damalige Oppositionspartei DFP zu Konsensbereitschaft mit der KMT-Regierung.	Die Tendenz zur Parteiendifferenz ist besonders deutlich zu erkennen. Die erstmalig regierende DFP legte eigene Entwürfe vor, um sich von der KMT zu unterscheiden.	ausreichend; vor allem für den Gesetzentwurf des neuen Rentensystems (3)
Politisch-Institutionelle Theorie	Das System und der Entstehungsprozess der Volkskrankenversicherung werden stark von der bestehenden politischen und sozialpolitischen Struktur geprägt.	Trotz etwas größerer Möglichkeiten für eine neue Modellbildung im bisherigen Planungsprozess spielt die tief verwurzelte Struktur des Rentenversicherungssystems immer noch eine wesentliche Rolle.	im Allgemeinen sehr stark (1)
Internationale Hypothese und Globalisierungs-Theorie	Der Aufruf der WHO 1986, „Health for all by year 2000“, gilt als Motiv für den Entwurf der Volkskrankenversicherung.	Bei der Anwendung der Erfahrungen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen in den Entwürfen der Parteien werden die Einflüsse der Globalisierung besonders bestätigt.	im Allgemeinen stark (2)

Quelle: Eigener Entwurf.

5.4.7 Identitätsfrage der Erklärungskraft der Theorien im Falle Taiwan

Hier wird die Erklärungskraft der Theorien hinsichtlich der generellen sozialpolitischen Entwicklung der Volkskrankenversicherung und des Gesetzentwurfs für das neue Rentensystem miteinander verglichen, wobei festgestellt werden soll, ob die Theorien bezüglich dieser drei Fälle identische Erklärungskraft aufweisen. Tabelle 5.7 zeigt das gesamte Ergebnis des Vergleichs. Es ist bedeutsam nach der Identität der Erklärungskraft der Theorien zu fragen. Wenn die Erklärungskraft einer Theorie bezogen auf verschiedene Fälle

sich als identisch herausstellt, kann man davon ausgehen, dass es einen bestimmten kontinuierlichen Faktor zwischen diesen drei empirischen Fällen gibt. Im Gegensatz dazu wird der abweichende Faktor zwischen diesen drei Fällen bei der nicht-identischen Erklärungskraft einer Theorie auffallen, und so sehr wahrscheinlich auf den entscheidenden Unterschied dieser drei Fälle hinweisen.

Tabelle 5.7: Vergleich der Erklärungskraft der Theorien bezogen auf die generelle sozialpolitische Entwicklung vor der Mitte der 80er Jahre, die Volkskrankenversicherung und den Gesetzentwurf für das neue Rentensystem

Theorien	Modernisierungs-Theorie	Machtressourcen-Ansatz	Parteiendifferenz-Theorie	Politisch-Institutionelle Theorie	Globalisierungs-Theorie
Bewertung der Erklärungskraft					
Empirische Fälle					
Generelle sozialpolitische Entwicklung vor Mitte der 80er Jahre	schwach	schwach	schwach	sehr stark	stark
Volkskranken-Versicherung	schwach	schwach	schwach	stark	stark
Gesetzentwurf des neuen Rentensystems	schwach	schwach	stark	stark	stark
Identitätsfrage	identisch	identisch	nicht identisch	identisch	identisch

Quelle: Eigener Entwurf.

Bezüglich des Ergebnisses des Vergleichs sind vier Bemerkungen zu machen.

Erstens ist die Erklärungskraft der Theorien bezüglich der sozialpolitischen Entwicklung vor der politischen Demokratisierung und die Volkskrankenversicherung im Allgemeinen sehr ähnlich. Diese Identität wird insbesondere durch die ähnlichen Charakteristika des Systems und dem politischen Entscheidungsprozess bestätigt. Grundlegende Tatsache ist, dass das politische Umfeld des Entstehungsprozesses der Volkskrankenversicherung das nach der politischen Demokratisierung war, welches aber noch stark von den 40 Jahren autoritärer Herrschaft beeinflusst wurde. Seit der politischen Demokratisierung und Parlamentarisierung haben sich die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen für den Entwurf einer Sozialpolitik im Allgemeinen nicht stark

geändert, im Vergleich dazu veränderten sich die politischen Akteure bzw. Parteien weitaus stärker. Dieser Zusammenhang unterstützt auch die nach wie vor starke Erklärungskraft der politisch-institutionellen Theorie.

Zweitens soll auf die Absicherung des Mehrparteiensystems und den ersten Regierungswechsel als wesentliche Folgen der bisher seit etwa 17 Jahren andauernden politischen Demokratisierung und Parlamentarisierung hingewiesen werden. Damit unterscheiden sich die jetzige moderne Sozialpolitik bzw. der Gesetzentwurf des neuen Rentensystems von der Sozialpolitik zur Zeit der politisch- autoritären KMT- Regierung. Das Ergebnis stimmt mit den o.g. Ursachen für die Unterschiede der Systemcharakteristika und denen des Planungsprozesses zwischen Volkskrankenversicherung (und vorheriger Sozialpolitiken) und des Gesetzentwurfs für das neue Rentensystems überein. Meiner Auffassung nach kann die starke Erklärungskraft der politisch-institutionellen Theorie eingegrenzt werden. Durch Regierungswechsel erfahren die tief verwurzelten politischen Institutionen einige Veränderungen. Diese Wirkung zeigt sich bereits im bisherigen Planungsprozess und bei der Modellbildung für das neue Rentensystem; nämlich dass die politisch-institutionelle Theorie in diesem Fall, verglichen mit der Volkskrankenversicherung und den vorherigen Sozialpolitiken, etwas weniger überzeugend ist. Es ist sicherlich zu früh, sich auf ein endgültiges Ergebnis festzulegen, weshalb auf die folgende Entwicklung weiterhin geachtet werden sollte.

Drittens zeigt sich in allen Fällen eine ähnlich schwache Erklärungskraft des Machtressourcenansatzes, der von der Existenz einer linkspolitischen Macht ausgeht, die in Taiwan nicht vorhanden ist. Es ist jedoch noch zu früh, eine Feststellung darüber zu treffen, ob die schwache Erklärungskraft des Machtressourcenansatzes im Falle Taiwan gleichbedeutend mit einer schwachen Erklärungskraft anderer auf marxistischer Basis aufgebauter Theorien ist. Es ist daher sinnvoll, auf der Grundlage dieser Theorien weiterhin die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung Taiwans zu untersuchen. Allerdings entspricht die ähnlich schwache Erklärungskraft des sozioökonomischen Ansatzes sowie der Modernisierungstheorie der Tatsache, dass nämlich die soziostrukturellen Veränderungen im sozialpolitischen Aufbau von den ‚Machern der Politik‘ (Policy Maker) nicht besonders wahrgenommen werden.

