

EBERHARD KARLS
UNIVERSITÄT
TÜBINGEN



PHILOSOPHISCHE
FAKULTÄT

••• aoi
••• *Asien-Orient-Institut*

Sozialpolitik in Taiwan und Südkorea – Kontinuität des *East Asian Welfare State*?

Leonie Wähler

**Greater China Studies
Master Theses Collection**

大中華學優秀碩士畢業論文彙編

September 2012

**Department of Chinese and Korean Studies
Chair of Greater China Studies
Wilhelmstraße 133
72074 Tübingen
Germany**

Eberhard Karls Universität Tübingen
Philosophische Fakultät
Asien-Orient-Institut
Abteilung für Sinologie und Koreanistik

Arbeit zur Erlangung des akademischen Grades Master of Arts

Sozialpolitik in Taiwan und Südkorea – Kontinuität des *East Asian welfare state*?

Erstgutachter: Prof. Dr. Gunter Schubert
Zweitgutachter: Dr. Stefan Fleischauer

Leonie Wähler
4. Fachsemester M.A. Politik und Gesellschaft Ostasiens
leoniewaehner@gmx.net

Tübingen, den 28.09.2012

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	1
2. Theoretischer Rahmen.....	4
2.1 Definition des Wohlfahrtsstaates.....	4
2.2 Theorien zur Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten.....	7
2.3 Die Debatte um den East Asian welfare state.....	12
2.4 Merkmale des East Asian welfare state.....	19
3. Soziale Sicherung in Taiwan und Korea in den ersten Nachkriegsjahrzehnten.....	28
3.1 Ausgangssituation.....	28
3.2 Sozialleistungen in Taiwan in den Nachkriegsjahrzehnten.....	31
3.3 Sozialleistungen in Korea in den Nachkriegsjahrzehnten.....	35
3.4 Zusammenfassung: Taiwan und Korea als East Asian welfare states.....	41
4. Ausbau der Sozialversicherung und Sozialleistungen in Taiwan und Korea.....	43
4.1 Veränderung der Rahmenbedingungen in Taiwan und Korea.....	44
4.1.1 Politische Veränderungen.....	44
4.1.2 Wirtschaftliche Entwicklung.....	51
4.1.3 Demographische und normative Faktoren.....	57
4.2 Sozialpolitische Entwicklungen in Taiwan.....	62
4.2.1 Einführung einer allgemeinen Krankenversicherung.....	62
4.2.2 Rentensystem.....	66
4.2.3 Weitere Neuerungen.....	70
4.3 Sozialpolitische Entwicklungen in Korea.....	71
4.3.1 Einführung einer allgemeinen Krankenversicherung.....	71
4.3.2 Reform der allgemeinen Krankenversicherung.....	74
4.3.3 Rentensystem.....	76
4.3.4 Weitere Neuerungen.....	80
4.4 Zusammenfassung.....	83
5. Abschließende Betrachtung.....	84
6. Quellenverzeichnis.....	95

Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
DJP	Democratic Justice Party, Partei in Korea
DPP	Democratic Progressive Party (民主進步黨, kurz 民進黨) , Partei in Taiwan
IWF	Internationaler Währungsfonds
KMT	auch: GMD (für Guomindang 國民黨), Partei in Taiwan
NHI	National Health Insurance (sowohl in Taiwan als auch Korea)
NTD	New Taiwan Dollar, Währung in Taiwan

Korea cannot afford to ape blindly the income or welfare policy of other advanced countries. Should we expand welfare in disregard of reality, it would only dampen the enthusiasm of some hard-working people. Should welfare policy, in opposition to its goal, encourage indolence and a psychology of dependence among some people, it would have harmed not only development, but also welfare. No matter to what degree civilisation develops, a society of idlers will never materialise. Even if it did, it would be a highly undesirable phenomenon.

Park Chung-hee, Präsident Koreas von 1961 bis 1979 (Park 1979: 102)

1. Einleitung

Die vier Tigerstaaten erlebten seit den 1960er Jahren mehrere Jahrzehnte extremen Wirtschaftswachstums. Viele Politiker im Westen faszinierte dieses von der Weltbank als *Asian miracle* betitelte Phänomen und man begann zu analysieren, auf welchen Faktoren der schnelle und anhaltende wirtschaftliche Aufschwung beruhte.

Es folgte eine Phase der intensiven Auseinandersetzung mit dem „ostasiatischem Modell“, sei es in Bezug auf wirtschaftliche oder andere, zum Beispiel sozialpolitische, Aspekte. Für die wirtschaftliche Ebene setzte sich im Laufe der Zeit der Begriff *developmental state* als Beschreibung für staatlich gelenkte makroökonomische Planung und einen hohen Grad staatlicher Intervention durch (v.A. durch Johnson 1982). Während Industrialisierung und Wirtschaftswachstum im Rahmen der *developmental state* Strategie überragende Bedeutung zukamen, so hatte sie auch weitreichende Konsequenzen für andere Bereiche, wie etwa den der Sozialpolitik.

Zunächst lässt sich feststellen, dass die Entwicklung der Sozialpolitik in Ostasien anders verlief als in den meisten westlichen Staaten. So hatten zum Beispiel linke Parteien oder Gewerkschaften, wenn überhaupt vorhanden, kaum Einfluss. Interessant ist auch, dass spätere sozialpolitische Entwicklungen in Ostasien zu einer Zeit stattfanden, in der in vielen westlichen Staaten aufgrund schwieriger wirtschaftlicher Situationen hinterfragt wurde, inwiefern der Wohlfahrtsstaat die Wirtschaft belastet (vgl. Ku/ Jones Finer 2007: 117). In welchem Kontext haben sich Sozialleistungen in Ostasien dann entwickelt? Kann man im Bereich der Sozialpolitik von einem „ostasiatischen Modell“ sprechen?

Über den *East Asian welfare state* gab und gibt es eine angeregte Debatte, die sowohl von asiatischen als auch von westlichen Wissenschaftlern geführt wird. Meist ausgehend von westlichen Theorien und Untersuchungen zum Wohlfahrtsstaat, stellte es sich als schwierig heraus, ostasiatische Staaten in diese westlichen Kategorien von Wohlfahrtstypen zu fassen. Es herrscht heute weitgehend Einigkeit darüber, dass Erklärungsansätze, die auf Wohlfahrtssystemen der westlichen Staaten beruhen, die Entwicklung in den ostasiatischen Staaten nicht zufriedenstellend darstellen können. So wird diskutiert, welche Faktoren für die Entwicklung von Sozialpolitik in den ostasiatischen Staaten als entscheidend betrachtet werden können, seien es kulturelle, politische oder wirtschaftliche Faktoren. Darüber hinaus geht es in der Debatte um den *East Asian welfare state* grundsätzlich um die Frage, ob man überhaupt von einer Art „ostasiatischem Modell“ sprechen kann, ob gewisse Gemeinsamkeiten also ausreichen,

die ostasiatischen Staaten¹ einer eigenen, gemeinsamen Kategorie zuzuordnen. Viele Wissenschaftler betrachten den *East Asian welfare state* als Kategorie für sich:

While political determinants may be identified as a source for national variations in social welfare development, the similar developmental strategy and the great similarity of the political context across East Asia have also led to a great degree of unity within the *East Asian welfare state* systems. (Aspalter 2006: 292)

Andererseits warnen zum Beispiel Goodman und White davor, den *East Asian welfare state* zu stark zu vereinfachen und als zu homogen einzuschätzen und somit nationale Unterschiede zu ignorieren (Goodman/ White 1998: 19). Manche Wissenschaftler unterteilen den East Asian welfare state direkt in mehrere Unterkategorien (zum Beispiel Holliday 2000). Die hier nur kurz angerissene Debatte um den *East Asian welfare state* wird unter Punkt 2.3 ausführlich dargestellt.

In dieser Arbeit sollen Entwicklungen und Tendenzen in der Sozialpolitik von Taiwan und Korea² untersucht werden. Taiwan und Korea wurden gewählt, da sich ihre politische und wirtschaftliche Entwicklung ähnelt. In der Geschichte beider Staaten finden sich gewisse Parallelen, angefangen von der japanischen Kolonialzeit über die Phase einer autoritären Regierung bei gleichzeitig starkem Wirtschaftswachstum bis hin zur Demokratisierung. Beide lassen sich relativ eindeutig dem *developmental state*-Modell zuordnen, d.h. ihre wirtschaftliche Entwicklung war stark von staatlichen Vorgaben und staatlicher Planung beeinflusst. Vor diesem Hintergrund ist es spannend zu untersuchen, inwiefern die sozialpolitische Entwicklung in Taiwan und Korea ebenso Parallelen aufweist.

Eine grundlegende Annahme dieser Arbeit ist, dass es eine Reihe von Charakteristika gibt, welche sowohl Taiwans als auch Koreas Sozialpolitik in den ersten Nachkriegsjahrzehnten treffend beschreiben: den *East Asian welfare state*. Kennzeichnend für den *East Asian welfare state* sind unter anderem das Zurückstellen der Sozialpolitik hinter das Wirtschaftswachstum sowie die Überzeugung, dass Wirtschaftswachstum und allgemeiner Wohlstand wiederum dazu beitragen, dass die Bürger sich selbst absichern können.

Über die Charakterisierung als *East Asian welfare state* soll aufgezeigt werden, unter welchen Bedingungen sich anfänglich eingeschränkte Sozialleistungen in Taiwan und Korea entwickelten. Beide Staaten sahen sich in den 1950ern durch die Volksrepublik China bzw. durch Nordkorea einer enormen Bedrohung ausgesetzt, zumal die unmittelbare Kriegserfahrung noch sehr präsent war (Holliday 2003: 72). Die autoritären Regierungen in Taiwan und Korea mussten ihre Macht sichern und legitimieren. Wirtschaftswachstum durch staatlich gelenkte Entwicklung hatte höchste Priorität. Darüber hinaus wurden früh gewisse Sozialleistungen für gesellschaftliche Gruppen eingeführt, deren Unterstützung als entscheidend für das Regime eingeschätzt wurde (zum Beispiel Militärs und Beamte)(Ku 2003: 129f). Die

1 Der Begriff Ostasien ist irreführend. Was die wirtschaftliche Entwicklung angeht, so stand zunächst Japan im Vordergrund der Analyse. Der von Johnson geprägte Ausdruck *developmental state* bezog sich bei ihm nur auf Japan, wurde jedoch im Zuge der rapiden wirtschaftlichen Entwicklung der Tigerstaaten auch auf sie bezogen. Für die *East Asian welfare state*-Debatte liegt der Schwerpunkt meistens auf den vier Tigerstaaten: Singapur, Hongkong, Taiwan und Südkorea.

2 „Taiwan“ wird in dieser Arbeit abkürzend für die Republik China auf Taiwan verwendet, „Korea“ meint die Republik Korea bzw. Südkorea.

Betrachtung der historischen Entwicklung macht deutlich, dass der zunächst eingeschlagene Weg (also der *East Asian welfare state*) auf der politischen Entscheidung beruhte, Sozialpolitik hinten anzustellen, bzw. gezielt einzelne Gruppen zu unterstützen.

Vor diesem Hintergrund ist das Ziel, zu untersuchen, in welche Richtung sich die Sozialpolitik beider Staaten später entwickelte und entwickelt. Sowohl Taiwan als auch Korea bauen seit den 1980ern Sozialleistungen aus; wie lässt sich die langsame Einführung von mehr Leistungen erklären? Bestehen nach einer anfänglich ähnlichen Entwicklung nun Unterschiede zwischen beiden Staaten? Somit soll die zentrale Frage beantwortet werden, inwiefern die Einführung neuer Leistungen bedeutet, dass Taiwan und Korea sich vom ursprünglichen *East Asian welfare state* weg entwickeln. Während einige Wissenschaftler der Ansicht sind, Sozialpolitik in beiden Staaten sei mittlerweile nicht mehr nur wirtschaftlichem Erfolg untergeordnet, sondern inklusiver und redistributiver als vorher (vgl. Wong 2011: 215f), vertreten andere die Position, es handle sich nicht um grundlegende Reformen und somit auch nicht um grundlegende Veränderungen (vgl. Kwon/ Holliday 2007: 248).

Es gibt eine Fülle von Argumenten, die dafür sprechen, dass Taiwan und Südkorea heute keine *East Asian welfare states* mehr seien. Besonders augenfällig sind große Veränderungen politischer, wirtschaftlicher, demographischer und normativer Faktoren, vor allem innerhalb der letzten 20 Jahre, die eine Herausforderung für den *East Asian welfare state* darstellen. Da der ursprüngliche Umfang von Sozialleistungen im Rahmen des *East Asian welfare state* jedoch auf bestimmten wirtschaftlichen und politischen Voraussetzungen beruhte, ist fraglich, ob er unter anderen Rahmenbedingungen überhaupt aufrecht erhalten werden kann, ob der *East Asian welfare state* in Taiwan und Korea zukunftsfähig ist. Zusätzlich zu diesen veränderten Rahmenbedingungen lässt sich beobachten, dass Taiwan und Südkorea während der letzten beiden Jahrzehnte verschiedene neue Sozialleistungen eingeführt bzw. bereits bestehende ausgeweitet haben, was ebenso grundlegende Veränderungen nahe legt. **Folglich lautet die Hypothese dieser Arbeit, dass Taiwan und Korea sich heute bereits vom *East Asian welfare state* weg entwickelt haben.**

Zunächst sollen in einem theoretischen Teil der Begriff *Wohlfahrtsstaat* definiert und die wichtigsten Theorien zur Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten sowie die Debatte um den *East Asian welfare state* skizziert werden. Anschließend werden, in Verbindung mit dem *developmental state*-Ansatz, die Charakteristika des *East Asian welfare state* dargelegt.

Danach werden die theoretischen Überlegungen auf Taiwan und Korea bezogen. Dazu wird unter Punkt 3 zunächst die Ausgangssituation in Bezug auf Sozialleistungen in den ersten Nachkriegsjahrzehnten dargestellt. So soll deutlich werden, dass Taiwan und Korea zu diesem Zeitpunkt als *East Asian welfare state* gelten können. Davon ausgehend soll gezeigt werden, wie sich gewisse Rahmenbedingungen in beiden Staaten seitdem verändert haben und als Konsequenz daraus mehr Sozialleistungen eingeführt wurden (Punkt 4). Eine große Herausforderung für den *East Asian welfare state* stellt das im Ver-

gleich zu früher nun niedrigere Wirtschaftswachstum dar, welches eine Eigenabsicherung erschwert und demnach Forderungen nach mehr staatlicher Hilfe laut werden lässt. In Hinblick auf politische Entwicklungen ist vor allem die Auswirkung von Demokratie und Demokratisierung auf Sozialleistungen interessant, wobei anzunehmen ist, dass sie zur Ausweitung von Sozialleistungen beitragen. Ebenfalls unter Punkt 4 werden im Anschluss konkrete sozialpolitische Maßnahmen beider Staaten genauer betrachtet. Hier wird besonders auf die Einführung jener Sozialleistungen eingegangen, die dafür sprechen könnten, dass Taiwan und Südkorea sich von einer der Wirtschaft untergeordneten Sozialpolitik entfernen, die also letztendlich die Hypothese stützen. Konkret wird die Entwicklung von Krankenversicherung, Rentensystem sowie Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe näher betrachtet.

Abschließend soll beurteilt werden, ob sich die Hypothese nach Analyse aller relevanter Aspekte immer noch stützen lässt. Unter Bezug auf die definierten Charakteristika des *East Asian welfare state* soll herausgearbeitet werden, ob Taiwan und Korea bereits nicht mehr als solcher betrachtet werden können. Dies wird durch mögliche Entwicklungsrichtungen beider Wohlfahrtsstaaten ergänzt. Die abschließende Betrachtung könnte somit auch Rückschlüsse über den *East Asian welfare state* ermöglichen, etwa darüber, ob die Kategorie des *East Asian welfare state* überhaupt Sinn macht. Ist der *East Asian welfare state* „a long-term attribute or a transitory reflection of the stage of development of the countries in the region“ (Kwon 1998: 33)? Wie sich die Zukunft der Sozialpolitik in beiden Staaten beurteilen lässt, ist auch in Hinblick auf die in vielen traditionellen Wohlfahrtsstaaten stattfindende Diskussion zur generellen Zukunftsfähigkeit des Wohlfahrtsstaates in Zeiten von Globalisierung und erhöhter Standortkonkurrenz interessant.