Viertens ist es sinnvoll im Auge zu behalten, welchen Einfluss die Globalisierung in Zukunft auf die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung Taiwans haben wird. Die internationalen Organisationen, z.B. UN und WHO, bewogen in den 70er und 80er Jahren die damalige KMT-Regierung dazu, sozialpolitische Reformen voranzutreiben; die Volkskrankenversicherung ist ein gutes Beispiel dafür. Seit Mitte der 90er Jahre haben die Erfahrungen internationaler wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen Auswirkungen auf die letztendliche Modellbildung der Sozialpolitik. Daher kann man davon ausgehen, dass die globalen wohlfahrtsstaatlichen Erfahrungen bisher einen positiven Einfluss auf die sozialpolitische Entwicklung in Taiwan hatten. Jedoch bin ich der Ansicht, dass man mit dieser Aussage vorsichtig sein sollte, insbesondere da das Wirtschaftswachstum in Taiwan seit der Wirtschaftskrise 1997 nicht so hoch ist wie früher. Theoretisch müsste der Staat mehr Maßnahmen für die soziale Sicherheit ergreifen, als dies gegenwärtig der Fall ist.¹⁹¹ Die Gegner der Einführung des neuen Rentensystems weisen bereits auf die negativen Folgen dieser Sozialpolitik im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung hin. Nach den jüngsten Entwicklungen versucht die neue DFP-Regierung in ihren Entwürfen, die Leistungen wieder zu kürzen. Die Globalisierung bringt also nicht unbedingt nur eine Intensivierung des Aufbaus einer Sozialpolitik mit sich, Folge der Globalisierung könnten auch zurückgehende Leistungen in der Sozialpolitik sein. Es hängt stark davon ab, welche globalen Erfahrungen verwendet werden und in welcher wirtschaftlichen Lage sich der Staat zur Zeit der Planung der Sozialpolitik befindet.

5.4.8 Weitere Erklärungsversuche für den Fall Taiwans

Nach der Bewertung der Erklärungskraft der einzelnen Theorien kann man davon ausgehen, dass keine Theorie allein die Beziehung zwischen politischem Wandel und sozialpolitischer Entwicklung in Taiwan vollständig erfassen kann. Meiner Auffassung nach gibt es noch einige Schwerpunkte in der sozialpolitischen Entwicklung in Taiwan, die sehr

¹⁹¹ „The danger of a further financial crisis are not insignificant and thus is grwoing debate about the need for formale social protection systems. Yet these longer-term concerns will also be refracted through domestic regimes. It is unlikely that the other contries will follow korea in its move toward an extenive welfare state. It is possible that the Malaysian EPF provide a regional model for pension provision. It remains to be seen whether education and health services succumb to the current fads about privatisation or will build on the successful elements of universal public provision. One thing we can ve certain of: globalisation will not call forth uniform policy respones in the region, let alone across the developing world“ (Gough 2000c: 20). „, All the countries in East Asia should learn from the 1997 financial crisis and keep an eye on the build of social security systems. Nevertheless, the economy often recovers too soon for the East Asia countries to reform their social safety“ (Chen Fen-Ling 2000).

wichtig für die Typisierung der Sozialpolitik Taiwans sind, bisher aber noch nicht zu erkennen sind. Dies sind vier Tatsachen, die sich möglicherweise noch zu ändern haben. Man wird feststellen können, dass sich ein klares Bild von Taiwans Sozialpolitik darstellen lässt, nachdem diese vier Schwerpunkte bearbeitet wurden.

5.4.8.1 Studie über das Verhältnis zwischen Sozialpolitik, Wirtschaft und Staat

Das Verhältnis der Sozialpolitik zur Wirtschaft wird oft in zweierlei Hinsicht betrachtet. Einerseits wird die Sozialpolitik oft als zunehmende Belastung für die Wirtschaft bezeichnet, andererseits wird eine gute Sozialpolitik auch als Motivation für Wirtschaftswachstum und Konkurrenzfähigkeit der Produkte gesehen. Deswegen spielt die Sozialpolitik eine Rolle im Zusammenhang mit der marktwirtschaftlichen Konsolidierung eines Landes. Insbesondere darf das Verhältnis zwischen Sozialpolitik und Wirtschaft im Fall Taiwans, sowie in Südkorea, nicht vernachlässigt werden, wo die Wissenschaft bereits von einer raschen und erfolgreich aufschliessenden Industrialisierung¹⁹² seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs spricht. Die Industrialisierung in Taiwan sowie in anderen ostasiatischen Ländern hat, im Vergleich zur Industrialisierung in westeuropäischen Ländern, folgende spezifischen Eigenschaften. Erstens geht es in Ostasien um eine zeitlich verzögerte Industrialisierung. Zweitens handelt es sich um ein erfolgreiches Wirtschaftswachstum, das kurz nach Beginn der Industrialisierung einsetzte. Drittens wird der Industrialisierungsprozess in Taiwan oft für einen gezielten staatlichen Plan gehalten. Viertens spielt sich dieser Industrialisierungsprozess vor allem in Taiwan ohne die Begleitung einer starken Organisationskraft der Gewerkschaften und Arbeiterbewegungen ab.

Diese erfolgreiche Industrialisierung in Taiwan hat eine besondere historische Bedeutung. Durch die sich stark entwickelnde Marktwirtschaft stieg der Lebensstandard der Bevölkerung, wodurch sich Taiwan in den letzten Jahrzehnten stark von Festlandchina abhob. Obwohl die zur Zeit schnell wachsende chinesische Wirtschaft diese für Taiwan vorteilhafte Situation langsam schwinden lässt, stellt sich das „Wirtschaftswunder“ in Taiwan für die westliche Welt immer noch als bedeutsam dar. Aufgrund der fehlenden Bodenschätze war die Entwicklung der Handelsbeziehungen von Anfang an das wesentlichste wirtschaftspolitischen Ziel der damaligen KMT-Regierung. Hier soll die Frage gestellt werden, welches Verhältnis

¹⁹² Kim Ho-Ki (1990: 8).

zur Wirtschaft sich in der Sozialpolitik in Taiwan während dieses nachholenden Industrialisierungsprozesses entwickelte.

Meiner Auffassung nach ist das Verhältnis von Sozialpolitik und Marktwirtschaft aufgrund von Taiwans Abhängigkeit von der marktwirtschaftlichen Entwicklung ein anderes als im Westen, insbesondere in den westeuropäischen Ländern. Die Tradition, dass die Sozialpolitik der Marktwirtschaft nicht notwendigerweise nutzen muss, doch ihr auf keinen Fall schaden soll,¹⁹³ hat sich der sozialpolitischen Entwicklung tief eingeprägt. Die ehemalige Regierungspartei KMT legte fest, dass die von ihr betriebene Sozialpolitik dem Wirtschaftswachstum nicht schaden solle. Die heutige Regierungspartei DFP ist trotz ihrer aktiveren Rolle bei sozialpolitischen Entscheidungen derselben Meinung. Der neue Präsident Chen hat bereits im September 2000 das Motto ausgegeben, dass die Wirtschaft zuerst komme und die Sozialpolitik erst danach. In Bezug auf seine Festlandpolitik ist er derselben Meinung: „Erst kommt die Wirtschaft, dann folgt die Politik“.¹⁹⁴ Man kann also davon ausgehen, dass die hervorgehobene Bedeutung der Wirtschaft die Denkweisen der Politiker und des taiwanesischen Volkes sehr prägte. Dieser Denkweise „Wirtschaft ist das Wichtigste“ zufolge, wird die wünschenswerte Rolle der Sozialpolitik in Taiwan als marktkompatibel bezeichnet. Die Sozialpolitik soll für günstige Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung sorgen, oder zumindest sollen die negativen Effekte der Sozialpolitik auf die Wirtschaft auf ein Minimum reduziert werden.

Die etwas statisch und untergeordnet entwickelte Sozialpolitik und das erfolgreiche Wirtschaftswachstum in der Nachkriegszeit Taiwans wurden als staatlicher Plan durchgeführt. Einerseits musste das damalige autoritäre Regime eine Marktwirtschaft mit starker Konkurrenzfähigkeit führen, andererseits musste sie auch Rücksicht auf die nötige politische Unterstützung nehmen. Das erklärt wohl auch, warum der Staat die Sozialversicherungsbeiträge mitfinanzieren muss und sich die Staatsausgaben in der Nachkriegszeit lange sehr stark auf die Wirtschaft konzentrierten. Manche Sozialkonzepte in der Nachkriegszeit wurden sogar nur deshalb durchgeführt, um günstige Voraussetzungen für eine künftige Industrialisierung zu schaffen. Beispiele hierzu werden in den folgenden Kapiteln anschaulich dargestellt. Der Staat tat zwar wenig in der Sozialpolitik, wollte aber die Macht zur Verwaltung der Sozialpolitik ebenso wie die übrige Politik für sich behalten.

¹⁹³ Vgl. 2.6 : Das marktkompatible Verhältnis von Sozialpolitik zur Wirtschaft.

¹⁹⁴ Taiwan Aktuell Nr. 298 (2001).

Weiterhin finanziert der Staat aufgrund der staatlichen Konzentration auf das Wirtschaftswachstum meistens auch die Sozialversicherungsbeiträge mit. Die Abhängigkeit der Nationsbildung von der wirtschaftlichen Entwicklung und die Notwendigkeit der innenpolitischen Sicherheit haben zusammen mit einer wesentlichen Eigenschaft der Industrialisierung in Taiwan, nämlich dem Fehlen der starken Organisationskraft der Gewerkschaften und Arbeiterbewegungen, das Verhältnis zwischen Staat, Sozialpolitik und Wirtschaft entscheidend geprägt.

Eine Frage ist allerdings zu stellen, nämlich, ob es eine Möglichkeit gibt, dass sich dieses Verhältnis der Sozialpolitik zur Wirtschaft unter dem Einfluss der Globalisierung, der wohlfahrtstaatlichen Entwicklung und dem wachsenden Bewusstsein gegenüber den Sozialrechten seit der politischen Demokratisierung verändern wird? Um diese Frage zu beantworten, muss allerdings zuerst ein klares sozialpolitisches Modell in Taiwan entwickelt werden, das bisher aber noch nicht abzusehen ist.

5.4.8.2 Fehlen einer bestimmten sozialpolitischen Grundkonzeption der Parteien

Wenn man einen Blick auf die Präsentation der Parteien in der bisherigen sozialpolitischen Entwicklung in Taiwan wirft, kann festgestellt werden, dass die politischen Parteien in Taiwan bisher noch kein klares Verhältnis zur Sozialpolitik haben. Die KMT wird oft als kapitalfreundliche Partei, die DFP als sozialpolitikfreundliche Partei bezeichnet, und die Präsenz beider Parteien in der Alterssicherungspolitik unterstützt diesen Eindruck. Doch stimmt er nicht immer. In bestimmten Fällen kann sich das klassische Bild der Parteien in der Sozialpolitik auch völlig umdrehen. Ein Beispiel soll diese Behauptung begründen. Ende 2000 musste die Wochenarbeitszeit neu geregelt werden. Die DFP wollte sie bei 44 Stunden pro Woche beibehalten; die KMT als kapitalfreundliche Partei hatte dann mit ihrer damaligen absoluten Mehrheit im Legislativ Yuan die Arbeitszeit erstaunlicherweise auf 84 Stunden in zwei Wochen festgesetzt. Der Grund waren damals nur der Widerstand der KMT gegen die DFP-Regierung und ihre Blockade gegen deren Politikentwurf nach der Niederlage in der Präsidentenwahl im selben Jahr, nicht jedoch eine bestimmte sozialpolitische Grundkonzeption der Partei. Andere Parteien, wie die PFP, die NP und die TSU, zeigen auch keine klare Haltung oder Richtung in Bezug auf die Sozialpolitik. Man kann davon ausgehen, dass die Sozialpolitik für die Parteien in Taiwan im Allgemeinen das wichtigste Thema darstellt, doch eine deutliche und kontinuierlich verfolgte sozialpolitische Grundkonzeption,

mit der sich eine Partei von den anderen Parteien klar unterscheiden lässt, wird von den Parteien nicht gezeigt.

Tabelle 5.8 : Überblick über die politischen Parteien und ihr Verhältnis zur Sozialpolitik

Partei	Gründungszeit	Gründungsmotive	Verhältnis zur Sozialpolitik	
KMT	1912 (in Festlandchina)	1912: Widerstand gegen das Kaiserreich; 1949 Flucht nach Taiwan aufgrund der Niederlage im Bürgerkrieg mit den Kommunisten in Festlandchina	Als Regierungspartei: Sehr zurückhaltend vor der Mitte der 80er Jahre, danach etwas aktiver, jedoch nicht besonders sozialpolitik-freundlich	Als Oppositionspartei: Manchmal sehr sozialpolitikfreundlich, jedoch immer skeptisch gegenüber jedem Sozialpolitikentwurf der DFP
DFP	1986	Widerstand gegen das autoritäre Regime der KMT	Als Oppositionspartei: Immer sozialpolitikfreundlich	Als Regierungspartei: Die Zuneigung zum Aufbau der Sozialpolitik hat etwas abgenommen; trotzdem Eindruck der Sozialpolitikfreundlichkeit
NP	1993	Spaltung der KMT	Unklar	
PFP	2000	Spaltung der KMT	Unklar	
TSU	2001	Spaltung der KMT	Unklar	

Quelle: eigener Entwurf.