2. Theoretischer Rahmen

2.1 Definition des *Wohlfahrtsstaates*

Unter einem *Wohlfahrtsstaat* wird in dieser Arbeit ein Staat verstanden, der eine wichtige Rolle beim Schutz und der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Wohlergehens der Bürger übernimmt.³ Der Staat übernimmt durch sozialpolitische Maßnahmen die Hauptverantwortung für die soziale und ökonomische Sicherheit der Bevölkerung.⁴ Die inhaltliche Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates ist von Staat zu Staat unterschiedlich.

Der Wohlfahrtsstaat beruht auf den Grundsätzen der Chancengleichheit, gerechter Verteilung von Reichtum und auf dem Prinzip der Verantwortung für diejenigen, die selbst nicht in der Lage sind, für sich zu sorgen.⁵ Für den Einzelnen ergibt sich hieraus der Anspruch auf Unterstützung in Notsituationen: „If anyone's income falls short, it should be supplemented not as an act of charity but as an act

3 Encyclopædia Britannica 2012, <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/639266/welfare-state> (30.07.2012)

4 Collins Dictionary 2012, <http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/welfare-state> (30.07.2012)

5 Encyclopædia Britannica 2012, <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/639266/welfare-state> (30.07.2012)

of social justice“ (Girvetz 1968: 514). Welche Situationen dies genau sind, wird jedoch von Staat zu Staat unterschiedlich aufgefasst. Nicht nur die Verbesserung der Lebensbedingungen der Betroffenen oder einzelner Gruppen ist von Bedeutung, sondern grundsätzlich das „Wohlergehen der Gesamtbevölkerung“ (Kaufmann 2003: 37):

Dabei liegt ihr Sinn [der Sinn sozialpolitischer Maßnahmen] nicht nur im individuellen, sondern auch im *kollektiven Nutzen*, z.B. der Humanvermögensbildung, der Aufrechterhaltung des sozialen Friedens oder der Steigerung der Arbeitsproduktivität. (Kaufmann 2003: 47; Hervorhebung im Original)

In einem Wohlfahrtsstaat erfolgt eine gewisse Umverteilung von Ressourcen von den Reicheren zu den Ärmeren (Ku / Huang 2011: 733). Umverteilung kann sowohl zwischen verschiedenen Generationen als auch innerhalb einer Generation erfolgen (Ku / Huang 2011: 733), zum Beispiel durch progressive Steuersätze (Girvetz 1968: 515).

Was die konkreten Inhalte der Sozialpolitik in einem Wohlfahrtsstaat angeht, so ist es schwierig, bestimmte Inhalte als absolut notwendig anzusehen. Um Raum für verschiedene Ausprägungen des Wohlfahrtsstaates zu lassen, ist es wichtig, die Definition nicht zu eng zu fassen. Sozioökonomische Sicherheit, d.h. die Möglichkeit ein Leben nach grundlegendsten Lebensstandards zu führen, ist dabei nur ein Aspekt des Wohlfahrtsstaates (Ku/ Huang 2011: 733): „The essence of the welfare state is government-protected minimum standards of income, nutrition, health, housing, and education, assured to every citizen as a political right, not as charity“ (Wilensky 1975: 1). Wohlfahrtsstaatspolitik beinhaltet also mindestens folgende zwei Aspekte: Erstens, den Versuch, diejenigen, die alleine nicht in der Lage sind, ein minimales Einkommen zu erwirtschaften, vor Armut zu schützen; und zweitens, die Versicherung möglicher Risiken (zum Beispiel Unfall, Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit) und somit die Verhinderung von Notsituationen (vgl. Briggs 1961: 228). Ein möglicher dritter Punkt wäre von Klasse und Status unabhängiger Zugang zu Bildung und zu sozialen Leistungen im Allgemeinen (vgl. Briggs 1961: 228). Dies spiegelt wider, dass manche Wohlfahrtsstaaten das Ziel verfolgen, unterschiedliche Startchancen des Einzelnen auszugleichen (Ritter 1991: 16), die Kräfte des Marktes also zu modifizieren (Briggs 1961: 228), d.h. die durch den Markt zugewiesenen Position mit dem Ziel des Unabhängigwerdens sozialer Sicherheit vom Markt zu beeinflussen (Dekommodifizierung). Die Sozialpolitik verschiedener Wohlfahrtsstaaten umfasste jedoch nicht immer von Anfang an die gesamte Bevölkerung (Briggs 1961: 224). So war zum Beispiel eine Reihe von Sozialleistungen in den USA zuerst auf Veteranen und Mütter beschränkt (vgl. Skocpol 1992). Gerade auch für Ostasien ist die schrittweise Einführung von Sozialleistungen für bestimmte Zielgruppen charakteristisch. Universaler Zugang zu Sozialleistungen wird somit zunächst nicht als absolut notwendige Bedingung betrachtet.

Letztendlich ist von Staat zu Staat unterschiedlich, inwiefern diese drei Aspekte erfüllt werden. Risiken wie Unfall, Krankheit, Alter oder Arbeitslosigkeit mag in bestimmten Kontexten allesamt vorgebeugt werden, in anderen Staaten werden sie vielleicht anders gewichtet, die deswegen jedoch nicht weniger als Wohlfahrtsstaat zu betrachten sind. Dies sind genau die verschiedenen Ausprägungen des Wohlfahrtsstaates in unterschiedlichen nationalen Kontexten.

Solche kontextuellen Unterschiede werden auch deutlich, wenn man die Verwendung der Begriffe *Wohlfahrtsstaat* und *Sozialstaat* in Deutschland betrachtet. *Wohlfahrt* ist in Deutschland eher negativ konnotiert (Schmid 2011: 117). *Wohlfahrtsstaat* steht hier meistens für eine Art *Versorgungsstaat* nach skandinavischem Modell (Kaufmann 2003: 16, Ritter 1991: 7), „mit umfassender Staatsbürgerversorgung und stärkere[r] ökonomische[r] Intervention“ (Schmid 2011: 117). Der Eindruck des Versorgungsstaates mag auch daher kommen, dass soziale Maßnahmen in Großbritannien und Skandinavien meistens in die staatliche Administration eingegliedert sind, während in Deutschland „die Träger sozialer Maßnahmen zumeist selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts wie Sozialversicherungen oder Kommunen sind; in manchen Fällen erfolgt die Aufgabenerfüllung sogar teilweise über private Träger“ (Kaufmann 2003: 34).

Stattdessen spricht man im Deutschen normalerweise von Deutschland als *Sozialstaat* (Schmid 2011: 117). Dies legt nahe, dass es notwendig sei, zwischen *Sozialstaat* und *Wohlfahrtsstaat* zu unterscheiden. Eine solche Unterscheidung scheint jedoch nur im Deutschen üblich zu sein. Im Englischen hingegen bzw. generell im internationalen Kontext wird durchgängig vom *welfare state* gesprochen (Kaufmann 2003: 16). *Welfare state* ist nicht so eng gefasst wie der deutsche Begriff *Wohlfahrtsstaat*, sondern eine Bezeichnung, die auch den deutschen *Sozialstaat* mit einschließt. Der Begriff *welfare state* an sich sagt nichts über die verschiedenen Ausprägungen in unterschiedlichen Staaten aus.

Um Spielraum für die unterschiedlichen Ausprägungen des Wohlfahrtsstaates zu lassen, ist es sinnvoll, die Definition möglichst weit zu fassen. Der Begriff *Wohlfahrtsstaat* wird in dieser Arbeit nicht so verwendet wie im deutschen Sprachgebrauch üblich, sondern als direkte Übersetzung des englischen *welfare state*, d.h. als Überbegriff, der dann wiederum verschiedene Unterkategorien einschließen kann (vgl. dazu Kaufmann 2003: 16, der ähnlich mit dem Begriff umgeht).

Wie das Beispiel des deutschen Begriffs *Sozialstaat* deutlich macht, bestehen nationale Unterschiede im Verständnis vom Wohlfahrtsstaat, die unter anderem aus unterschiedlichen historischen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen resultieren (Kaufmann 2003: 34). Durch diese nationalen Unterschiede ist es schwierig, Wohlfahrtsstaaten überhaupt zu vergleichen, denn der „*Zusammenhang zwischen sozialen Problemlagen und institutionellen Antworten*“ [Hervorhebung im Original] entwickelte sich immer in einem bestimmten nationalen Kontext und ist demnach auch normativ unterschiedlich aufgeladen (Kaufmann 2003: 20).

Grundsätzlich stellt sich bei Wohlfahrtsstaaten die Frage nach Kosten und Nutzen, die „productivity debate“ (Girvetz 1968: 516). Zum einen muss überlegt werden, in welchem Ausmaß es sich für Arbeitgeber überhaupt lohnt, Sozialabgaben zu bezahlen. Zum anderen muss sichergestellt werden, dass die Anreize zu arbeiten groß genug sind, und gleichzeitig diejenigen, denen es nicht möglich ist ihren Lebensunterhalt zu sichern, ausreichend geschützt werden. Der Staat ist beiden Seiten gegenüber verantwortlich, er muss die „Unabhängigkeit wirtschaftlicher Unternehmerfunktionen“ gewährleisten sowie die Rechte aller Bürger gegenüber den Arbeitgebern schützen (Kaufmann 2003: 9). Über dieses

Spannungsfeld zwischen freiem Markt und Absicherung, in dem sich der Wohlfahrtsstaat bewegt, lassen sich die unterschiedlichen Varianten des Wohlfahrtsstaates erklären (Kaufmann 2003:) (vgl. Punkt 2.2).

Wohlfahrtsstaatlichkeit ist nicht an ein bestimmtes politisches System gebunden. Inwiefern Demokratie beim Ausbau sozialer Leistungen eine Rolle spielt, soll später noch diskutiert werden. Grundsätzlich kann jedoch festgehalten werden, dass Staaten unterschiedlicher politischer Systeme Wohlfahrtspolitik betreiben (Ritter 1991: 10), autoritäre Regime dementsprechend genauso wie Demokratien. Auch in Deutschland ist der Beginn der Sozialstaatlichkeit einer Zeit zuzuordnen, in der keine Demokratie herrschte. Bismarcks Bemühungen, die Sozialversicherung einzuführen, werden oft als Versuch gewertet,

durch eine von konservativen Vorstellungen bestimmte, paternalistische Politik das Bedürfnis nach sozialer Sicherheit zu befriedigen, um damit den Druck, die Unterschichten sozial und politisch zu emanzipieren, abzulenken und die Umwandlung einer stark obrigkeitstaatlich geprägten konstitutionellen Monarchie in eine moderne Demokratie nach westlichem Muster zu verhindern (Ritter 1991: 23).

2.2 Theorien zur Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten

Was die Entstehung von Wohlfahrtsstaaten angeht, so gibt es verschiedene theoretische Ansätze, von denen die drei wichtigsten kurz vorgestellt werden.

Erstens sind hier funktionalistische Theorien zu nennen, die davon ausgehen, dass die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates eine logische Folge auf die Herausforderungen der Industrialisierung ist: „economic growth and its demographic and bureaucratic outcomes are the root cause of the general emergence of the welfare state [...]“ (Wilensky 1975: xiii). Die Industrialisierung wirke in zwei Richtungen, sie sei der Prozess, „der gleichzeitig soziale Probleme erzeugt und durch das damit einhergehende Wirtschaftswachstum die Mittel zu ihrer Bewältigung hervorbringt“ (Kaufmann 2003: 27). Durch Industrialisierung entstünden erst Phänomene wie Verstädterung und Veränderung der Arbeitsbedingungen, Verlust der Möglichkeit sich selbst zu versorgen (Kaufmann 2003: 45) und auf lange Sicht auch der Zusammenbruch traditioneller Formen sozialer Sicherheit, etwa durch die Familie (Kasza 2002: 432); andererseits bestünden aber auch erst durch Industrialisierung die technischen und finanziellen Möglichkeiten, neu auftretenden sozialen und wirtschaftlichen Problemen zumindest teilweise vorzubeugen (Kasza 2002: 419).

Eine Frage, der sich dieser Ansatz stellen muss, ist: Wie lassen sich Unterschiede innerhalb der industrialisierten Staaten in Bezug auf Wohlfahrtsstaatliche Leistungen erklären? (vgl. Skocpol 1992: 13, Haggard / Kaufman 2008: 6) Nach der Logik der Industrialisierung müsste es zu einer Konvergenz aller entwickelter Staaten kommen: „The welfare state is a major structural tendency of modern society. With economic growth all countries develop similar social security programs“ (Wilensky 1975: 86). Dies entspricht jedoch nicht der Realität:

In a world where particular arrangements have been institutionalized and where local actors have adopted strategies that succeed in local terms, there is no automatic or necessary movement toward any particular definition of efficiency market dictated or otherwise. (Pierson 1996: 149)

Wilensky erwähnt zwar, dass man zur Analyse von Unterschieden auch politische und soziale Faktoren mit einbeziehen müsse (Wilensky 1975: xiv, 50ff), letztendlich bleibt für ihn aber die wirtschaftliche Entwicklung der Hauptfaktor für die Entwicklung eines Wohlfahrtsstaates (Wilensky 1975: 15).⁶

Diese Reduktion auf nur einen ausschlaggebenden Faktor und die Vernachlässigung anderer Aspekte wird häufig kritisiert (vgl. Kaufmann 2003: 35). Es ist fraglich, ob Industrialisierung und ihre Folgen wirklich der wesentliche Grund für die Entwicklung eines Wohlfahrtsstaates sind, oder „nur begleitende Erscheinungen“ (Aspalter 2003: 76f). Der genaue Kausalmechanismus, warum Industrialisierung letztendlich zu mehr Sozialleistungen führt, bleibt unklar.

Als zweiten Erklärungsansatz zur Entstehung von Wohlfahrtsstaaten lassen sich institutionelle Theorien ausmachen. Der Staat sei der wesentliche Akteur bei der Umsetzung eines politischen Kurswandels, Voraussetzung sei eine starke Zentralregierung mit entsprechender Exekutivgewalt (Lin 2006: 36). Der Staat wird als eigenständiger Akteur mit eigenen finanziellen und bürokratischen Mitteln betrachtet, die er zur Verfolgung seiner Ziele einsetzt (Ramesh 1995: 234). Inwiefern diese Ziele erreicht werden können, sei sowohl von bestehenden Organisationsstrukturen als auch von gesellschaftlichem Druck abhängig (Ramesh 1995: 234). Pfadabhängigkeit spielt hier eine wichtige Rolle, dass es also einfacher ist, einen Umbau des Wohlfahrtsstaates umzusetzen, wenn in irgendeiner Form schon ähnliche Organisationsstrukturen vorhanden sind, die dann angepasst werden (Skocpol 1992: 42): „[...] [T]oday's policymakers operate in an environment fundamentally shaped by policies inherited from the past [...]“ (Pierson 1996: 179). Ein typisches Beispiel, welches diese Theorie unterstützt, ist die Erweiterung von Sozialleistungen in den USA in den 1930er Jahren auf der Grundlage der bereits früher bestehenden Regelungen zu Sozialleistungen für Mütter und Veteranen (Skocpol 1992: 11).