Meiner Auffassung nach ist die Basis eines sozialpolitischen Konzepts einer Partei gar nicht vorhanden, da es nicht als Grundlage einer Partei bei ihrer Gründung steht. Seit der politischen Demokratisierung in der Mitte der 80er Jahre sind viele Parteien entstanden, doch sind die ursprünglichen Motive ihrer Gründung im Allgemeinen sehr ähnlich. Die obige Tabelle 5.8 zeigt dies deutlich. Die DFP wurde als Ausdruck des Widerstandes gegen das damalige autoritäre Regime der KMT gegründet. Die Gründung der NP 1993 markierte den Beginn der Spaltung der KMT, und die Gründung der PFP im Jahr 2000 wird stets als die größte Spaltung der KMT betrachtet. Als Grund für die Entstehung der TSU im Jahr 2001 wird ebenfalls auf das Ergebnis des Machtkampfes innerhalb der KMT verwiesen. Man kann also davon ausgehen, dass der Widerstand gegen die KMT das Motiv für die Gründung aller Parteien in Taiwan ist. Und der Machtkampf und der Streit über die Zukunft Taiwans innerhalb der KMT sind die Ursache ihrer Spaltungen seit 1993. Ob ein Sozial- oder Wohlfahrtsstaat geschaffen werden soll oder nicht, spielt bei der Entstehung von Parteien bisher keine entscheidende Rolle. Trotz der Thematisierung der Sozialpolitik im Wahlkampf geht die Diskussion zwischen den Parteien selten über die Frage "Einführen oder nicht

Einführen” hinaus. Tiefgreifende ideologische Erklärungen der Parteien sind hierbei nicht zu erkennen.

5.4.8.3 Versuch einer typologischen Zuordnung der Sozialpolitik Taiwans

Eine Frage wird oft von Wissenschaftlern, die sich mit der Erforschung der Sozialpolitik in Taiwan befassen, gestellt; nämlich, ob die Sozialpolitik Taiwans einem bestimmten Wohlfahrtsstaatlichen Typ zugeordnet werden könne? Doch welcher Typ Wohlfahrtsstaat sollte das sein? Die Antwort auf diese Frage lautet, dass die bisherige sozialpolitische Entwicklung in Taiwan nur eine Tendenz, aber noch keinen klaren wohlfahrtsstaatlichen Typ erkennen lässt. Und es ist noch nicht abzusehen, ob sich die Sozialpolitik Taiwans in Richtung eines klaren Typs entwickeln wird. Um dies zu verdeutlichen, vergleichen wir die wesentlichen Charakteristika der Indikatoren von drei wohlfahrtsstaatlichen Typen mit dem Fall Taiwan in der folgenden Tabelle.

Tabelle 5.9. : Charakterisierung Taiwans in Merkmalen unterschiedlicher (Ideal-) Typen von Wohlfahrtsstaaten

Variablen -Indikatoren	Typus des Wohlfahrtsstaates			Empirischer Fall
	Liberal	Konservativ	Sozialdemokratisch	Taiwan
Dekommodifizierung: Schutz gegen Marktkräfte und Einkommensausfälle - Einkommensersatzquoten - Anteil individueller Finanzierungsbeiträge (invers)	schwach	mittel (?)	stark	schwach
Residualismus -Anteil von Fürsorgeleistungen an gesamten Sozialausgaben	stark	stark	schwach	schwach
Privatisierung -Anteil privater Ausgaben für Alter bzw. Gesundheit an jeweiligen Gesamtausgaben	hoch	niedrig	niedrig	niedrig
Korporalismus/ Etatismus -Anzahl von nach Berufsgruppen differenzierten Sicherungssystemen -Anteil der Ausgaben für Beamtenversorgung	schwach	stark	schwach	stark
Umverteilungskapazität -Progressionsgrad des Steuersystems -Gleichheit der Leistungen	schwach	schwach	stark	schwach
Vollbeschäftigungsgarantie -Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik -Arbeitslosenquote, gewichtet mit Erwerbsbeteiligung	schwach	schwach (?)	stark	stark (gehört zur Wirtschaftspolitik)

Quelle: Kohl (1993, 1999), Esping-Andersen (1990) und Schmidt (1998).

Wie aus der Tabelle 5.9 hervorgeht, orientiert sich die Sozialpolitik in Taiwan mehr am konservativ-korporalistischen Typ. Jedoch trägt das sozialpolitische System in Taiwan Merkmale eines jeden wohlfahrtsstaatlichen Typs. Die Fürsorgeleistungen in Taiwan sind sehr schwach entwickelt, nicht so wie im Idealtyp des konservativen Wohlfahrtsstaates. Die Umverteilungskapazität und der Schutzgrad gegen die Marktkräfte der Sozialpolitik in Taiwan sind so niedrig wie im idealen liberalen Typ, doch hat Taiwan nicht dessen hohen Privatisierungsgrad im Gesundheitswesen. Die Distanz von Taiwans Sozialpolitik zum sozialdemokratischen Idealtyp ist noch größer als zu den vorigen Typen. Die einzige Gemeinsamkeit sind die höheren Ausgaben für die Vollbeschäftigungspolitik, doch gehört dies in Taiwan zur Wirtschaftspolitik und nicht zur Sozialpolitik wie im sozialdemokratischen Typ des Wohlfahrtsstaates.

Kann Taiwan zu einem dieser drei wohlfahrtsstaatlichen Typen gezählt werden? Um diese Frage zu beantworten, muss auf zwei Punkte aufmerksam gemacht werden. Erstens fehlen Taiwan noch einige Voraussetzungen für jeden wohlfahrtsstaatlichen Typ. Die starke politische Organisationskraft der Gewerkschaften und Linksparteien, wie in sozialdemokratischen Ländern, gibt es nach wie vor nicht in Taiwan. Für kollektive Verhandlungen, insbesondere über Lohnpolitik, zwischen den einzelnen Interessengruppen, wie in konservativ-korporalistischen Ländern, hat Taiwan keine entsprechenden Gesetze, und ein hoher Privatisierungsgrad in der Gesundheitspolitik im Sinne des liberalen Typs ist bisher, trotz heftiger Diskussionen, noch nicht vorhanden. Zweitens entwickelte sich die Sozialpolitik in Taiwan im Vergleich zu den westeuropäischen Ländern viel später. Die Nachteile und Vorteile der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung im Westen können deswegen beim Entwurf der Sozialpolitik in Taiwan zusammen berücksichtigt werden. Abgesehen von der bisher fehlenden klaren sozialpolitischen Richtung zu einem bestimmten wohlfahrtsstaatlichen Typ sowohl von der Regierung wie auch von der Gesellschaft und die Existenz verschiedener sozialpolitischer Modelle lassen die Sozialpolitik eher zum Pluralismus oder zu einem eigenen wohlfahrtsstaatlichen Typ, denn zu einem definierten wohlfahrtsstaatlichen Typ, gehören,

Fazit

Die vorliegende Arbeit als eine Studie zu den gesamten wohlfahrtsstaatlichen Forschungen der ostasiatischen Ländern zeigt, dass die moderne Sozialpolitik in Taiwan, trotz der Frage nach der Zuordnung zu einem bestimmten wohlfahrtsstaatlichen Typ, viele Gemeinsamkeiten mit den Ländern in diesem Gebiet besitzt. Doch mittlerweile macht jedes Land seine eigenen Erfahrungen. So lieferte z.B. in Taiwan die durch politische Demokratisierung entstandene Auflösung des autoritären Regimes und Absicherung des Mehrparteiensystems neue Möglichkeiten für wohlfahrtsstaatliche Entwicklungen. Daher sind Untersuchungen zu diesem Thema in jedem einzelnen Land notwendig. Und zur Bildung eines wohlfahrtsstaatlichen Modells ist es hilfreich und notwendig, nach der Durchführung ähnlicher Untersuchungen in anderen ostasiatischen Ländern einen Vergleich der gesammelten Ergebnisse durchzuführen. Die vorliegende Arbeit über den Zusammenhang zwischen politischem Wandel und sozialpolitischer Entwicklung in Taiwan wurde eben aus diesem Grunde durchgeführt.

Literaturverzeichnis

1. Deutsche und Englische Literatur

Adam, Rainer (1988): Agrarverfassung, Agrarstruktur und wirtschaftliche Entwicklung in Taiwan. Saarbrücken: Verlag breitenbach Publishers.

Alber, Jens (1982): vom Armuthaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa. Frankfurt: Campus Verlag.

Alber, Jens und Bernardi-Schenkluhn, Brigitte (1992): Westeuropäische Gesundheitssysteme im Vergleich. Bundesrepublik Deutschland, Schweiz, Frankreich, Italien, Großbritannien. Frankfurt: Compus Verlag.

Armstrong, Jill (1999): Toward an East Asian Social Protection Strategie. Human Development Unit. East Asia and Pacific Region.

Bai, Yuh-Bin (1999): Moral Economy and the Generational Control. The Transformation of Social Security Institutions and the Demographic Development. Dissertaion. Universität Berlin.

Berger, Rainer (1999): Der Umbau des Sozialstaates. Ansichten von Parteien und Wohlfahrtverbänden zur Modernisierung des Staates. Opladen: Westdt. Verlage.

Bounschie, Volker und Trezzini Bruno: Jenseits von Dependencia- versus Modernisierungstheorie. Differenzierungsprozess in der Weltgesellschaft und ihre Erklärung. [www. suz.unizh.ch/bornschie/Differeyerungsproyess.pdf](http://www.suz.unizh.ch/bornschie/Differeyerungsproyess.pdf)

Chang, Shryung (1997): Forms of in Privatizing welfare State: Politicis of Health Care Reform in Taiwan.

Chang, Ya-Chung (1992): Transition from Authoritarianism to Democracy in Taiwan. A View from Legitimacy. Dissertation.

Chen, Fen-Ling (2000): East Asian Welfare Model for Unemployed? Recent Social Security Reform in Taiwan and South Korea. The Year 2000 International Research Conference on Social Security.

Croissant, Aurel (2001): Staat, Staatlichkeit and demokratische Transformation in Ostasien. Tagung des Arbeitskreises Systemwechsel der DVPW in Cooperation mit Akademie Franz Hitze Haus, 5- 7. Juli 2001, Münster.

Czada, Roland (1995): Institutionlle Theorie der Politik. In: Lexikon der Politik, Bd. I, München: Beck-Verlag, S.205-213.

Deckert, Martin (1993): Taiwans Finanzsystem und der Six-Year National Development Plan. Hamburg: Verbund Stiftung deutsches Übersee-Institut.

Deyo, Frederic C. (Hrsg.) (1987): *The Political Economy of the new Asian Industrialism*. Cornell Universität Press.

Domes, Jürgen (1970): *Die Kuomintang-Herrschaft in China*, hg. v. Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung, Hannover.

Domes, Jürgen (1982): *Taiwan im Wandel. Politische Differenzierung und Opposition 1978-1980*. Frankfurt am Main: Verlag Peter Lang.

Domes, Jürgen (1988): *Die Demokratie und die Modernisierung Chinas*, hg. v. Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung, Hannover.

Esping-Andersen, Goesta (1985a): *Politische Macht und Wohlfahrtsstaatliche Regulation*. In: *Arbeit und Politik, Gesellschaftliche Regulierung der Arbeit und der Sozialsicherheit*.

Esping-Andersen, Goesta (1985b): *Power and Distributional Regimes*. In: *Politics and Society*, 14 (2), S. 223- 256.

Esping-Andersen, Goesta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University.

Esping-Andersen, Goesta (Hrsg.) (1996): *Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies*. London: Sage Publication.

Esping-Andersen, Goesta (1997): *Hybrid or unique? The Japanese welfare state between Europe and America*. In: *Journal of European social policy*, 7(3), S 179-189.

Esping-Andersen, Goesta (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Oxford University Press.

Flora, Peter (1975): *Indikatoren der Modernisierung. Ein historisches Datenhandbuch*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Flora, Peter (Hrsg.) (1986): *Growth to limits. The Western European Welfare since World War II*. Volume 1 und 2. Berlin: Walter de Gruyter.

Gälli, Anton (1991): *Demokratie, Sozialsystem, Umwelt. Die neuen Prüfstein für Taiwans Marktwirtschaft*. In: W. Draguhn(Hg.): *Asiens Schwellenländer: Dritte Weltwirtschaftsregion? Wirtschaftsentwicklung und Politik der "Vier kleinen Tiger" sowie Thailands, Malaysias und Indonesiens*. Hamburg: Verbund Stiftung deutsches Übersee-Institut.

Goodman, Roger White Gordon und Kwon Huck-Ju (1998): *The East Asian Welfare Modell. Welfare Oriantlism and the State*. London und New York: Routledge.

Gough, Ian (2000a): *Welfare Regimes in East Asia and Europe*. Paris: Annual World Bank Conference an Development Economics Europa (June, 2000).

Gough, Ian (2000b): *Welfare Regimes in East Aisa*.
www.worldbank.org/eapsocial/library/gough13.pdf.