Die Struktur der politischen Institutionen ermögliche bestimmten Gruppen den Zugang zu und die Beeinflussung der Regierungspolitik, während sie gleichzeitig anderen Gruppierungen Zugang und Einflussmöglichkeiten verweigere (Skocpol 1992: 54). Frühere politische Entscheidungen haben somit Auswirkungen auf heutige politische Auseinandersetzungen, was Pierson als *policy feedback* bezeichnet (Pierson 1996: 151). Staatlich Bedienstete seien insofern einflussreich, als dass sie Forderungen und Prä-

⁶ Interessant ist in diesem Zusammenhang eine Studie von Cutright (1965), der sowohl die Bedeutung von Demokratie als auch von wirtschaftlicher Entwicklung für soziale Sicherheit der Bevölkerung eines Landes untersucht. Cutright kommt zu dem Ergebnis, dass wirtschaftliche Entwicklung die Grundvoraussetzung für das Entstehen von Sozialpolitik ist (1965: 547) und dass in nicht-demokratischen Systemen grundsätzlich ein ähnliches Maß an sozialer Sicherheit gegeben ist, solange der Vergleichspunkt Demokratien mit ähnlichem wirtschaftliche Entwicklungsstand sind (1965: 548). Positive Veränderung in Bezug auf politische Repräsentativität können jedoch bei wirtschaftlich relativ weit entwickelten Staaten dazu beitragen, neue Programme zur sozialen Sicherheit einzuführen (1965: 547). Überraschend ist hier vor allem, dass erstens Demokratie eine untergeordnete Rolle zugesprochen wird (was sogar Cutrights ursprünglicher Hypothese widerspricht, vgl. 1965: 538) und zweitens, dass sich der Grad der wirtschaftlichen Entwicklung als entscheidend für die sozialpolitische Entwicklung herausstellt. Entscheidend bei solchen Untersuchungen ist auch die Wahl der Indikatoren. Hewitt (1977) untersuchte basierend auf alternative Kriterien wie Einkommensgleichheit und Chancengleichheit im Bildungsbereich erneut den Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und wohlfahrtsstaatlicher Politik (Hewitt 1977: 453ff). Mit Hilfe dieser Indikatoren kommt Hewitt jedoch zu ähnlichen Ergebnissen, dass nämlich ein signifikanter Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Entwicklungsstand und Einkommensgleichheit besteht, während dieser Zusammenhang für Demokratie, wenn gleichzeitig wirtschaftliche Faktoren mit einbezogen werden, weniger robust ist (Hewitt 1977: 460). Wirtschaftliche Entwicklung spiele also letztendlich die entscheidende Rolle.

ferenzen gesellschaftlicher Interessengruppen ausgesetzt seien und gegebenenfalls aber auch unabhängig von diesen Forderungen Entscheidungen treffen können (vgl. Korpi 1989: 312). Beim institutionellen Ansatz stehen also „*Prozesse der politischen und administrativen Problemlösung*“ (Kaufmann 2003: 28; Hervorhebung im Original) im Vordergrund. Am Beispiel der Sozialleistungen für Veteranen und Mütter wird deutlich, dass Institutionen hier weit definiert zu verstehen sind, d.h. nicht nur im Sinne von Einrichtungen wie Behörden oder Organisationen, sondern vielmehr als Regelsystem, welches das Verhalten von Individuen und Gruppen beeinflusst. Wenn verschiedene Konzepte, Ideen oder Leistungen sich institutionalisieren, nehmen sie Form an und verfestigen sich, werden also allgemein anerkannt. Beim Einführen von Sozialleistungen für Veteranen lässt sich zum Beispiel der zu Grunde liegende Gedanke identifizieren, dass ein Recht auf Leistungen nur diejenigen haben, die zuvor etwas geleistet haben. Der Fortbestand dieser Art von Konzepten, Pfadabhängigkeit also, ist der wesentliche Punkt des institutionellen Ansatzes.

Drittens sei hier der *power resources approach* erwähnt, der in der Arbeiterbewegung, besonders in Gewerkschaften und der Stärke linker Parteien, den Ursprung des Wohlfahrtsstaats sieht. Entscheidende Grundannahme ist, dass die Machtressourcen, die in der Politik und auf dem Markt mobilisiert und eingesetzt werden können, je nach Klasse unterschiedlich seien (Korpi 1985: 312): Auf dem Markt bilden Kapital und wirtschaftliche Ressourcen die Grundlage der Macht und diese Ressourcen seien in der Regel mehr oder weniger ungleichmäßig zwischen sozialen Klassen und Interessengruppen verteilt. Was jedoch die Politik in einem demokratischen Staat angeht, so seien das Wahlrecht und das Recht, sich zu organisieren, die wichtigsten Machtressourcen (Korpi 1989: 312); über diese Ressourcen verfüge in der Regel jeder Staatsbürger. Gruppen, die im Hinblick auf ihre Marktressourcen relativ schwach sind (zum Beispiel Arbeiter), werden daher gerade versuchen, ihre politischen Machtressourcen einzusetzen, um distributive Konflikte zu beeinflussen; Akteure, deren Marktpositionen günstiger sind, werden jedoch dagegen Widerstand leisten, was eine Spannung zwischen Märkten und Politik schafft. In diesem Spannungsfeld entwickle sich nun der Wohlfahrtsstaat (Korpi 1989: 312). Entweder können durch Machtübernahme von Arbeiterparteien direkte Veränderungen bezüglich Sozialpolitik erzielt werden oder aber es kann aus der Opposition heraus starker Einfluss auf die Eliten ausgeübt werden, was Korpi als „contagion from the Left“ bezeichnet (Korpi 1989: 313). Es wird jedoch auch eingeräumt, dass neben der politischen und organisatorischen Macht der Arbeiterklasse und der linken Parteien noch andere Faktoren berücksichtigt werden müssen (Korpi 1989: 313, 323).

Der Wohlfahrtsstaat nehme also je nach Einwirkung auf die relative Bedeutung von Politik und Markt verschiedene Ausprägungen an (Korpi 1985: 1978). Stärker als bei den beiden anderen Ansätzen wird hier die Überzeugung deutlich, jeder Bürger habe bestimmte soziale Rechte (Kasza 2002: 419). Der *power resources approach* ist jedoch nicht mit neo-marxistischen Ansätzen gleichzusetzen, die die Gründe für die Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen in ihrem Beitrag zu Stabilisierung und Legitimation der Position der wirtschaftlich dominanten Klasse in einer kapitalistischen Gesellschaft sehen

(Korpi 1989: 311).

Neben diesen drei Ansätzen existieren noch viele weitere. Es wird deutlich, dass keine Theorie für sich genommen das Entstehen von Wohlfahrtsstaaten ausreichend erklären kann. Statt auf einzelne Faktoren kommt es vielmehr auf „die Art des Zusammenwirkens politischer, ökonomischer, kultureller und sozialer Bedingungen“ an (Kaufmann 2003: 324). Die drei Erklärungsansätze widersprechen sich nicht unbedingt, ihr Fokus liegt bloß auf unterschiedlichen Aspekten. Sie können demnach als sich ergänzend angesehen werden (Kaufmann 2003: 29).

Basierend auf dem institutionellen und dem *power resources approach* erstellte Esping-Andersen eine Typologie von Wohlfahrtsstaaten. Er betrachtet drei Faktoren als ausschlaggebend für die Ausprägung von Wohlfahrtsstaaten: die Art der Klassenmobilisierung (vor allem der Arbeiterklasse), klassenpolitische Koalitionsstrukturen und das historische Erbe der Regime-Institutionalisierung (Esping-Andersen 1990: 29). In jedem Staat ergibt sich entsprechend der oben genannten Faktoren ein anderes Bild, was wiederum zu unterschiedlichen Ausprägungen von Wohlfahrtsstaaten führt. Entscheidend für wohlfahrtsstaatliche Entwicklung waren also die Forderungen, die von verschiedenen Akteuren gestellt wurden (Esping-Andersen 1990: 21). In verschiedenen Staaten ergeben sich durch die unterschiedliche Voraussetzungen und Forderungen unterschiedliche Arten von Wohlfahrtsstaaten.

Esping-Andersen arbeitet drei Kategorien heraus, die sich vor allem in Hinsicht auf Dekommodifizierung⁷ und Stratifizierung⁸ unterscheiden. Die erste Kategorie bilden die *liberalen* Wohlfahrtsstaaten (u.a. USA, Kanada, Australien), in denen der Staat den freien Markt und private Absicherung fördert. Unterstützung basiert auf Bedürftigkeit, wobei die Regeln hierfür streng sind und der Bezug von Begünstigungen oft mit Stigmatisierung verbunden ist. Zu erhaltende Mittel sind darüber hinaus in aller Regel gering. Der Staat übernimmt nur eine niedrige Grundsicherung für Personen ohne andere Einnahmequellen (Scharpf 2000: 62). Es gibt somit nur in begrenztem Umfang universelle Transfers und nur eingeschränkte Sozialversicherungsleistungen. Der Dekommodifizierungseffekt ist in solchen Staaten gering, der Markt spielt für das Wohlergehen eines Großteils der Menschen eine wesentliche Rolle (Esping-Andersen 1990: 26).

Die zweite Kategorie nach Esping-Andersen besteht aus *konservativen* Wohlfahrtsstaaten (u.a. Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien), die weniger von liberalen Idealen als von der Aufrechter-

7 „Decommodification occurs when a service is rendered as a matter of right, and when a person can maintain a livelihood without reliance on the market“ (Esping-Andersen 1990: 21f). Dekommodifizierung meint also, den Einzelnen (und seine Arbeitskraft) weniger abhängig vom Markt zu machen. Der Staat kann durch Sozialpolitik Dekommodifizierung unterstützen, indem zum Beispiel eine Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung und Rentenversicherung eingeführt wird, die zur Minderung der Abhängigkeit von der eigenen Arbeit beitragen.

8 Stratifizierung meint die soziale Schichtung einer Gesellschaft, d.h. die auf Macht, Reichtum, Status, Bildung, Ethnie etc. basierende Einteilung von Individuen in verschiedene Schichten (vgl. Bêteille 1996: 846f). Wichtig ist in diesem Zusammenhang der Begriff soziale Mobilität, inwiefern es also möglich ist, sich durch Auf- oder Abstieg in eine andere Schicht hineinzubewegen (vertikale Mobilität) (Fisch 1973: 56f). Wohlfahrtsstaaten können durch bestimmte Leistungen Einfluss auf den Grad der Stratifizierung nehmen. So wirken Sozialleistungen, die universal sind, auf die also jeder Bürger Anspruch hat, besonders der Stratifizierung entgegen, erhöhen somit die soziale Mobilität und sorgen für gleiche Ausgangschancen. Im Gegenteil dazu tragen Leistungen, auf die nur bestimmte Gruppen Anspruch haben, zur Verstärkung der Stratifizierung bei.

haltung von Statusunterschieden geprägt sind: „[...] rights, therefore, were attached to class and status“ (Esping-Andersen 1990: 27). Deutlich wird die Bedeutung des Status unter anderem bei berufsgenossenschaftlichen Versicherungen sowie beim deutschen Krankenversicherungssystem, welches aus privaten und gesetzlichen Krankenkassen besteht. Ebenso wie in liberalen Wohlfahrtsstaaten ist die Umverteilungswirkung gering, das System trägt wenig zu sozialer Mobilität bei (Esping-Andersen 1990: 24). Im Unterschied zu liberalen Wohlfahrtsstaaten verfügen konservative Wohlfahrtsstaaten jedoch normalerweise über ausgeprägte Sozialversicherungssysteme; private Absicherung ist weniger verbreitet. Durch das Sozialversicherungssystem werden Versicherten im Falle von Arbeitslosigkeit, Invalidität und im Alter Leistungen „in Annäherung an das zuvor erzielte Arbeitseinkommen“ gewährleistet, „die also den Status, der im Arbeitsleben erreicht wurde, erhalten sollen“ (Scharpf 2000: 62). Berufstätige, die ihr Leben lang in die Sozialversicherungen eingezahlt haben, werden in Bezug auf Leistungen bevorzugt. Daraus folgt, dass Familien vom meist männlichen Hauptverdiener abhängig sind (Esping-Andersen 1997: 182).

Drittens gibt es *sozialdemokratische* Wohlfahrtsstaaten (v.A. vertreten durch die skandinavischen Staaten), die auf den Prinzipien der Universalität und Dekommodifizierung sozialer Rechte beruhen: „[T]he social democrats pursued a welfare state that would promote an equality of the highest standards, not an equality of minimal needs as was pursued elsewhere“ (Esping-Andersen 1990: 27). Universalität bedeutet, dass jeder Zugang zu den gleichen Leistungen hat, Bedürftigkeit oder Status sind kein Kriterium. Stattdessen wird das Angebot sozialer Dienstleistungen zum Beispiel für Familien mit Kindern oder für Ältere als „Bürgerrecht“ verstanden, auf das jeder Anspruch hat (Scharpf 2000: 63). In sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten sind die möglichen Bezüge wesentlich höher als in konservativen oder liberalen Wohlfahrtsstaaten. Anders als in konservativen Wohlfahrtsstaaten werden Bezüge weitgehend unabhängig von geleisteten Einzahlungen gewährt, da sie hauptsächlich aus Steuern finanziert werden. Da sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten hohe Beschäftigungsraten von Männern und Frauen fördern, ist die Abhängigkeit des Einzelnen, vor allem von Frauen, von der Familie verhältnismäßig gering (Esping-Andersen 1997: 182). Von den drei Kategorien wirken somit sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten am meisten dekommodifizierend (Esping-Andersen 1990: 27), d.h. der Einfluss des Marktes auf das Wohlergehen des Einzelnen ist geringer, Statusgleichheit und Chancengleichheit werden gefördert (Esping-Andersen 1990: 25).

Obwohl Esping-Andersen Staaten den drei Kategorien, oder wie er es nennt „Welten“, zuordnet, betont er auch, dass es keinen einzigen reinen Fall geben kann (Esping-Andersen 1990: 28). Auf die Veröffentlichung seines Werkes *Three Worlds of Welfare Capitalism* folgten Diskussionen, die die Klassifizierung bestimmter Länder oder auch die Methode an sich kritisierten (vgl. Kaufmann 2003: 22). Trotzdem ist Esping-Andersens komparativer Ansatz bis heute die am weitesten verbreitete Einteilung von Wohlfahrtsstaaten.

2.3 Die Debatte um den *East Asian welfare state*

Der *East Asian welfare state* ist ein kontrovers diskutiertes Phänomen. Nicht nur betonen unterschiedliche Wissenschaftler verschiedene Faktoren, die bei der Entwicklung des *East Asian welfare state* von Bedeutung waren, sie vertreten auch grundsätzlich unterschiedliche Ansichten, bezüglich der Frage, ob es überhaupt einen *East Asian welfare state* gibt.

Am Anfang der Debatte stand die Beschäftigung mit westlichen Erklärungsansätzen sowie Kategorisierungen (Ku 2005: 2), wobei hier vor allem Esping-Andersens Arbeiten eine große Rolle spielten. Ostasiatische Staaten lassen sich nicht klar einordnen und stellen eine Mischung aus Esping-Andersens liberalem und konservativem Modell dar (vgl. Ku 2005: 6). Es lässt sich eindeutig erkennen, dass sich die ostasiatischen Wohlfahrtsstaaten von sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten unterscheiden: der soziale und politische Kontext ist ein anderer, denn in Ostasien spielten linke Parteien oder Klassenmobilisation keine Rolle; in Ostasien nimmt die Familie eine wesentliche Funktion bei sozialer Sicherung ein, was in sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten nicht der Fall ist, und schließlich unterscheiden sie sich wesentlich in Bezug auf Dekommodifizierung und Stratifizierung, denn der *East Asian welfare state* reproduziert durch das Beitragssystem eher die Schichtung der Gesellschaft und die Wichtigkeit der Arbeitskraft, wohingegen der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat diesem entgegenwirkt (Lee/ Ku 2007: 209).

Es bleibt also die Überlegung, ob sich die ostasiatischen Staaten der konservativen oder liberalen Kategorie zuordnen lassen. Ku stellt in diesem Zusammenhang einige Merkmale hervor, die für eine Einordnung als konservativer Wohlfahrtsstaat sprechen: Gleichheit sei bei beiden nicht der zentrale Wert, die Zuordnung in eine bestimmte Versicherung erfolge anhand des beruflichen Status; vom Staat ergriffene Maßnahmen zur sozialen Sicherheit seien hauptsächlich im Interesse derer, die durch Arbeit zum Wirtschaftswachstum beitragen; und Einkommensumverteilung stünde weniger im Vordergrund als Chancengleichheit (Lee/ Ku 2007: 199, 2007: 210). Lee und Ku sprechen aber auch an, dass die soziale Mobilität in Ostasien im Vergleich zu konservativen Wohlfahrtsstaaten höher sei (Lee/ Ku 2007: 210). Ebenso macht Kwon einige wesentliche Unterschiede zwischen dem koreanischen Wohlfahrtsstaat und dem konservativem Wohlfahrtsstaat deutlich: hier sei zunächst wieder der fehlende Einfluss von linken Bewegungen erwähnt; die Ideologie, auf der Sozialpolitik beruht, sei in Korea die wirtschaftliche Modernisierung, während bei konservativen Wohlfahrtsstaaten eine paternalistische oder christliche Ideologie erkennbar sei; schließlich sei der Umfang der Sozialleistungen in Korea nicht mit den relativ umfassenden Leistungen in konservativen Wohlfahrtsstaaten zu vergleichen (Kwon 1999c: 141f). Auch was liberale Wohlfahrtsstaaten angeht lassen sich einige Ähnlichkeiten und einige Unterschiede ausmachen: Ähnlich ist, dass staatliche Unterstützung nach Bedürftigkeit berechnet wird und die möglichen Bezüge grundsätzlich relativ niedrig ausfallen (Lee/ Ku 2007: 210). Einen wichtigen Unterschied sehen Lee und Ku jedoch bezüglich der staatlichen Ausgaben für Sozialpolitik:

In a developmental welfare regime, the small scale of social expenditure is not for the sake of the free market; rather, it is to strive for economic development and to pour limited resources into activities and needs with productive purposes. In short, the low level of governmental social expenditure in the developmental regime is the result of state intervention, not the absence of it. (Lee/ Ku 2007: 210)

Es wird deutlich, dass die ostasiatischen Staaten keiner von Esping-Andersens Kategorien von Wohlfahrtsstaaten eindeutig zuzuordnen sind.⁹

Ramesh geht zudem ausführlich darauf ein, dass die unter Punkt 2.2 ausgeführten drei Erklärungsansätze sich nur schlecht auf Ostasien übertragen lassen. So müsste nach der funktionalen Erklärung ein Staat, dessen Industrialisierung schon besonders fortgeschritten ist, über höhere Sozialleistungen verfügen. Dies kann im Vergleich zwischen Singapur und Korea nicht bestätigt werden (Ramesh 1995: 233). Auch Midgley beschäftigt sich ausführlich mit dem Zusammenhang zwischen Industrialisierung und Wohlfahrtsstaatsentwicklung in Ostasien. Er kommt zu dem Schluss, dass die Tigerstaaten zwar während einer Phase der rapiden Industrialisierung ihre Sozialleistungen ausbauten, dass sich jedoch daraus keine Kausalbeziehung ableiten lässt:

While there is no doubt that social services in the four Asian NICs [newly-industrialized countries] have expanded significantly during the last two or three decades when these societies were experiencing rapid industrialization, it cannot be claimed that they emerged exclusively within the context of industrial development. (Midgley 1986: 233)

Midgley bezeichnet darüber hinaus die Entwicklung der Sozialpolitik in diesen Staaten als ad hoc und planlos (Midgley 1986: 233) und leitet aus dieser Unentschlossenheit eine „reluctance on the part of political elites to expand social programmes“ ab (Midgley 1986: 234).

Inwiefern der *power resources approach* für Ostasien relevant ist, sei ebenso fraglich,

because of the almost complete absence of social pressure for or against the establishment of social security in both countries. Public policy making in these countries is an entirely top-down process whose outcomes cannot be traced to societal pressures. (Ramesh 1995: 234)

Gewerkschaften waren entweder nicht vorhanden oder standen unter staatlichem Einfluss.

Von den drei unter Punkt 2.2 diskutierten Erklärungsansätzen ist der institutionelle Ansatz am ehesten dazu geeignet, auf Ostasien bezogen zu werden. Zwar kritisiert Ramesh, er sei für die Tigerstaaten unzulänglich, da er internationale und gesellschaftliche Restriktionen nicht ausreichend beachte (Ramesh 1995: 234). Kwon hingegen wendet den institutionellen Ansatz bewusst auf Korea an und findet ihn gerade deshalb hilfreich, weil er die politischen Akteure mit ihren Präferenzen und Strategien in den Vordergrund rückt (Kwon 1999c: 17). Wong ist ebenfalls der Ansicht, der institutionelle Ansatz könne die Schlüsselrolle des Staates bei der Einführung von Sozialleistungen in Taiwan und Korea gut erklären. Unklar bleibe jedoch, warum sich Prioritäten verändert und wie sich neue politische Ziele entwickelt haben (Wong 2004: 13).

Die meisten Wissenschaftler kommen insgesamt zu dem Ergebnis, dass sich die ostasiatischen Staaten nur schwer über auf westlichen Staaten basierenden Theorien erklären oder in die westlichen

⁹ In einem Artikel von 1997 reagiert Esping-Andersen auf Kritik, sein Modell schenke nationalen Besonderheiten nicht ausreichend Beachtung, und versucht Japan einzuordnen. Er kommt zu dem Ergebnis, dass Japan liberale als auch konservative Elemente aufweise, betont aber auch, es sei noch zu früh um festzustellen, ob Japan nun ein Mischtyp oder ein weiteres, viertes Regime darstelle (Esping-Andersen 1997: 187f).

Kategorien fassen lassen (Ku 2005: 7, Son 1998: 18).¹⁰ Wenn westliche Ansätze nicht ausreichen, so müssten für Ostasien andere Faktoren bei der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates eine Rolle gespielt haben, als dies im Westen der Fall war, bzw. es müsste eine neue Kategorie von Wohlfahrtsstaat definiert werden (vgl. Kwon 1999c: 141). Es besteht also ein gewisser Konsens, dass die Entwicklung der Sozialpolitik in Ostasien andersartig verlief. Wie genau diese Andersartigkeit jedoch zu charakterisieren ist, bleibt kontrovers (vgl. Holliday 2000: 706).

In den späten 1980ern und 1990ern erschienen mehrere Artikel, die sich speziell mit dem *East Asian welfare state* und für dessen Entwicklung relevante Faktoren beschäftigten (u.a. Midgley 1986, Jones 1990). Neben einigen Überblicksartikeln bestand der Großteil der Veröffentlichungen aus Fallstudien einzelner Staaten (u.a. Ku 1997 zu Taiwan und Kwon 1999 zu Korea).

Einen sehr interessanten Ansatz vertritt Jones, die argumentiert, die ostasiatischen Wohlfahrtsstaaten ließen sich auf die asiatische Kultur, vor allem den Konfuzianismus, zurückführen. Es gäbe „a common core of attitudes and beliefs of particular significance for the conduct of society“ (Jones 1990: 450). Sie bezeichnet die ostasiatischen Staaten als *oikonomic welfare states* (von griech. *oikos*: Haushaltsgemeinschaft): Die Familie wird als wichtigste Einheit innerhalb der Gesellschaft und auch als Modell für die Gesellschaft an sich betrachtet (Jones 1990: 450). Wohlfahrtsstaatliche Entwicklungen ließen sich über das „household management“ der Staaten für die „household economy“ erklären (Jones 1990: 446). Ein grundlegender Punkt ist hier, dass es in der „chinesischen Gesellschaft“ (wie Jones sie nennt) kein Konzept von *Rechten* und *Bürgern* gebe, sondern vielmehr Autorität, Pflicht und Ehrerbietung wichtig seien, mit der Erhaltung von Stabilität und Harmonie als höchstem Ziel (Jones 1990: 450). Letztendlich stünden die Gemeinschaft und das Wohl des „Haushaltes“ im Vordergrund (Jones 1990: 452):

It is the pursuit of prosperity which here calls for discipline and duty no less than family ambition. In which cause social services (like any other sort of service) are there to be useful, no more no less. (Jones 1990: 462)

Es gäbe kein Gefühl von Verantwortung des Staates gegenüber Bedürftigen (Jones 1990: 460), stattdessen begünstige der Konfuzianismus gegenseitige Hilfe in Notsituationen durch die engere Gemeinschaft, zum Beispiel in Form der Nachbarschaft (Jones 1990: 452). Eine Entwicklung hin zu einem Wohlfahrtsstaat nach westlichem Vorbild sei unter solchen Voraussetzungen nicht zu erwarten (Leisering 2002: 6).

Angenommen, die vier Tigerstaaten teilten tatsächlich die chinesische Kultur, so ist über den kulturellen Ansatz nur schlecht zu erklären, woher Unterschiede in deren Sozialpolitik kommen (Ku 2005: 14). Stattdessen betrachtet Jones sie als eine homogene Region. Sicherlich werden kulturelle Elemente die Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten beeinflusst haben, doch ist dies nur sehr schwer empirisch

¹⁰ Obwohl es sich um eine größtenteils von Wissenschaftlern geführte Debatte handelt, hat diese auch eine politische Dimension: Politiker können die Andersartigkeit Ostasiens bewusst hervorheben und zur Legitimation nutzen (vgl. Goodman/ White 1998: 17).

risch nachzuweisen (Goodman/ White 1998: 15f). Ebenso erscheint es problematisch, dass ein solcher Ansatz eventuelle Gemeinsamkeiten zwischen westlichen und asiatischen Wohlfahrtsstaaten sowie die ständige Veränderung sozialer Werte quasi ausschließt bzw. nicht erfasst (Goodman/ White 1998: 15f).

Ein anderer Ansatz ist der von Ramesh, welcher besonders betont, dass das internationale Umfeld die sozialpolitische Entwicklung in Ostasien einschränke. Diese Argumentation macht besonders für Singapur Sinn, das aufgrund seiner großen wirtschaftlichen Offenheit besonders abhängig von ausländischem Kapital und Exporten ist. Diese Abhängigkeit mache Singapur empfindlicher bezüglich Lohnkosten und schränke den Staat in seinem Spielraum ein, Steuern für eventuell notwendige Maßnahmen zu erheben (Ramesh 1995: 234f). Der Grundgedanke ist hierbei, dass die industrielle Struktur in jedem Staat verschieden sei, was wiederum Auswirkungen auf die Abhängigkeit von ausländischen Investitionen habe. Diese Unterschiede spielten eine entscheidende Rolle bei der Gestaltung der sozialen Sicherheitssysteme (Ramesh 1995: 234):

The NIEs [newly industrialized economies] have a much higher dependence on international trade than the average for high- or middle-income countries. In this sense, one would expect the NIEs to be far more cautious with public-spending commitments than the other countries. (Ramesh 2004: 31)

Ramesh geht es zwar hauptsächlich darum, die Unterschiede innerhalb der ostasiatischen Staaten zu erklären (bei ihm zwischen Korea und Singapur)¹¹, ein ähnlicher Gedanke wird jedoch auch von Ku vorgebracht:

It is true that the relatively low levels of social security expenditure and provision in the tigers show the way in which economic concerns – productivism – have been given priority over public responsibility for the meeting of social needs, but this could be an appearance of the late developed country struggling in global capital movement for better opportunity of competition. (Ku 2005: 12)

Man könnte dies als Konkretisierung der Industrialisierungstheorie auffassen: Industrialisierung habe in Ostasien nicht dazu geführt, dass die Staaten sich zu westlichen Wohlfahrtsstaaten entwickeln. Stattdessen spielen die Details der Industrialisierung, etwa die industrielle Struktur, sowie der internationale Wettbewerb eine entscheidende Rolle, und führten dazu, dass sich die ostasiatischen Staaten zu *East Asian welfare states* entwickelten.

Des Weiteren wird auch Legitimität häufig als ein wesentlicher Faktor für wohlfahrtsstaatliche

¹¹ Eine ähnliche Untersuchung legte Kim (2009) vor. Sein Hauptargument besteht darin, dass das Finanzsystem in der Anfangsphase institutioneller Divergenz besonders ausschlaggebend sei, während für die Weiterentwicklung der Divergenz dann das politische Regime sowie Wahlkampfüberlegungen eine wichtige Rolle spielten (Kim 2009: 3). Interessant ist Kims Ansatz aufgrund des Versuchs, zwei Gründe miteinander zu kombinieren und ihre Bedeutung auf unterschiedliche Zeitpunkte herauszuarbeiten. Der Schwerpunkt liegt jedoch auf dem ersten Faktor, dem Finanzsystem. Kim unterscheidet zwischen einem kreditbasierten (Korea) und einem marktbasieren (Singapur) Finanzsystem. Ein marktbasierter System sei besonders abhängig von Kapitalmärkten, Sozialpolitik werde hier vor allem als steuerliche Belastung gesehen und möglichst privat organisiert: „That is, the higher the ratio of market capitalization and foreign investment, the more likely to adopt private savings-based social security system“ (Kim 2009: 16). Daraus folgt für Kim die Existenz zweier verschiedener Gruppen: das *compensatory (CP)* und das *competitiveness-enhancing (CE) productivist welfare system*, jeweils repräsentiert durch Korea und Singapur (Kim 2009: 8). Das *compensatory productivist welfare system* zeichne sich im Gegensatz zum *competitiveness-enhancing productivist welfare system* dadurch aus, dass durch Sozialversicherung eine Umverteilung geschieht, während im *CE productivist welfare system* der Einzelne Geld für seine Altersvorsorge beiseite legen muss (Kim 2009: 7). Zwar geht es Kim eher um den Vergleich von Singapur und Korea und er geht nicht extra auf Taiwan und Hongkong ein. Dennoch ähnelt sein Ergebnis von zwei separaten Gruppen innerhalb des *productivist welfare system* dem anderer Wissenschaftler, was im Folgenden noch diskutiert werden soll.

Entwicklung in Ostasien angeführt. So argumentiert Aspalter, Wirtschaftswachstum in den Nachkriegsjahrzehnten habe zwar eine große Rolle gespielt, es diene aber letztendlich nur dazu, das eigentliche Ziel, Legitimität, zu erreichen: „[D]evelopmental states did in fact promote and extend social welfare, but only in times of political need“ (Aspalter 2006: 297). Die Sozialpolitik der ostasiatischen Staaten habe somit Wirtschaftswachstum gefördert anstatt es zu behindern und somit schließlich zur Legitimität der Regierungen beigetragen. Kwon veröffentlichte 1999 ein Buch mit dem Titel „The welfare state in Korea. The politics of legitimation“, in welchem er den Aspekt der Legitimität als Kernpunkt sämtlicher sozialpolitischer Entwicklungen ausmacht:

The hypothesis throughout this book is that the political and institutional logic behind social policy in Korea has been primarily determined by the politics of legitimation. By the politics of legitimation, we mean that the normative grounds of the overarching institutional polity framework are challenged, and those in power attempt to legitimize their activities by use of measures such as social policy. In other words, democratic deficiency engenders a need for social policy. This policy of legitimation stems from the violation of democratic principles that occurs when a group of actors seize and attempt to retain political power. Because of the democratic deficiency the threat of political challenge always exists, even when there is no over political opposition to the regime. (Kwon 1999c: 2f)

Wenn also die institutionelle Struktur aufgrund von Verletzung des demokratischen Prinzips nicht legitim erscheint und in Frage gestellt wird, können politische Akteure über verschiedene politische Maßnahmen versuchen, die Wahrnehmung ihrer Legitimität¹² zu verbessern, während die institutionelle Struktur nach wie vor undemokratisch bleibt (Kwon 1999c: 19f). Bezogen auf Korea stellt Kwon fest, dass seit den 1960ern eine eben solche Politik der Legitimierung stattgefunden habe, dass es heftige politische Kämpfe um die institutionelle Struktur gegeben habe, in denen die Legitimität der Institutionen als Ganzes in Frage gestellt wurden und die Machthaber versuchten, sie zu verteidigen (Kwon 1999c: 17). Das Verhalten der koreanischen Regierung sei eben dieser Logik gefolgt, sodass, ohne eine unmittelbare politische Herausforderung und Druck von sozialen Schichten gewisse Sozialleistungen eingeführt wurden (Kwon 1999c: 132).