Gough, Ian (2000c): Globalisierung and Regional Welfare Regimes. The East Asian Case. The Year 2000 International Research Conference on Social Security (Social Security in the global village).

Gough, Ian (1999): Welfare Regimes. On Adaption the Framework to Developing Countries. SPDC Paper No. 1, University of Bath.

Haydt, Mathias (1986): Ostasien-Ploetz. Geschichte Chinas, Japans und Koreans zum Nachschlagen. Würzburg: Verlag Ploetz Freiburg.

Hibbs, Douglas A. (1977): Political Parties and Macroeconomie Policy. In: Ameican Political Sicense Review 71, S.1467-1487.

Hickey, Dennis.V. (2000): Taiwan and the World Health Organization. Good Health for All or Some? In: Issues and Studies 36, Nr. 5 (September/ October 2000). S. 41-60. Taiwan: Taipei.

Hofmeister, Wilhelm und Thesing, Josef (1999) Soziale Sicherheit in Asien. Japan-Volksrepublik China- Taiwan- Südkorea- Malaysia- Philippinen- Singapur. Bonn: Bouvier.

Hsieh, John Fuh-Sheng (2001): The 2000 Presidential Election and Its Implication for Taiwan's Demestic Politics. In: Issues and Studies 37, Nr.1 (January/ February 2001). S. 1-19. Taiwan: Taipei.

Hwang, S.C.(Hg.): Taiwan Aktuell. Zweiwöchtliche Nachrichten aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft der Republik China. Nr. 251, 295.

Immergut, Ellen M. (1992): Health Politics. Interest and Institutions in Western Europe. Cambridge: University Press.

Jacob, Didier (1998): Social Welfare Systems in East Asia. A Comparative Analysis Including Private Welfare. London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.

Joo, Jaehyun (1999): Explaning Social Policy Adoption in South Korea. The Cases of the Medical Insurance Law and the Minimum. In: Journal of Social Policy 28(3). Cambridge University Press.

Kaelble, Hartmut (2000): Die gesellschaftliche Seite des europäischen Modells der transnationalen Integration. Vortrag für das Forum des 21. Jahrhunderts zum Thema "Europäsche Integration und Japan " in Yokohama, 21-22 Oktober 2000. <http://www.yokohama-cu.ac.jp/tokusyuu/forum/news-31.htm>

Kirchberger, Sarah (2001): Der Taiwanische Aktienmarket. Entwicklung und Regulieirung eines „Emerging Market“ in Ostasien. In: China Aktuelle 07/01, S. 747-761. Hamburg: Institut für Asienkunde Hamburg.

Kim, Ho-Ki (1990): Nachholende Industrialisierung in den ostsiatischen Schwellenländern Sünkorea und Taiwan. Dissertation im Institut Soziologie an der Universität Bielefeld.

Kittlaus, Martin (1994): Autonomie, Kapazität und Intervention. Ein neues polit-ökonomisches Erklärungsinstrumentarium des "Taiwan Miracle"? In: H. Martin(Hg.): Interdisziplinäre Aspekte deutscher Taiwans-Forschung. Beiträge aus sozial- und literaturwissenschaftlicher Sicht. Dortmund: Projekt Verlag, S. 15-23.

Kwon, Huck-Ju (2000): Income Transfer to the Elderly in Korea and Taiwan. Paper presented to the RC 19 Conference 2000 at Tiburg University.

Kittel, Bernhard & Oblinger, Herbert und Wagschal, Uwe (2000): Determinanten der Konsolidierung und Expansion des Wohlfahrtsstaates im internationalen Vergleich. Zes-Arbeitspapier Nr. 8/2000. Universität Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.

Klingemann, Hans-Dieter und Luthardt (Hrsg.) (1993): Wohlfahrtsstaat, Sozialstruktur und Verfassungsanalyse. Jürgen Fijalkowski zum 60. Geburtstag. Opladen: Westdt. Veglage.

Kohl, Jürgen (1985): Staatsausgaben in Westeuropa. Analysen zur langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen. Frankfurt: Campus Verlag.

Kohl, Jürgen (1997): Materialien zum Vortrag „Leistungsprofile wohlfahrtsstaatlicher Regimetypen.“. Tagung der Sektion Sozialindikatoren der DGS. Mannheim: MZES.

Kohl, Jürgen (1999): Leistungsprofile wohlfahrtsstaatlicher Regimetypen. In: Flora, Peter und Noll, Heinz-Herbert (Hg.), Sozialberichterstattung und Sozialstaatsbeobachtung. Frankfurt: Compus Verlag. S. 111-139.

Ku, Yeun-Wen (1997): Welfare Capitalism in Taiwan. State, Economy and Social Policy. London: Macmillan Press Ltd.

Kuo, Ming-Cheng (1998): Grundprobleme der Volkskrankenversicherung in Taiwan. In: Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats. Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag S.457-476.Heidelberg: C.F. Müller.

Lavalette, Michael und Pratt Alan (Hrsg.)(1997): Social Policy. A conceptual and Theoretical Introduction. London: Sage Publications.

Lee, Ming-Liang (2000): Public Health Annual Report 2000. Taipei: Department of Health, the Exekutive Yuan.

Lin, Kuo-Ming (1997a): From Authoritarianism to Statism. The Politics of National Health Insurance in Taiwan. Dissertation. University Yale. Department of Sociology.

National Health Insurance Annual Statistical Report (1999) Taipei: Bureau of National Health Insurance.

O'Connor, James(1973): The Fiscal Crisis of the State. London: St. Martin's Press, Inc.

Obinger, Herbert (1999): Politische und institutionelle Determinanten des Wirtschaftswachstums 1960-1992. Zes-Arbeitspapier Nr. 6/1999.

Obinger, Herbert und Wagschal, Uwe (1999): Der Einfluß der Direktdemokratie auf die Politik. Zes-Arbeitspapier Nr. 1/1999.

Obinger, Herbert und Wagschal, Uwe (Hg.) (2000): Der Gezügelter Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen. Frankfurt: Campus Verlag.

Osiander, Anja und Döring, Ole (1999): Zur Modernisierung der Ostasienforschung. Konzepte, Strukturen, Empfehlungen. Hamburg: Verbund Stiftung deutsches Übersee-Institut.

Peng Ito (1995): Deepening the Academic Dialogue between Japan and Asia. Comparative Welfare Regime, The East Asian State. Social Science Japan. No. 4 August 1995. www.iss.u-tokyo.ac.jp/newslet/SSJ4/PENG.html.

Peng, Pon-to (1995): Taiwan Handbuch. Taipei: Kwang Hwa Verlag.

Piechottka, Achim (2000): Industriepolitik in Ostasien: Konzepte und Kontroversen am Beispiel Japan, Südkorea und Taiwan. Frankfurt am Main: Europäischer Verlag der Wissenschaften.