Weitere Veröffentlichungen schreiben historischen Vermächtnissen, wie etwa der Kolonialzeit oder Parteisystemen besondere Bedeutung zu (vgl. Ku 2005: 11f, Ramesh 2004: 192). Holliday erwähnt auch den Aspekt der internationalen Umstände im Sinne von Verwundbarkeit, was besonders auf Taiwan und Südkorea zutrifft (Holliday 2000: 716f). Letztendlich stimmen die meisten Wissenschaftler überein, dass wohlfahrtsstaatliche Entwicklungen in Ostasien sich nicht über einen einzigen Faktor erklären lassen, stattdessen müsse man die entscheidende Kombination mehrerer Faktoren untersuchen (Holliday 2000: 716f, Midgley 1986: 235). Ku ist der Ansicht, die unterschiedlichen Schlussfolgerungen

12 Kwons Definition von Legitimität ist eine vom Verfahren bestimmte Legitimität: „Throughout this book the term 'legitimacy' refers to the conformity of regimes to the principles of democracy“ (Kwon 1999c: 18). Allgemeiner könnte man sagen: „[L]egitimacy has to do with the quality of authoritativeness, lawfulness, bindingness, or rightness attached to an order; a government or state is considered 'legitimate' if it possesses the 'right to rule'“ (Scaff 1996: 464). In jedem Fall ist es problematisch, das Maß an Legitimität, welches eine Regierung genießt, zu messen. Kwon geht deshalb so vor, dass er die kritischen Punkte, wo demokratische Grundsätze verletzt wurden und die Frage der Legitimität aufkam, untersucht. Durch die Einführung sozialpolitischer Maßnahmen habe die Regierung an solchen Punkten versucht, die Legitimität des gegenwärtigen Regimes zu steigern (Kwon 1999c: 19).

bezüglich relevanter Faktoren für Wohlfahrtsstaatsentwicklung in Ostasien seien vor allem auf das Fehlen empirischer Untersuchungen und vergleichbarer Datensätzen zurückzuführen (Ku 2005: 7).

Abgesehen von den für die sozialpolitische Entwicklung in Ostasien relevanten Aspekten geht es in der Debatte um den *East Asian welfare state* schließlich um die Frage, ob überhaupt von einer Art „ostasiatischem Modell“ die Rede sein kann. Selbst wenn man sich auf gewisse Merkmale einigen kann, die die Sozialpolitik aller ostasiatischen Staaten charakterisieren, reichen diese Gemeinsamkeiten nicht unbedingt aus, die Tigerstaaten einer eigenen Kategorie zuzuordnen.

Wissenschaftler, die den *East Asian welfare state* als Kategorie für sich betrachten, betonen die Gemeinsamkeiten in den ostasiatischen Staaten, wie zum Beispiel ähnliche Entwicklungsstrategien und Ähnlichkeiten im politischen Kontext (vgl. Aspalter 2006: 291). Laut Aspalter müsse man zwar Differenzen innerhalb des *East Asian welfare state* einräumen, der *East Asian welfare state* sei aber trotzdem ein Idealtypus, dessen grundlegende Logik und Ideologie in allen ostasiatischen Staaten vorzufinden sei (Aspalter 2006: 298). Er bezeichnet den *East Asian welfare state* als „conservative welfare regime“, welches als vierte Kategorie neben Esping-Andersens ursprünglichen drei Kategorien bestehe (Aspalter 2006: 299).¹³

Ähnlich geht Holliday vor, dessen Modell des „productivist welfare capitalism“ ebenfalls eine vierte Kategorie als Ergänzung zu Esping-Andersen darstellt (Holliday 2000: 708). Zentrale Aussage ist bei Holliday die Feststellung, dass es Staaten gebe, die aktive Sozialpolitik betreiben, während sie diese gleichzeitig anderen politischen Zielen unterordnen (Holliday 2000: 708): „The two central aspects of the productivist world of welfare capitalism are a growth-oriented state and subordination of all aspects of state policy, including social policy, to economic/industrial objectives“ (Holliday 2000: 709). Zwar unterteilt Holliday den *productivist welfare state* in mehrere Unterkategorien, doch er hält grundsätzlich daran fest, dass die Gemeinsamkeiten der Sozialpolitik ostasiatischer Staaten überwiegen:

Thus, a broad commonality of approach and orientation at the macro level combines with real differences at the micro level. Within a generally shared philosophy of welfare, actual policies differ in sometimes significant ways. (Holliday/ Wilding 2003b: 171)

Auch Jones' kultureller Erklärungsansatz betont die Gemeinsamkeiten der ostasiatischen Staaten und betrachtet sie als eine gemeinsame Art von Wohlfahrtsstaaten.

Im Gegensatz dazu sind andere Wissenschaftler skeptisch, ob der *East Asian welfare state* nicht als zu homogen gesehen wird, wo es doch auch nationale Unterschiede gebe:

Despite their common elements, however, the evolution of each country's welfare system has had its own distinctive trajectory and they differ today in consequence. National welfare systems have developed incrementally over time and have been conditioned by the structure and dynamics of the social, economic and political conditions in each country. [...] Given these differences, it is misleading to think in terms of one homogenous, over-arching 'East-Asian welfare model' common to these five¹⁴ societies. (Goodman/ White 1998: 14)

¹³ Die Kategorie der *konservativen* Wohlfahrtsstaaten nach Esping-Andersen benennt Aspalter um in „korporatistische“ oder „christlich-demokratische“ Wohlfahrtsstaaten (Aspalter 2006: 299).

¹⁴ Goodman und White beziehen hier Japan mit ein, sodass man insgesamt auf fünf Staaten kommt.

Ebenso argumentiert Ramesh, die Sozialpolitik in den Tigerstaaten unterscheide sich erheblich in Bezug auf Ausgaben, Umfang der Leistungen und Finanzierung, sodass es irreführend sei, von einem Modell zu sprechen (Ramesh 1995: 229). Kwon ist derselben Ansicht und betont, dass die jeweiligen politischen Institutionen in den einzelnen Staaten die Entwicklung der ostasiatischen Wohlfahrtsstaaten entscheidend prägten (Kwon 1998: 66f).

Der Ansatz von Holliday, den *productivist welfare state* in mehrere Unterkategorien einzuteilen ist ein Versuch, sowohl die Ähnlichkeiten in der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung in Ostasien als auch die nationalen Unterschiede zu berücksichtigen. Seine Kategorien nennt er *facilitative* (Hongkong)¹⁵, *developmental-universalist* (Japan, Südkorea und Taiwan) und *developmental-particularist* (Singapur)¹⁶ (Holliday 2000: 709ff). Sozialpolitik in den *developmental-universalist productivist welfare states* zeichne sich durch eine „aristocracy of labour“ aus, soziale Rechte seien vor allem den „productive elements of the population“ vorbehalten (Holliday 2000: 710). Dennoch gebe es in Japan, Korea und Taiwan Umverteilungseffekte durch die Sozialversicherungen und ein, wenn auch nur sehr grundlegendes, universelles Sicherheitsnetz (Holliday 2000: 711ff). Als Gemeinsamkeiten der drei Kategorien sieht Holliday niedrige Steuersätze, geringe Staatsausgaben und Sozialleistungen sowie erhebliche soziale Stabilität, erreicht durch die übergeordnete Strategie „stability through growth“ (Holliday 2000: 715).

Ähnlich geht Ramesh vor, der die vier ostasiatischen Staaten in zwei Gruppen aufteilt: Hongkong und Singapur als *liberal* und Taiwan und Korea als *conservative* (Ramesh 2004: 194), wobei der liberale Typ den Markt, der konservative Typ die Familie betone (Ramesh 2004: 192).¹⁷ Ramesh arbeitet anhand verschiedener Sozialpolitikbereiche die Gegensätze zwischen beiden heraus. So gebe es zum Beispiel nur in Taiwan und Südkorea eine Sozialversicherung, Gesundheitsversorgung laufe in Taiwan und Südkorea hauptsächlich privat, sei aber öffentlich finanziert, während in Hongkong und Singapur das Gegenteil der Fall sei. Auch für den Wohnungsbau (starke Beteiligung durch den Staat in Hongkong und Singapur, so gut wie keine in Taiwan und Korea) und die Bildungspolitik (staatliche Bereitstellung und Finanzierung auf allen Ebenen in Hongkong und Singapur, vor allem private Bereitstellung und Finanzierung im tertiären Bildungsbereich in Taiwan und Korea) macht Ramesh wichtige Unterschiede deutlich (Ramesh 2004: 191).

15 *Facilitative* bedeutet für Holliday vor allem, dass freier Marktwirtschaft und Marktkräften große Bedeutung beigemessen werden. Zwar besteht in den Bereichen Gesundheit und Bildung eine grundlegende, universelle, Versorgung. Jedoch fehlen jede Art von Transferleistungen, wie zum Beispiel öffentlich geregelte Renten, Arbeitslosenversicherung oder Kinderzuschüsse (Holliday 2000: 712).

16 Singapurs Sozialpolitik beruht auf zwei wesentlichen Aspekten: einem umfangreichen Wohnungsbauprogramm sowie dem Central Provident Fund, ein umfassender persönlicher Sparplan, der hauptsächlich der Absicherung im Alter dient, durch den jedoch keine Umverteilung erfolgt (Holliday 2000: 712f). Diejenigen, die aufgrund von Arbeitslosigkeit etc. nicht in den Central Provident Fund einzahlen, haben keinen Zugang zu Leistungen, sodass Sozialleistungen insgesamt sehr begrenzt sind (Holliday 2000: 713). Der Staat fördert also individuelle soziale Absicherung (Holliday 2000: 710).

17 Auch Ramesh nimmt Bezug auf die Arbeiten von Esping-Andersen. Er benennt Esping-Andersens sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat um in „progressive liberal“, den konservativen nennt er „progressive conservative“, sodass es bei ihm schließlich vier Typen gibt: *liberal*, *progressive liberal*, *conservative* und *progressive conservative* (Ramesh 2004: 192f). Als *progressiv* kann in seinen Augen ein Wohlfahrtsstaat bezeichnet werden, der sowohl universal als auch redistributiv ist (Ramesh 2004: 193).

Beide Einteilungen werfen neue Fragen auf, vor allem, ob man bei zwei Staaten mit ähnlicher Sozialpolitik direkt von einem neuen Typus sprechen kann. An dieser Stelle ist zunächst einmal nur festzuhalten, dass Taiwan und Korea von beiden Autoren der gleichen Kategorie zugeordnet wurden.

Auch Ku merkt an, dass es grundsätzlich schwierig ist, ein Modell zu erstellen, da niemals zwei verschiedene Staaten vollständig gleich sein könnten, und bezweifelt, ob es Sinn macht ein *East Asian welfare state*-Modell zu entwickeln (Ku 2005: 8). Die Staaten in Esping-Andersens Untersuchungen seien allesamt OECD-Staaten mit ähnlicher politischer und wirtschaftlicher Entwicklung. Wenn man nun aber versuche die ostasiatischen Staaten in diese Kategorien einzuordnen oder aus ihnen eine eigene Kategorie zu bilden, nehme man fälschlicherweise an, dass es sich bei den ostasiatischen Wohlfahrtsstaaten um stabile und reife Wohlfahrtsstaaten handle. Dies sei aber noch nicht der Fall, die Tigerstaaten befänden sich in ständiger Veränderung, was dem Grundgedanken eines *Regimes*¹⁸ widerspreche (Ku 2005: 9). Womöglich sei es also noch zu früh für ein Modell.¹⁹ Dieser Punkt wird in der abschließenden Betrachtung noch einmal aufgegriffen. Darüber hinaus betont Ku, wie wichtig es sei, dass den theoretischen Überlegungen zum *East Asian welfare state* auch empirische Untersuchungen folgen, da nur so ein Vergleich auf gleicher Augenhöhe mit Esping-Andersen möglich sei (Ku 2005: 8).

In einem 2007 erschienenen Artikel untersucht Ku in Zusammenarbeit mit Lee durch Faktor- und Clusteranalyse, inwiefern sich unter verschiedenen Wohlfahrtsstaaten ähnliche Cluster ergeben. Als Ergebnis erhielten sie jeweils die drei Hauptgruppen nach Esping-Andersen sowie zwei bis drei kleine separate Gruppierungen (Lee/Ku 2007: 205). Taiwan und Korea²⁰ bilden sowohl mit den Daten aus den 1980ern als auch aus den 1990ern ein Cluster für sich, „a new, distant group apart from the three worlds of welfare capitalism proposed by Esping-Andersen“ (Lee/Ku 2007: 206). Die Autoren werten dies einerseits als erneuten Beweis für die Existenz der drei Arten von Wohlfahrtsstaaten nach Esping-Andersen, stellen andererseits aber auch fest, dass sich Taiwan und Korea nicht in diese Kategorien einordnen ließen, was für die Notwendigkeit einer vierten Kategorie spreche (Lee/Ku 2007: 210f).

2.4 Merkmale des *East Asian welfare state*

In den Jahrzehnten unmittelbar nach den Zweiten Weltkrieg (bzw. im Falle Koreas nach dem Korea-Krieg) erlebten die vier Tigerstaaten extremes Wirtschaftswachstum mit durchschnittlichen Wachstumsraten von 5,5% für den gesamten Zeitraum von 1960 bis 1990 (World Bank 1993: 28). Zugleich nahm die Einkommensungleichheit stark ab während die Exporte von Industriegütern sowie die Produktivität

18 Mit seiner Einteilung der Wohlfahrtsstaaten in drei Regime übertrug Esping-Andersen den ursprünglich auf die Internationalen Beziehungen bezogenen und von Krasner als „set of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations“ (Krasner 1982: 186) definierten Regime-Begriff auf die Wohlfahrtsstaatsforschung. Gemeinsame Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren wirken sich auf das Zusammenspiel der Akteure aus und sichern die Beständigkeit des Regimes. Kernaussage der Regimetheorie ist somit die Möglichkeit einer dauerhaften Kooperation zwischen Staaten.

19 Esping-Andersen argumentiert in Bezug auf Japan ähnlich: der japanische Wohlfahrtsstaat befinde sich in einem Prozess der Weiterentwicklung, sei noch nicht institutionell verfestigt (Esping-Andersen 1997: 187).

20 Singapur und Hongkong werden als „city economies“ ausgeklammert (Lee/Ku 2007: 198).

der Landwirtschaft deutlich zunahm, was zu einer Verschiebung der wirtschaftlichen Strukturen führte (World Bank 1993: 27). Die Staaten industrialisierten sich und ein Aufholprozess zu den Industrieländern begann (World Bank 1993: 28).

Der *developmental state*-Ansatz ist ein Versuch, das starke Wirtschaftswachstum der ostasiatischen Staaten zu erklären.²¹ Geprägt wurde der Begriff *developmental state* von Johnson (1982), der sich zunächst mit der wirtschaftlichen Entwicklung Japans beschäftigte. Erst später wurde der Ausdruck, in Anlehnung an Johnson, von anderen Wissenschaftlern auch auf die Tigerstaaten bezogen (Lee/ Ku 2007: 200). Im Mittelpunkt steht hierbei der Staat, der bewusst und gezielt in die Wirtschaft eingreift, etwa durch die Förderung oder den Schutz bestimmter Branchen. Wirtschaftswachstum, Industrialisierung und Wettbewerbsfähigkeit seien die übergeordneten Ziele und genossen als solche höchste Priorität (Wade 1990: 25). Der Markt sei nicht frei, sondern „governed“ (vgl. Wade 1990), d.h. eine staatlich gelenkte makroökonomische Planung werde durch staatliche Intervention sowie umfangreiche Regulierung umgesetzt (Wade 1990: 26). Zum Beispiel kontrolliere der Staat Importe, Exporte und Devisen oder tätige bewusst Investitionen in Schlüsselindustrien (World Bank 1993: 84):

Using incentives, controls, and mechanisms to spread risk, these policies enabled the government to guide – or govern – market processes of resource allocation so as to produce different production and investment outcomes [...] (Wade 1990: 26).

Der Fokus lege hierbei besonders auf dem Transfer neuer Produktionstechnologien aus dem Ausland (Wade 1990: 26), bzw. generell auf Industrien, die für das Erreichen des Ziels der Industrialisierung als wichtig erachtet werden (Midgley 1986: 230): „The states decided which industries should be developed and chose who should enter these industries“ (Wu 2004: 91). Darüber hinaus seien intensive Beratung und Koordination zwischen Staat und dem privaten Sektor wesentlicher Bestandteil des Prozesses der Politikgestaltung und -umsetzung (Wade 1990: 26). Der Staat lege also die wirtschaftlichen Ziele fest, die dann vom Privatsektor umzusetzen sind, allerdings immer gesteuert durch das Schaffen bestimmter Anreize, Subventionen bzw. Sanktionen.