Rieger, Elmar (1992): Die Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaates. Opladen: Westdt. Verlag.

Rieger, Elmar (1998): Soziologische Theorie und Sozialpolitik im entwickelten Wohlfahrtsstaat. In: Lessenich, Stefan und Ostner, Iona (Hg.), Regime in der Wohlfahrtsstaatsforschung. Frankfurt: Campus Verlag. S. 59-90.

Rieger, Elmar und Leibfried Stefan (1999a): Wohlfahrtsstaat und Sozialpolitik in Ostasien. Der Einfluß von Religion im Kulturvergleich. In: Soziale Welt, Sonderband 13, S 413-499.

Rieger, Elmar und Leibfried (1999b): Wohlfahrtsstaat und Sozialpolitik in Ostasien. Zum Einfluß von Religion im Kulturvergleich. In: Zes Report, Nr.1 April 1999, S 5-9.

Roller, Edeltraud (1992): Einstellung der Bürger zum Wohlfahrtsstaat der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Westdt. Verlage.

Schafferer, Christian : The 1997 City Mayor and county Magistrate elections in Taiwan. wwwz.uni-linz.ac.at/fak/SoWi/gespol/S-ELEC-1.HTM.

Scharft, Fritz W. (1987): Sozialdemokratische Krisenpolitik. Das „Modell Deutschland“ im internationalen Vergleich. Frankfurt a. M. u. New York: Campus Verlag.

Scharf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt a.M. u. New York: Campus Verlag.

Schmidt, Manfred G. (1980): CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern. Frankfurt a. M. und New York: Campus Verlag.

Schmidt, Manfred G. (1998): Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Deutschland: Leske + Budrich, Opladen.

Schmidt, Manfred G. (2001): Parteien und Staatstätigkeit. Zes-Arbeitspapier Nr.2/ 2001. Universität Bremen: Zentrum für Sozialpolitik .

Schnorpfeil, Willi (1996): Modellierung und empirische Analyse kollektiver Entscheidungen des europäischen Verhandlungssystems. Sozialpolitische Schriften. H. 71. Berlin: Duncker und Humblot.

Schönih, Werner und L'hoest, Raphael(1996): Sozialstaat Wohin? Umbau, Abbau oder Ausbau der Sozialen Sicherung. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Schubert, Gunter (1994): Taiwan-Die chinesische Alternative. Demokratisierung in einem ostasiatischen Schwellenland (1986-1993). Hamburg: Verbund Stiftung deutsches Übersee-Institut.

Schubert, Gunter (2001): Abschied von China?- Eine politische Standortbestimmung Taiwans nach den Präsidentschaftswahlen im März 2000. In: Asien (April 2001) /9, S.5-32. Hamburg: Deutsche Gesellschaft für Asienkunde.

Skocpol, Theda (1992): Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States. The Belknap Press of Harvard University Press.

Smeeding, Timonhy M. und Saunders Peter (1998): How do the Elderly in Taiwan fare Cross-Nationally? Edivence From the Luxembourg Income Study (LIS) Project. Luxembourg Income Study Working Paper Series. Workin Paper No. 183.

Social Indicators in the republic of China (1998) Taipei: Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics Executive Yuan.

Spicker, Paul (1995): Social Policy. Themens and Approaches. London: Prentice Hall harvester Wheatsheaf.

Thompson, Mark R. : Die weltweite Demokratisierungswelle und ihre Erfahrungen der ASEAN-Länder. www.kas.de/publikationen/1997/ai/06_thomposon.doc.

Wagner, Adolph (1911): Staat (in nationalökonomischer Hinsicht). In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd.7, S. 727- 739.

Wagschal, Uwe und Oblinger, Herbert (1999): Der Einfluß der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik. Zes-Arbeitspapier Nr.1/1999. Universität Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.

Wang, Cheng-Chin (1994): Die Sozialpolitik Taiwans unter autoritärem Regime.Taipei: Cheng-Chih Universität.(in Chinesisch)

Weggel, Osker (1991): Die Geschichte Taiwans. Vom 17 Jahrhundert bis heute. Köln: Böhlau Verlag.

Williamson, John B. und Pampel, Fred C. (1993): Old Age Security in Comparative Perspektive. New York u. Oxford: Oxford University Press.

Yi, Guk-Yueng (1988): Staat und Kapitalakkumulation in ostasiatischen Ländern. Ein Vergleich zwischen Korea und Taiwan. Saarbrücken: Verlag Breitenbach Publishers.

Zöllner, Deltlev (1963): Öffentliche Sozialleistungen und wirtschaftliche Entwicklung. Ein zeitlicher und internationaler Vergleich. Berlin: Duncker und Humblot.

2. Chinesische

Chan, Jin-Yueh (1995): The Study of the Legitimation Process of National Health Insurance Policy in Taiwan. Master Thesis. Taipei: National Yang-Ming University, Institute of Health and Welfare Policy. (詹金月, 我國全民健康保險政策合法化過程之研究。)

Chen, Cheng-Fen (1997): Parteienkonkurrenz und Sozialpolitik Taiwans. Taipei unter dem Regieren der DFP als Beispielfall. Nan-Tou: Zhong-Zheng Universität. (陳正芬, 政黨競爭與台灣的社會福利政策: 以民進黨執政的台北市為例。)

Chen, Yi-Nei (1997): The Democratic Transition of Group Politics in Taiwan. The Case Study of National Health Insurance (1986-1997). (陳怡乃, 台灣民主轉型之利益團體政治: 以全民健康保險政策為例1986-1997。)

Cheng, Wen-Hua (2000): Die Situation und die Zukunft der Sozialversicherungen Taiwans. Taipei: Universität Cheng-chi. (鄭文華, 台灣社會保險之現況與未來。)

Chiu, Ching-Hweiz (2000): The 50th Anniversary of CFL Moving to Taiwan and Taiwan's Labour Movement. In: Collection of Essays in the international Symposium on the Retrospect of Taiwan Industrial Relations III 1-12 (50 Year Social Security in Taiwan). Taipei: Institute for Labour Research, Chengchi University. (邱清輝, 全國總工會遷台五十年與台灣工運。)

Chou, Yi-Chun (2000): Kultur, Religion und sozialpolitische Entwicklung in Ostasien. In: The Taiwan Folksway. Nr. 50(1). S. 163-182. (周怡君, 文化宗教與東亞社會政策發展。)

Der Zustand, die Probleme und Lösungen des Sozialen Wohlfahrts Taiwans.(1998) Taipei: Rat für wirtschaftliche Planung und Entwicklung, Exekutiv-Yuan. (行政院經建會, 我國社會福利現況、問題與對策。)

Die Reportage 2 Jahre nach der Einführung der Volkskrankenversicherung. (1997) Taipei: die Besundheitsbehörde im Exekutivyuan. (行政院衛生署, 全民健康保險實施二年評估報告。)

Fu, Li-Yeh (1994): Die politische Analyse von Krankenversicherung Taiwans und von Amerika. Taipei. (傅立葉, 中美健康保險的政治分析)

Hsu, Shu-Huei (1993): Die Diskussion über die Faktoren der Entstehung der Sozialpolitik. Taipei: Cheng-chih Universität. (徐淑慧, 社會福利政策形成因素之探討。)

Ku, Yeun-Wen (2001): Equality and Solidarity. A Critical Thinking on Welfare Development in Taiwan. In: Social Policy and Social Work Vol.5, No.1, S.145-170. Taiwan: Nantou. (古允文, 平等與凝聚: 台灣社會福利發展的思考。)

Kuo, Ming-Cheng (2000): Die juristische Analyse der Sozialversicherungen Taiwans. In: Collection of Essays in the international Symposium on Reform and Perspectives of Social Insurance (50 Year of Social Insurance in Taiwan). Taipei: Chengchi University. (郭明政, 台灣社會保險的法學分析。)

Kuo, Yung-Hsiung (2000) :The Social Role and Funktion of CNFI. In: Collection of Essays in the international Symposium on the Retrospect and Prospect of Taiwan industrial Relations IV 1-11(50 Year Social Security in Taiwan). Taipei: Insitute for Labour Research, Chengchi University. (郭永雄, 五十年來工業團體的社會角色與功能。)

Labor Rights Association (1997): Laboring Front. Hg. v. labor Rights Association. Taipei. (勞動人權協會, 勞動前線。)

Lin, Hui-Fen (1993): Die Studie des Entwurfensprozesses der Volkskrankenversicherung. Die Analyse des Elitemodells. Nan-Tou: Zhong-Zheng Universität. (林慧芬, 我國全民健健保險政策制訂過程之探討: 菁英模型之解析。)

Lin, Kuo-Ming (1997b): State and medical Profession. The sociological Analysis of Payment System in Taiwan's Health Insurance. In: Taiwanese Sociological Review No.1. Nan Kang: the Preparatory Office of the Insitute of sociology Academia Sinica. (林國明, 國家與醫療專業權力: 台灣醫療保險體系費用支付制度的社會學分析。)

Lin, Kuo-Ming (1998): politische und hisotische Logik der institutionellen Auswahl. Erklärung für institutionelle Entstehung der System der Volkskrankenversicherung. In: Collection of Essays in the Symposium of the Development of Taiwanäs Social welfare. Taipei: Taiwan Univerty. (林國明, 制度選擇的政治與歷史邏輯: 解釋台灣全民健保組織體制的制度形成。)

Lin, Wan-Yi (1994): Der historische Vergleich des Wohlfahrtsstaates. Taipei: Chu-Liou Verlag. (林萬億, 福利國家-歷史比較的分析。)

Lin, Wan-Yi und Huang, Mei-Ling (2000): On the Planning of the National Pension scheme in Taiwn. In: Community Development Journal No. 91. S. 16-68. (林萬億和黃玫玲, 論我國國民年金的規劃。)

Liou, Xian-Wuen (1999): A Study of the Implementation of Social Welfare-Its Theory, Practice, and Policy Decision-Making. Dissertation. Taipei. (劉獻文, 我國社會福利制度實施之研究-制度與政策之探討。)

Pan, S. W. (2000): Collective Bargaining in Taiwan. Between Market and Institution. In: Collection of Essays in the international Symposium on the Retrospect and Prospect of Taiwan Industrial Relations VII 1 – 16 (50 Years Social Security in Taiwan). Taipei: Institute for Labour Research, Chengchi University. (潘世偉, 團體協商在台灣: 掙扎在市場與制度之間。)

Ruo-Lin-Zheng-Zhiang (1994): Taiwan-gespaltetes Land und Demokratisierung. Taipei: Ü-Diang Verlag. (若林正丈, 台灣: 分裂國家與民主化。)

Manpower Planning Department Council for Economic Planning and Development, Executive Yuan (1996): Social Welfare Indicators, 1994: Taiwan-Fukien Area of China. Taipei. Executive Yuan. (行政院經建會人力規劃處, 台閩地區社會福利政策指標)

Shiu, Gang-Cheng (2000): Die historische Berücksichtigung der Entwicklung der Sozialversicherung Taiwans. Taipei: Universität Cheng-chi. (徐廣正, 中華民國社會保險發展之歷史回顧。)

Social Indicators. The Republic of China. Directorate-General of Budget, Accounting and statistics. Executive Yuan. (行政院主計處, 中華民國社會指標統計。)

Taiwan labour Association (1999): die Reportage des Arbeiterrechtes Taiwans im Jahr 1999. Taipei. (台灣勞動陣線, 一九九九年台灣工權報告)

Tsai, Pei-Zhen (1996): Wohlfahrtsstaat? Sozialversicherung? Diskussion über die Rolle des Staates und sozialpolitischen Entwicklung Taiwans (1950-1995). Taipei: University Taiwan. (蔡佩珍, 福利國家? 社會保險國家? 論國家角色與台灣社會福利發展1950-1995。)

Tung, Chung-Min (1996): From the focuses of Newspaper to Reflecting the Confrontation of power. Major Debating issues on national health insurance during policy-making phases. Taiwan: Yang-Ming University.

(董崇敏, 全民健康保險政策形成過程主要爭議課題之分析: 由我國主要報紙報導論權力的運作與折衝。)

Wang, H.R. und Tang, W.H. (1999): Die Parteienpolitik und Sozialpolitik Taiwans. In: Chllection of Essays in the Symposium of Taiwans Society and Sociology across the centry. Taipei. (王宏仁和唐文慧, 台灣的政黨政治與社會政策。)

Yang, Pi-Chuan (1995): Taiwans Moderne Geschichte (1945-1994). Taipei: Yi-Chiau Verlag. (楊碧川, 台灣現代史年表。)

Zhan, Yi-Zhang (2000): Sozialversicherungen in Taiwan. Rentenversicherung als Beispielfall. Taipei. (詹宜章, 我國社會保險之展望-以國民年金保險為例。)

Zhu, Ze-Min (2000): Die finanzielle Analyse der Sozialversicherung Taiwans. Taipei: Bureau of National Health Insurance. (朱澤民, 台灣社會保險之財政分析。)

Zheng, Wuen-Huei (2000): The Actuality and Perspective of Health Insurance in Taiwan. In: Collection of Essays in the International Symposium on the Reform and Perspectives of Social Insurance (50 Years of Social Insurance in Taiwan). Taipei: Chenchi University. (鄭文輝, 台灣健康保險之現況與展望。)