Ein interessanter Aspekt ist die Frage, inwiefern das politische System der ostasiatischen Staaten für das Funktionieren des *developmental state* eine Rolle gespielt hat. So meint Wade: „The corporatist and authoritarian political arrangements of East Asia have provided the basis for market guidance“ (Wade 1990: 27). Wobei der Schwerpunkt dieser Aussage nicht unbedingt auf „autoritär“ liegt (was zum Beispiel bei Japan nicht der Fall war), sondern vielmehr auf „a virtual monopoly of political power in a single party or institution over a long period of time“ (Wade 1990: 26). Konservative Eliten dominierten die Politik, während (anderen) Parteien, Gewerkschaften oder Interessengruppen kein Raum gegeben wurde (Leisering 2002: 7). Nur so hatte die Bürokratie genug Spielraum für wirtschaftliche Pla-

²¹ Der *developmental state*-Ansatz blieb natürlich nicht der einzige Erklärungsversuch. Eine andere Erklärung findet zum Beispiel die Weltbank, die eher die neoklassische Interpretation der Entwicklungen unterstützt. Nach dieser Ansicht steht der Markt im Mittelpunkt, während Staaten eine untergeordnete Rolle spielen. Das rasante Wirtschaftswachstum sei also darauf zurückzuführen gewesen, dass der Markt die Ressourcenallokation übernahm (World Bank 1993: 82). Der Staat, bzw. ganz konkret die acht HPAEs, habe lediglich ein geeignetes makroökonomisches Umfeld geschaffen, welches das Wirtschaften der Unternehmer ermöglichte (World Bank 1993: 82).

nung und Umsetzung (Önis 1991: 111).

Es soll hier nicht unerwähnt bleiben, dass der *developmental state*-Ansatz von einigen Wissenschaftlern kritisiert wurde und wird. So wird unter anderem argumentiert, er betone zu sehr die Rolle des Staates, ohne die Kooperation mit anderen Akteuren (wie zum Beispiel wichtigen Unternehmern aus dem Privatsektor) zu berücksichtigen (World Bank 1993: 13) oder er ignoriere die Interessenskonflikte innerhalb der Bürokratie sowie die weniger erfolgreichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen (Wu 2004: 94ff): „[I]t is inadequate to deal with the complexities of policy making and the initial economic action within the state“ (Wu 2004: 102).

Trotz dieser Kritikpunkte wird hier davon ausgegangen, dass die Anwendung der *developmental state*-Theorie auf Taiwan und Korea Sinn macht und die zu Grunde liegende Entwicklungslogik gut beschreibt. Auf dieser Basis werden nun der Zusammenhang zur Sozialpolitik sowie die für den *East Asian welfare state* wesentlichen Charakteristika herausgearbeitet. Hierbei soll auf die von verschiedenen Autoren erarbeiteten Merkmale eingegangen und so dargestellt werden, welche Übereinstimmungen und Kontroversen bestehen. Die Bezeichnung *East Asian welfare state* wurde als möglichst neutrale Formulierung gewählt, um Begriffe wie *productivist welfare state*, die einen einzelnen Aspekt besonders hervorheben, zu vermeiden. Inwiefern es sinnvoll ist, hier von einem Regime zu sprechen, wird in der abschließenden Betrachtung diskutiert (Punkt 5).

Dass Wirtschaftswachstum sowie Industrialisierung zentrale Ziele der ostasiatischen Staaten während der Nachkriegsjahrzehnte waren, wurde bereits dargestellt. Aus der starken wirtschaftlichen Orientierung lassen sich zwei Merkmale des *East Asian welfare state* ableiten: erstens, die **Unterordnung anderer Politikbereiche wie der Sozialpolitik unter die Wirtschaftspolitik**; zweitens, das **Erreichen von Wohlstand durch Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung**.

Was die Unterordnung der Sozialpolitik unter die Wirtschaftspolitik angeht, so ist Holliday einer der Wissenschaftler, der diesen Aspekt in den Vordergrund des *East Asian welfare state* stellt. Für ihn stellt der *productive welfare capitalism* eine vierte Kategorie neben den Kategorien nach Esping-Andersen dar:

Here, social policy is strictly subordinate to the overriding policy objective of economic growth. Everything else flows from this: minimal social rights with extensions linked to productive activity, reinforcement of the position of productive elements in society, and state-market-family relationships directed towards growth. (Holliday 2000: 708)

Sozialpolitische Maßnahmen, die umgesetzt wurden, mussten also immer einen erkennbaren Nutzen für die wirtschaftliche Entwicklung bringen:

In the productivist world, social policy was essentially an instrument for economic growth. It did not have autonomous goals, such as the preservation of status differentials or the pursuit of social justice, and was not a free-standing policy sphere. Rather, it was a subsidiary and dependent aspect of economic policy. (Kwon/ Holliday 2007: 243)

Deutlich wird die herausragende Bedeutung des Wirtschaftswachstums sowie die Instrumentalisierung

anderer Politikbereiche unter anderem in der Bildungspolitik.²² Die Regierungen der Tigerstaaten legten großen Wert auf den Ausbau des Bildungsangebots, welcher als sinnvolle Investition in gut ausgebildete Arbeits- und Fachkräfte gesehen wurde (Mok 2003: 38). Ausgaben für Bildung machen den größten Anteil an öffentlichen Ausgaben in allen vier Staaten aus (Mok 2003: 68) und sind selbst im internationalen Vergleich beträchtlich (Midgley 1986: 231). Ein weiteres Beispiel ist die relativ früh erfolgte schrittweise Einführung einer Versicherung für Industriearbeiter in großen Unternehmen (Wong 2011: 202), die eine wesentliche Rolle für die wirtschaftliche Entwicklung spielten: „For the sake of rapid industrialization and the minimization of possible trouble from labour movements, labour laws and related benefits have received a great deal of attention“ (Ku/ Huang 2011: 737). Der Fokus liegt hierbei eindeutig auf Investitionen in die Entwicklung von Humankapital (Aspalter 2006: 297). Deutlich wird die Unterordnung der Sozialpolitik auch daran, dass die wirtschaftlichen Planungskomitees häufig zugleich für Sozialpolitik zuständig waren (anstelle eines eigenen Ministeriums) (Gough 2004: 186).

Bezüglich der Relevanz dieses ersten Merkmals besteht ein breiter Konsens. Viele Autoren sehen eine starke Verbindung zwischen *developmental state* und der Sozialpolitik der ostasiatischen Staaten, was unter anderem daran deutlich wird, dass einige den *East Asian welfare state* als „developmental welfare state“ bezeichnen (z.B. Lee/ Ku 2007, Goodman/ White 1998: 15, Kwon 2005: 479). Lee hingegen vertritt die Position, *developmentalism* und *productivism* seien zwei verschiedene Ansätze. *Developmentalism* sei anders als *productivism* nicht von der Unterordnung (engl. *subordination*) der Sozialpolitik geprägt, sondern von einem integrativen Verhältnis von wirtschaftlicher Entwicklung und Sozialpolitik. Bestimmte sozialpolitische Maßnahmen seien selektiv umgesetzt worden, aus der Überzeugung heraus, dass sie positiv zur weiteren wirtschaftlichen Entwicklung beitragen (Lee 2007: 4f). Von *productivism* könne man nur in der Anfangsphase des *East Asian welfare state* bis hin zu den 1970ern sprechen (Lee 2007: 8). Später seien mehr und mehr sozialpolitische Maßnahmen umgesetzt worden, womit die Regierungen Forderungen aus der Bevölkerung nachgekommen seien. Das übergeordnete Ziel des Wirtschaftswachstums habe so an Bedeutung eingebüßt. Ebenso betrachtet Aspalter die Sozialpolitik der ostasiatischen Staaten nicht als konstant der Wirtschaft untergeordnet (Aspalter 2006: 297). Stattdessen sei eine selektive Bevorzugung politisch wichtiger Gruppen erfolgt mit dem Aufrechterhalten von Legitimität als wichtigstes Ziel. Dieser Gedanke soll in Zusammenhang mit Merkmal sechs erneut aufgegriffen werden.

Mit dem Fokus auf Wirtschaftswachstum und Industrialisierung verbanden die Tigerstaaten auch die Überzeugung, dass durch Wachstum, erhöhte Lebensstandards und Vollbeschäftigung jeder Einzelne selbst dazu in der Lage sein würde, sich abzusichern: „Aggregate economic growth, it was be-

²² Traditionell steht in Bezug auf den Wohlfahrtsstaat der Aspekt der Absicherung im Zentrum, Bildungspolitik hingegen wird nicht unbedingt zur Sozialpolitik gerechnet. Verschiedene Wissenschaftler setzen sich aufgrund der großen Bedeutung von Bildung für soziale Mobilität dafür ein, Bildung in Deutschland mehr Beachtung zu schenken bzw. in Bildung ebenso stark zu investieren, wie in Sozialpolitik (vgl. Allmendinger/ Nikolai 2010). In fast allen Publikationen zum *East Asian welfare state* wird die Bildungspolitik als wichtiger Bestandteil der Sozialpolitik behandelt, was wesentlich mit den hohen Ausgaben ostasiatischer Staaten für den Bildungsbereich zu tun hat.

lieved, provided the best social safety net, and social policies were designed to facilitate such growth“ (Wong 2011: 202). Dieses Argument besteht wiederum aus zwei Aspekten: erstens könne der Einzelne bzw. die Familie sich absichern, was der Staat durch erfolgreiche wirtschaftliche Planung ermöglicht habe, und zweitens sinke somit die Notwendigkeit für staatliche Sozialmaßnahmen und rechtfertige die niedrigen staatlichen Ausgaben in diesem Bereich (Holliday/ Wilding 2003b: 164). Die Möglichkeit zur privaten Absicherung wurde durch niedrige Besteuerung noch erhöht (Croissant 2004: 506). Hier wird deutlich, dass dies nur funktionieren kann, wenn der wirtschaftliche Aufschwung tatsächlich so groß ist, dass alle davon profitieren.

Soziale Sicherung durch Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und steigende Einkommen wird von einigen Autoren als eigenständiges Merkmal (Tang 2000: 139f, zitiert nach Lee/ Ku 2007: 201), von anderen nur ergänzend zu anderen Aspekten betrachtet. Da diese grundlegende Überzeugung für das Funktionieren des *East Asian welfare state* von besonderer Bedeutung und vor allem unter Berücksichtigung der späteren Entwicklung interessant ist, wird sie hier als eigenständiger Punkt behandelt.

Aus dem Vorangegangenen folgt als drittes Merkmal des *East Asian welfare state* die **hauptsächlich regulierende Rolle des Staates**. Da Sozialpolitik als solche nie eine unabhängige Position einnahm, sondern immer nur als die Wirtschaftspolitik fördernd verstanden wurde (Holliday/ Wilding 2003b: 165), war von vornherein ein Ausbau der Sozialleistungen und größeres staatliches Engagement nicht vorgesehen. Der Staat vermeidet die Übernahme von Verantwortung, was in der Rolle, die der Staat in der Sozialpolitik einnimmt, sichtbar wird. Kwon unterscheidet je nach Grad der staatlichen Interventionen drei Arten von Staaten: *provider*, *regulator* und *market-maintainer*. Ein Staat, der als *provider* auftritt, bietet Sozialleistungen an und finanziert diese. Ein regulierender Staat macht die entsprechenden Gesetze und Verordnungen für obligatorische Sozialleistungen, stellt jedoch nicht die erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung. Ein *market-maintainer* schließlich überlässt Sozialleistungen dem Markt, es gibt keine staatliche Intervention (Kwon 1999c: 23f). In Ostasien ist der Staat eher Regulierer denn Produzent von Wohlfahrt (Leisering 2002: 7): „The state in these countries is [...] a regulator which enforces welfare programmes without providing direct finance, whether based on social insurance schemes or a provident fund [...]“ (Goodman/ White 1998: 13). Sozialleistungen werden nicht unbedingt durch den Staat erbracht, auch Leistungen durch den Arbeitgeber und die Familie sind wichtig, ebenso wie das Bereitstellen von Leistungen durch den Privatsektor (vor allem im Bildungs- und Gesundheitsbereich) (Kwon/ Holliday 2007: 243), die teilweise staatlich reguliert werden (Leisering 2002: 7). Anstelle von staatlichen Behörden verwalten quasi-staatliche Einrichtungen die verschiedenen Fonds, an die Sozialabgaben gezahlt werden (Kwon 1998: 66).

Diese Rolle als Regulierer wird auch am Umfang der staatlichen Ausgaben für Sozialpolitik deut-

lich, die im Vergleich zu westlichen Staaten niedrig ausfallen (Goodman/ White 1998: 13)²³. Holliday und Wilding unterscheiden zwischen produktiven und unproduktiven Ausgaben: Während produktive Ausgaben zum Wirtschaftswachstum beitragen (etwa Ausgaben für Bildung), rentieren sich unproduktive Ausgaben wirtschaftlich nicht unbedingt (Holliday/ Wilding 2003b: 166). Die ostasiatischen Staaten investieren also bewusst in vermeintlich produktive Bereiche wie grundlegende Bildung und Gesundheit, schenken aber darüber hinaus gehenden Leistungen relativ wenig Beachtung (Gough 2000: 12). Die Ausgaben für Sozialleistungen sollen so möglichst niedrig gehalten werden:

Rather than being 'wasted' on 'unproductive' welfare expenditures, financial resources have been concentrated on economic development; governments have sought to keep expenditures on social assistance down and to design funded systems of social insurance which could also provide financial resources for investment in industry and infrastructure. (Goodman/ White 1998: 15)

Da Sozialpolitik vor allem als potentielle Belastung für die Wirtschaft gesehen wird (Holliday/ Wilding 2003b: 166f), schuf man bewusst Sozialversicherungssysteme, bei denen die staatlichen Beteiligung niedrig sind. Gleichzeitig war der Staat darum bemüht, die Lohnkosten durch solche Systeme nicht ansteigen zu lassen, was auch im Interesse der Unternehmer war (Haggard/ Kaufman 2008: 9f). Die staatlich festgesetzte exportorientierte Wirtschaftsstrategie, die hauptsächlich auf dem Export arbeitsintensiver Produkte beruhte, führte dazu, dass für die Produzenten die Flexibilität des Arbeitsmarktes von großer Bedeutung war (Haggard/ Kaufman 2008: 9f). Eine derartige Flexibilität wiederum konnte der Staat durch Regulierungen fördern.

Die Rolle des Staates in der Sozialpolitik hat also Auswirkungen auf die Ausgestaltung des ostasiatischen Wohlfahrtsstaats. Wenn die Kosten für den Staat niedrig gehalten werden, haben vor allem diejenigen Ansprüche auf Leistungen, die selbst einzahlen. Im Nachteil sind diejenigen, die nicht in der Lage sind, dauerhaft einzuzahlen, was vor allem geringer qualifizierte Beschäftigte betrifft (Chan 2007: 245). Diese Art der Finanzierung hat laut Kwon zu einem fragmentierten Wohlfahrtssystem geführt, in dem die Risikostreuung schmäler als in einem integrierten System sei, unter anderem erkennbar bei den Anfängen von Krankenversicherungen in Südkorea und Taiwan (Kwon 1998: 66). So sei der ostasiatische Wohlfahrtsstaat nicht besonders redistributiv (Kwon 1998: 66), erziele durch bestimmte „produktive“ Maßnahmen und Investitionen dennoch gute Wohlfahrtsergebnisse (Aspalter 2006: 298).

Aus westlicher Perspektive erscheinen die ostasiatischen Wohlfahrtsstaaten oft „günstig“, womit günstiger für den Staat gemeint ist. Dabei wird häufig vergessen, dass die Kosten nicht generell niedriger ausfallen, sondern von anderen Akteuren übernommen werden müssen (Croissant 2004: 520). Derartige Kosten lassen sich nicht nur in Geldwerten messen. Finanzielle Aufwendungen etwa durch Sozialversicherungsbeiträge fallen gleichermaßen unter Kosten wie Nichterwerbsarbeit (zum Beispiel Betreuung von Familienangehörigen) (Goodman/ White 1998: 18). Eine Unterteilung in produktive und unpro-

²³ Da jedoch durch den Staat ergriffene Maßnahmen nicht immer in staatlichen Ausgaben sichtbar werden, wäre es irreführend, allein die staatlichen Ausgaben als Maß für die Rolle des Staates zu betrachten (vgl. Goodman/ White 1998: 13). Beispielsweise schlagen sich steuerliche Vergünstigungen oder Regelungen in Bezug auf den Arbeitsmarkt nicht in staatlichen Ausgaben nieder.

duktive Ausgaben oder Arbeit gemessen allein am Beitrag zum BIP, bei der diejenigen, die außerhalb des formellen Arbeitsmarktes arbeiten als unproduktiv angesehen werden, macht vor diesem Hintergrund wenig Sinn (Chan 2007: 253). Eine Entscheidung der Regierung gegen „unproduktive“ Ausgaben führt lediglich zur Verlagerung der Kosten auf andere Akteure.

Die meisten Wissenschaftler betrachten die regulierende Rolle des Staates als eigenständiges Merkmal des *East Asian welfare state*, wenn dies auch teilweise anders formuliert wird. Holliday und Wilding betonen den vermeintlichen Widerspruch der Rolle des Staates stärker:

These states are strong in the sense that they are highly active in the social welfare field. Their role is limited in the sense that it tends to be restricted to regulation, enabling and organizing, rather than funding and providing. (Holliday/ Wilding 2003b: 169)

Auch Lee und Ku erklären, geringere Ausgaben im Sozialbereich seien nicht mit einer schwachen Regierung gleichzusetzen, da staatliche Eingriffe auf andere Art und Weise von Bedeutung sein könnten (Lee and Ku 2007: 202), wie zum Beispiel durch Regulierung. Tang betont die Kombination der niedrigen staatlichen Ausgaben für Sozialpolitik mit einem relativ geringen Haushaltsdefizit und flexiblem Arbeitsmarkt (Tang 2000: 139f, zitiert nach Lee/ Ku 2007: 201).

Als viertes Charakteristikum des *East Asian welfare state* kann das nur **schwach verbreitete Konzept des Wohlfahrtsstaates** ausgemacht werden. Die Tigerstaaten vermieden bewusst den Begriff *Wohlfahrtsstaat*, stattdessen überwog die Vorstellung von Eigenverantwortung (Holliday/ Wilding 2003: 166) bzw. von Verantwortung der Gemeinschaft, des Unternehmens und der Familie (Goodman/ White 1998: 14). Der Bezug von staatlicher Unterstützung wurde häufig stigmatisiert (Ku/ Huang 2011: 737), wurde als Abhängigkeit vom Staat betrachtet und war somit negativ besetzt (Kwon/ Holliday 2007: 243). Die Idee eines Anspruchs auf Sozialleistungen war demnach innerhalb der Gesellschaft kaum vorhanden; nur durch den eigenen Beitrag erwirbt man sich das Recht auf Leistungen²⁴:

One consequence is that there is little, or at best only a very weak, sense in these societies of a general right to welfare, of welfare as a right of citizenship. Rights may be secured through contributions to social or health insurance schemes, but not simply through being a citizen. (Holliday/ Wilding 2003: 167)

Ebenso wenig gab es Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit und Einkommensumverteilung (Jones 1990: 455).

Staatliche Sozialhilfeprogramme gibt es in fast allen Tigerstaaten, wenn auch im Vergleich zu westlichen Wohlfahrtsstaaten von kleinerem Umfang und mit geringeren Leistungen. Doch die Wenigen, die darauf Anspruch hätten, beziehen diese Leistungen aufgrund der damit verbundenen Stigmatisierung vergleichsweise selten (Tang 2000: 139f, zitiert nach Lee/ Ku 2007: 201).

Die ostasiatischen Staaten profitierten von diesen Einstellungen, da es damit nur begrenzt die Notwendigkeit gab, ihr eingeschränktes finanzielles Engagement zu rechtfertigen. Sie setzen bewusst keine sozialpolitischen Maßnahmen um, die zu erhöhter Abhängigkeit vom Staat führen könnten (wie zum Beispiel an der sehr niedrig gesetzten Grenze für den Bezug von Sozialhilfeleistungen deutlich wird).

²⁴ Generell war in Ostasien das Konzept individueller Rechte nicht besonders stark verbreitet (Chan 2007: 252).

Wird dieser Aspekt auch von den meisten Autoren angesprochen, so ist eine Einstellung oder ein Konzept sehr schwer messbar. Aus diesem Grunde ist zu erwarten, dass es bei der Betrachtung der Entwicklung des *East Asian welfare state* problematisch sein wird, hier eine Veränderung festzustellen.

Fünftens wurde in Ostasien, wie bereits erwähnt, der **Funktion der Familie bei der sozialen Sicherung** große Bedeutung beigemessen. Familien übernahmen traditionell in konfuzianischen Gesellschaften einen großen Teil der sozialen Sicherung und trugen zur sozialen Stabilität bei (Holliday/ Wilding 2003b: 168). Es wird häufig argumentiert, die drei Kategorien westlicher Wohlfahrtsstaaten auf Ostasien zu übertragen sei nicht sinnvoll, da staatliche Leistungen bloß die Versorgung durch die Familie untergraben und somit familiäre Bindungen schwächten und letztendlich die soziale Stabilität minderten (Holliday/ Wilding 2003b: 168). Die Bürger haben also zunächst keine Erwartungshaltung gegenüber dem Staat (siehe Merkmal vier). Der Staat kann die Versorgung durch die Familie dazu nutzen, eingeschränkte staatliche Leistungen zu rechtfertigen, und fördert aus diesem Grund familiäre Sicherung (Holliday/ Wilding 2003b: 168).

Wenn der Staat hauptsächlich reguliert und weniger finanziert, kann der Einzelne nur dann Leistungen beziehen, wenn er zuvor eingezahlt hat. Der *East Asian welfare state* baut ganz klar darauf auf, dass ein Familienmitglied, normalerweise der Mann, als Hauptverdiener kontinuierlich in die Sozialversicherung einzahlt und durch sein Einkommen seine Familie absichert²⁵, während die Frau sich normalerweise um Haushalt und Familie kümmert. Der Anteil von Frauen an den (Voll-)Erwerbstätigen ist niedrig (Croissant 2004: 515), jede Familie ist also darauf angewiesen, dass der Mann arbeitet. Einkommensumverteilung findet nur begrenzt statt, der Grad der Dekommodifizierung und Defamilialisierung²⁶ ist gering (Croissant 2004: 515). Folglich wird das Abhängigkeitsverhältnis, in welchem sich diejenigen, die kein persönliches Einkommen erwirtschaften, zum Beispiel Frauen oder alte Menschen, zu den Erwerbstätigen befinden, durch die Wohlfahrtspolitik reproduziert (Croissant 2004: 515).

Die Erwartung, die Familie müsse Verantwortung für das Wohlergehen ihrer Mitglieder übernehmen, kann positiv (als „a culture of solidarity and respect that is independent of economic need“) oder negativ (als „forced dependency for lack of alternatives“) belegt sein (Esping-Andersen 1997: 187). Spielt die Familie aus reiner Notwendigkeit eine große Rolle für soziale Sicherung, weil zum Beispiel aus finanziellen Gründen andere Möglichkeiten gar nicht erst in Frage kommen, oder ist dies eine bewusste Entscheidung, hinter der ein Konzept steht? Es herrscht große Übereinstimmung unter Wissenschaftlern, was die Bedeutung der Familie für soziale Sicherung in Ostasien angeht. Der rein normative, vom Finanziellen gelöste, Aspekt ist jedoch schwierig zu fassen.

25 Gab es auch relativ früh Versicherungen für Industriearbeiter in großen Unternehmen, so schlossen sie die Familienmitglieder des Arbeiters nicht mit ein. Leistungen für die Familie, wie zum Beispiel Arztbesuche, mussten von Erspartem bezahlt werden.

26 Eine mögliche Definition für Defamilialisierung lautet: „[T]he degree to which individual adults can uphold a socially acceptable standard of living, independently of family relationships, either through paid work or through social security provisions“ (Lister 1997: 173).

Die Tatsache, dass meistens **politische Überlegungen zum Ausbau von Sozialpolitik führten**, ist das letzte Merkmal des *East Asian welfare state*. Durch Wirtschaftswachstum und sozialpolitische Maßnahmen konnten die konservativen Eliten Legitimität generieren und soziale Stabilität ermöglichen (Holliday/ Wilding 2003b: 163). Dass die Tigerstaaten die Notwendigkeit sahen, ihre Existenz an sich rechtfertigen zu müssen, unter anderem durch Wirtschaftswachstum (Önis 1991: 116), hatte auch wesentlich mit externen Faktoren zu tun:

In all cases, growth was seen as a necessary condition for political survival following revolution in China (Hongkong, Taiwan), war in Korea (South Korea) and a contested post-imperial order in Southeast Asia (Singapore). (Holliday 2003: 72)

Darüber hinaus war innenpolitische Stabilität natürlich ein ebenso wichtiger Grund, dafür den Fokus auf Industrialisierung und Wachstum zu legen (Goodman/ White 1998: 15). In der direkten Nachkriegszeit sahen sich die ostasiatischen Staaten hauptsächlich dafür verantwortlich, durch konstantes Wirtschaftswachstum neue Arbeitsplätze zu schaffen und somit das Wohlergehen der Bevölkerung zu garantieren (Son 1998: 19).

Neben Wachstum nahm Sozialpolitik eine wichtige Rolle bei der Legitimierung der Regime ein. Das Streben nach Legitimität führte zur Bevorzugung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen. Sozialpolitische Maßnahmen richteten sich dementsprechend in erster Linie an politisch wichtige Interessengruppen (Ku/ Huang 2011: 737), deren Loyalität sich die Regierung zu sichern versuchte (Holliday/ Wilding 2003b: 162). Beamte etwa hatten in allen Staaten schon früh Anspruch auf umfassende Leistungen wie Krankenversicherung und Altersvorsorge, was für den Großteil der restlichen Bevölkerung lange undenkbar war. Diese Selektivität und starke Fragmentierung ist ein großer Kritikpunkt am *East Asian welfare state*, da sie sozioökonomische Ungleichheiten noch verstärken und einen großen Anteil der Bevölkerung außen vor lassen (Kwon 2005: 478f).²⁷ Die Tigerstaaten verwendeten Sozialpolitik auch als Instrument des Krisenmanagements, zum Beispiel als Reaktion auf soziale Unruhen in Hongkong und Singapur in den 1960er Jahren bzw. in Korea und Taiwan in den 1980ern (Holliday/ Wilding 2003b: 163). Tang geht sogar so weit zu sagen, die ostasiatischen Staaten hätten Sozialleistungen *ausschließlich* deswegen erweitert, um drohende Krisen zu verhindern (Tang 2000: 139f, zitiert nach Lee/ Ku 2007: 201)

Dass ein solch fragmentiertes Sozialsystem realisiert werden konnte, hing auch mit den politischen Umständen zusammen. In allen Staaten sei die politische Entscheidungsfindung von konservativen politischen Kräften dominiert worden, diejenigen, die benachteiligt wurden, hatten wenige Möglichkeiten die Entscheidungen der Regierung zu beeinflussen (Kwon 1998: 66). Ebenso fehlte es an signifikantem Einfluss von Gewerkschaften oder sozialdemokratischen Parteien (Kwon 1998: 66). Diese Abwesenheit von politischem Druck führte zur fragmentierten Ausgestaltung der Sozialleistungen.²⁸

²⁷ Jene Kritikpunkte, die natürlich nicht ausschließlich auf den *East Asian welfare state* zutreffen, werden in dem von Lee und Chan herausgegebene Buch „The crisis of welfare in East Asia“ (2007) besonders deutlich aufgezeigt.

Lee und Ku betrachten das Fehlen von universalen Sozialleistungen, das heißt von Leistungen, auf die jeder Bürger Anspruch hat, als separates Charakteristikum des *East Asian welfare state* (Lee/ Ku 2007: 202). Dieser Aspekt lässt sich jedoch auch unter Merkmal sechs fassen, da das fragmentierte Sozialsystem mit unterschiedlichen Leistungsansprüchen für verschiedene Gruppen Ausdruck der Tatsache ist, dass politische Überlegungen sowie das Streben nach Legitimität zum Ausbau von Sozialpolitik führten.

Für Aspalter ist der Aspekt der Legitimität das entscheidende Merkmal des *East Asian welfare state*, weswegen er kritisiert, man könne nicht immer von einer Unterordnung der Sozialpolitik unter das Wirtschaftswachstum sprechen (Aspalter 2006: 297). Wohlfahrtsstaatliche Leistungen seien in politischen Krisenzeiten ausgeweitet worden, wobei die wirtschaftliche Situation in den Hintergrund trat. Aspalter hat insofern Recht, als dass sich Leistungen für Industriearbeiter zwar über ihre Funktion für das Wachstum erklären lassen, besondere Sozialleistungen für Beamte und Militärs hingegen eine rein politische Dimension haben. Es erscheint sinnvoll, sowohl Wirtschaftswachstum als auch Legitimität als die wesentlichen Ziele der Regierungen zu betrachten. Diese Zielsetzung beeinflusste die Sozialpolitik der verschiedenen Staaten erheblich.

Die sechs Merkmale des *East Asian welfare state* seien noch einmal zusammengefasst: die Unterordnung anderer Politikbereiche wie der Sozialpolitik unter die Wirtschaftspolitik, das Erreichen von Wohlstand durch Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung, die hauptsächlich regulierende Rolle des Staates, ein schwach verbreitetes Konzept des Wohlfahrtsstaates, die wichtige Funktion der Familie bei der sozialen Sicherung sowie die Bedeutung politischer Überlegungen für den Ausbau von Sozialpolitik. Die einzelnen Merkmale für sich charakterisieren natürlich nicht nur den *East Asian welfare state*. Es bestehen einige Überschneidungen zu anderen Typen von Wohlfahrtsstaaten, zum Beispiel deutliche Parallelen zum konservativen Wohlfahrtsstaat nach Esping-Andersen in Bezug auf die Rolle der Familie oder die Fragmentierung der Leistungen (vgl. Esping-Andersen 1997: 183). Die Kombination aller Aspekte macht schließlich den *East Asian welfare state* aus.

3. Soziale Sicherung in Taiwan und Korea in den ersten Nachkriegsjahrzehnten

3.1 Ausgangssituation

Mit der Flucht der Guomindang nach Taiwan nach ihrer Niederlage gegen die Kommunistische Partei

28 Dass es in Ostasien erst relativ spät Forderungen nach mehr Sozialleistungen gab und die Bevorzugung einzelner gesellschaftlicher Gruppen so lange funktioniert hat, hängt neben den politischen Bedingungen und der unter Punkt vier bereits angesprochenen Stigmatisierung von Sozialleistungen auch mit einer relativ egalitären Verteilung von Einkommen vor dem Prozess der rapiden Industrialisierung zusammen (Önis 1991: 117). Ein relativ niedriges Niveau an Einkommensungleichheit als Ausgangslage trug somit zur Stabilität bei. Dieser Aspekt soll unter Punkt 3 in Bezug auf Taiwan und Korea erneut aufgegriffen werden.

erklärte Chiang Kai-shek (蔣介石) Taipei zur vorübergehenden Hauptstadt der Republik China. Der Anspruch, die einzig legitime Regierung Chinas zu sein und das Festland zurück zu erobern blieb bestehen. In Taiwan angekommen war die Regierung zunächst mit der Konsolidierung ihrer Macht beschäftigt.

Korea wurde mit Ende des Zweiten Weltkriegs und der Niederlage Japans unabhängig. In der Folgezeit entwickelten sich bis 1948 aus der sowjetischen Besatzungszone die Demokratische Volksrepublik Korea (Nordkorea), aus der US-amerikanischen Besatzungszone die Republik Korea (Südkorea). Rhee Syng-man war in umstrittenen Wahlen zum südkoreanischen Präsidenten gewählt worden. Der Koreakrieg von 1950 bis 1953 besiegelte die Teilung Koreas.

Als Folge dieser Kriege und der schwierigen internationalen Position wurde Wirtschaftswachstum als notwendige Bedingung für das Überleben beider Staaten angesehen (Holliday 2003: 72). Zunächst setzten beide Regierungen auf Importsubstitution als Entwicklungsstrategie (Haggard/ Kaufman 2008: 9). Importe sollten durch Inlandsproduktion ersetzt werden, was wiederum die Industrialisierung vorantreiben sollte. Doch schon in den späten 1950ern (Taiwan) bzw. den frühen 1960ern (Korea) fand ein Richtungswechsel hin zur Exportförderung statt und eine rapide Industrialisierung begann (World Bank 1993: 124).

Von 1960 bis 1985 stieg das Bruttosozialprodukt in Taiwan und Korea jährlich um durchschnittlich 6% (World Bank 1993: 29). Zugleich erlebten sie eine strukturelle Transformation: Industrie ersetzte Landwirtschaft oder Handel als dominierenden Wirtschaftszweig (Midgley 1986: 228). Der Ausbau der Industrie in allen vier Ländern war auch durch ein schnelles Wachstum des arbeitsintensiven, exportorientierten verarbeitenden Gewerbes gekennzeichnet (Midgley 1986: 228). Der Anteil der ostasiatischen Staaten an den weltweiten Exporten nahm merklich zu (World Bank 1993: 37). Bis 1975 hatte sich die sektorale Verteilung der Beschäftigung in Taiwan der Verteilung in den meisten Industrieländern angenähert. In Korea, wo der Anteil der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft vergleichsweise hoch blieb, nahm der Anteil der Erwerbstätigen in der industriellen Produktion ebenso zu. Neben Konsumgütern lag der Schwerpunkt hier vor allem auf der Schwerindustrie (Midgley 1986: 229). Dieser rasche Übergang wurde erst durch die schnelle Zunahme an qualifiziertem Humankapital durch Bildung und Ausbildung ermöglicht (Peng/ Wong 2004: 7). Die sektorale Verschiebung weg von der Landwirtschaft lässt sich auch am sinkenden Anteil der Landwirtschaft am BSP messen (World Bank 1993: 34).

Für die Bevölkerung Taiwans und Koreas bedeutete das Wachstum eine deutlich Verbesserung der Lebensbedingungen: Einkommen nahmen deutlich zu (Midgley 1986: 229), die Sterblichkeitsrate sank erheblich (World Bank 1993: 38).

Taiwan und Korea stellen typische Beispiele für den *developmental state* dar, in denen der Staat umfangreich in die wirtschaftliche Entwicklung eingreift (vgl. Punkt 2.4). Wirtschaftliche Entwicklung, definiert als Wachstum, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit, bildet die oberste Priorität staatlichen

Handelns. Der Markt wird durch das Formulieren bestimmter Ziele, die Förderung und den Schutz bestimmter Industrien gelenkt. Zwischen der Elite-Bürokratie, die für die Formulierung und Implementierung der Wirtschaftspolitik eine wichtige Rolle spielt, und der Privatwirtschaft bestehen enge institutionalisierte Verknüpfungen für Beratung und Zusammenarbeit (Önis 1991: 111). Dieser Aspekt wird besonders am großen Einfluss des Staates auf die Großkonzerne (*Chaebol*) in Korea deutlich (Önis 1991: 113), begünstigt durch deren niedrigen Anteil an Eigenkapital, was sie von den staatlichen oder staatlich kontrollierten Banken abhängig machte (Kwon 1999c: 74). Intensive Investitionen in Forschung und Produktion im Hightech-Bereich in Taiwan und Korea sind ein Beispiel dafür, dass die Regierungen eigene Pläne aufstellten, die zum Wirtschaftswachstum beitragen sollten (vgl. Greene 2008).

Wie ist der Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und Sozialpolitik nun zu sehen? „Aggregate economic growth, it was believed, provided the best social safety net, and social policies were designed to facilitate such growth“ (Wong 2011: 202). Die Ausgaben für Sozialpolitik in Taiwan und Korea waren in den ersten Jahrzehnten nach den Kriegen sehr niedrig. Vorhandene Sozialleistungen beruhten auf dem Prinzip der Sozialversicherung, wodurch die Kosten für den Staat niedrig gehalten werden konnten. Sozialleistungen waren also weniger redistributiv, profitieren konnten diejenigen, die Arbeit hatten (Wong 2011: 201).

Parallel zum Wirtschaftswachstum fand eine Entwicklung statt, die auch auf den Bereich der Sozialpolitik auswirkte: Einkommensungleichheiten nahmen merklich ab (World Bank 1993: 27), Armut sank (World Bank 1993: 33). Dieses Phänomen wird meistens als „growth with equity“ bezeichnet. Der Gini-Koeffizient, der 1953 noch bei 0.56 lag senkte sich innerhalb kürzester Zeit und hielt sich bei 0.30 (Wong 2003: 242). Ein Grund hierfür war eine vor der Industrialisierung sowohl in Taiwan als auch Korea durchgeführte Bodenreform, die zur Folge hatte, dass Landbesitz gleichmäßiger verteilt war und sich der Abstand zwischen den sozialen Schichten verringerte (Wong 2011: 211). Dies war vor allem in Taiwan von großer Bedeutung. Die KMT sah Sozioökonomische Gerechtigkeit als eine Möglichkeit, potentielle ethnische Spannungen zwischen Festländern und ethnischen Taiwanesen zu mindern, zumal die KMT-Unterstützer, die hauptsächlich aus Festländern bestanden, in der Minderheit waren (Wong 2011: 211). Aber auch in den anderen ostasiatischen Staaten spielte Wirtschaftswachstum, von dem möglichst viele profitieren konnten, eine wichtige Rolle und wurde von den Regierungen unterstützt (Peng/ Wong 2004: 6f). Hinzu kam, dass hohe Investitionen in die Entwicklung von Humankapital und universelle Bildung soziale Mobilität zusätzlich begünstigten (Wong 2011: 211). Generell gab es in den ostasiatischen Staaten nur wenig Bewusstsein für soziale Schichten, die meisten Menschen ordneten sich als der Mittelschicht zugehörig ein. Dies führte dazu, dass der spätere Kampf für mehr Sozialleistungen nie eine ideologischen Auseinandersetzung zwischen linken und rechten Parteien war (Wong 2011: 213). „Growth with equity“ trug enorm zur sozialen Stabilität bei. Es schien tatsächlich, als ob sich durch gleichmäßig verteiltes Wachstum jeder selbst absichern könne, weshalb Forderungen an den Staat zunächst fast gar nicht gestellt wurden.

Nachfolgend soll im Detail auf die sozialpolitische Entwicklung in Taiwan und Korea eingegangen werden. Unter Punkt 3.4 werden die Entwicklungen zusammengefasst und in Hinblick auf die Kriterien des *East Asian welfare state* überprüft.

3.2 Sozialleistungen in Taiwan in den Nachkriegsjahrzehnten

Nach der Ankunft der KMT in Taiwan regierte sie autoritär als dominante Partei. Die Grenze zwischen Staat und Partei verschwamm. Nicht nur waren Oppositionsparteien verboten, auch eine Reihe politischer Freiheiten wie freie Meinungsäußerung und Versammlungsfreiheit waren stark eingeschränkt (Lin/ Chou 2007: 105).

Wirtschaftliche Entwicklung, vor allem gleichmäßig verteilte Entwicklung, wurde zum wesentlichen Mittel, die Herrschaft der KMT sowie die Existenz der Republik China an sich zu legitimieren (Holliday/ Wilding 2003a: 29). Die ursprüngliche Strategie der Importsubstitution wurde in den 1960er und 1970er Jahren zugunsten einer Exportorientierung arbeitsintensiver Industriegüter aufgegeben, später rückten dann die Schwerindustrie und in den 1980ern schließlich die Hightech-Produktion in den Fokus (Holliday/ Wilding 2003a: 29, World Bank 1993: 124). In Taiwan spielten, anders als in Korea, kleine und mittlere Unternehmen eine wesentliche Rolle. Sie produzierten in den 1980er Jahren mehr als 60 Prozent der taiwanesischen Exporte (Holliday/ Wilding 2003a: 29) und beschäftigten mehr als 50 Prozent aller Arbeiter (Wu 2004: 98). Anders als Großunternehmen waren sie kaum staatlichen Einschränkungen unterworfen, wurden aber auch nicht besonders gefördert (Wu 2004: 108).

Die Abnahme von Einkommensungleichheiten im Zuge des Wirtschaftswachstums war auch in Taiwan deutlich zu merken. So betrug das Verhältnis der Einkommen des obersten Quintils zum untersten Quintil im Jahre 2005 6,0, verglichen mit 20,3 im Jahre 1952 (Lu/ Chiang 2011: 86). Insgesamt stieg das Einkommensniveau erheblich und die Lebensbedingungen besserten sich deutlich. Es profitierten also tatsächlich relativ viele Menschen vom Wirtschaftswachstum, was wiederum dazu führte, dass sich jeder selbst absichern konnte. Dieser Aspekt des *East Asian welfare state* schien also aufzugehen.

Dennoch entstanden in den Folgejahren verschiedene Arten von Versicherungen auf Taiwan. Das Konzept der Sozialversicherung bzw. generell Sozialpolitik hatte es in der Republik China bereits vor der Flucht der KMT nach Taiwan gegeben (Son 2001: 47). Die ab 1947 gültige Verfassung der Republik China beinhaltete einige Artikel zur sozialen Sicherheit, unter anderem wird dort bereits die Einrichtung einer Sozialversicherung erwähnt:

Für das soziale Wohl hat der Staat eine Sozialversicherung einzuführen. Alten, schwachen, invaliden sowie solchen Personen, die unfähig zum Erwerb des Lebensunterhalts oder die von einer außerordentlichen Katastrophe betroffen sind, hat der Staat angemessene Unterstützung und Hilfe zu gewähren.²⁹

²⁹ Artikel 155 der Verfassung der Republik China von 1947. Volltext der Verfassung verfügbar über die Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band 13 (1950), http://www.zaoerv.de/13_1950_51/13_1950_4_b_808_2_836.pdf (16.08.2012)

Doch aufgrund des Kampfes mit der Kommunistischen Partei Chinas und der Flucht nach Taiwan wurde das in der Verfassung vorgesehene umfassende Sicherheitssystem so nicht umgesetzt (Lin 2006: 17). Während die Zentralregierung ganz mit der Neuordnung der Regierungsstruktur beschäftigt war, wurde Sozialpolitik zunächst zurückgestellt (Ramesh 2004: 46). In Vorbereitung auf die Rückeroberung des kürzlich verlorenen chinesischen Festlands maß die nationalistische Regierung jedoch der Förderung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung auf Taiwan große Bedeutung bei, Taiwan sollte zum Vorzeigemodell für ganz China werden (Son 2001: 47).

1950 beschloss die Provinzregierung die Umsetzung der Arbeitsversicherung (engl. *labour insurance*). Der mit der Ausarbeitung des Gesetzentwurfes beauftragte Ausschuss konnte dabei von einer Gesetzesvorlage, die bereits 1929 von der nationalistischen Regierung in Nanking ausgearbeitet worden war, Gebrauch machen (Son 2001: 47). Sie galt zunächst nur für Firmen mit 20 oder mehr Angestellten, was 1960 auf zehn oder mehr und bis 1979 auf fünf oder mehr Angestellte gesenkt wurde (Ramesh 2004: 47). Vorerst konnten sich nur Industriearbeiter versichern lassen, dies wurde aber im Laufe der Zeit erweitert, sodass die Arbeitsversicherung schließlich für alle Arbeiter im Privatsektor offen war (Son 2001: 48). Trotz aller Erweiterungen deckte die Arbeitsversicherung in den späten 1980er Jahren nur 52 Prozent der Erwerbstätigen oder 22 Prozent der Bevölkerung ab (Ramesh 2004: 47).

Die Arbeitsversicherung versicherte Arbeiter gegen Krankheit, Arbeitsunfälle, Mutterschaft und Behinderung (Ku 1998: 128). Sie diente begrenzt auch der Altersvorsorge, da Arbeiter mit 65 Anspruch auf eine Einmalzahlung hatten (Ramesh 2004: 57). Die Kosten teilten sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer, wobei der Arbeitnehmeranteil bei 25 Prozent lag (Son 2001: 47). Anders als bei der Versicherung für Beschäftigte im öffentlichen Dienst deckte die Arbeitsversicherung immer nur den Arbeiter selbst ab, eine Mitversicherung der Familienangehörigen war nicht möglich (Ramesh 2004: 57).

Das Gesetz zur Arbeitsversicherung wurde 1958 von der Zentralregierung offiziell verabschiedet und von nun an wurde sie dem Innenministerium sowie der Abteilung für Soziale Angelegenheiten der Provinzregierung unterstellt (Son 2001: 48).

Im Folgenden führte die taiwanesische Regierung zwei weitere Versicherungen ein, die beide gezielt auf die Anhängerschaft der KMT ausgerichtet waren: 1953 die Versicherung für Militärs (engl. *military servicemen's insurance*), die jedoch nur verhältnismäßig wenig Menschen versicherte, und 1958 die wesentlich größere Versicherung für Angestellte im öffentlichen Dienst (engl. *government employees' insurance*). Auch hier konnte man auf Gesetzentwürfe aus der Nanjinger Zeit zurückgreifen (Son 2001: 48, Lin 2006: 17). Der Großteil der Soldaten und Beamten war mit der KMT vom Festland nach Taiwan gekommen und demnach handelte es sich um loyale KMT-Anhänger. Die Leistungen dieser beiden Versicherungen für der KMT verbundene Gruppen waren großzügig. Nicht nur konnten Versicherte ihre Familienangehörigen unproblematisch mitversichern lassen (Son 2001: 48). Die Versicherung für Beschäftigte im öffentlichen Dienst beinhaltete auch, anders als die Arbeitsversicherung, eine Rentenversicherung mit monatlichen Zahlungen anstatt Einmalzahlung nach dem Ausscheiden aus dem

Beruf (Son 2001: 52). Später wurde diese Versicherung auch auf Beschäftigte an Privatschulen und deren Angehörige ausgeweitet (Lin 2006: 18).

Sowohl die Versicherung für Beamte als auch die Arbeitsversicherung gerieten nach einiger Zeit ins Defizit. Die Regierung hielt es jedoch aufgrund des sich rasch wandelnden politischen Umfelds für sinnvoll, das Defizit aus öffentlichen Kassen zu decken, statt die Beiträge zu erhöhen (Ramesh 2004: 93).

Nach der Einführung dieser Versicherungen stand die Entwicklung des taiwanesischen Sozialsystems bis in die 1980er still (Kwon 1998: 44). Sozialpolitik war in dieser direkten Nachkriegszeit nie zur Umverteilung von Reichtum gedacht (Lu/ Chiang 2011: 102). Vielmehr wurde ein Sozialversicherungssystem für diejenigen aufgebaut, die wirtschaftlich oder politisch eine besondere Bedeutung hatten. Industriearbeiter, die wesentlich zu Wirtschaftswachstum und Industrialisierung beitrugen, wurden über die Arbeitsversicherung erfasst. Es handelte sich jedoch um einen sehr grundlegenden Versicherungsschutz, der sich nicht auf die Ehepartner oder Kinder der Versicherten erstreckte. Mitgliedschaft in der Versicherung basierte auf folgendem Prinzip:

A person who held a position in the labour market or had contributed to the state was most likely to get comprehensive care from social insurance. [...] The benefits people received were therefore closely related to their value in the labour market, while the unemployed and the disadvantaged suffered most. (Ku 1998: 128)

Niemand hatte also per se einen Anspruch auf Versicherung, die eigene Position am Arbeitsmarkt entschied über einen solchen Anspruch. Dies mochte damit zusammenhängen, dass die politischen Entscheidungsträger sich um die finanzielle Belastung sorgten, die sich negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirken könnte, und deswegen versuchten wohlfahrtsstaatliche Leistungen einzugrenzen (Lu/ Chiang 2011: 102). Diese Sorge wird auch der Grund gewesen sein, warum die eingerichteten Leistungen größtenteils in Form von Sozialversicherungen erfolgten, wodurch die Kosten für den Staat gering gehalten werden konnten.³⁰

Doch nicht nur finanzielle Überlegungen spielten eine Rolle; die Einführung der Arbeitsversicherung sollte eindeutig auch der Steigerung der Legitimität dienen, sowohl unter denjenigen, die mit der KMT nach Taiwan gekommen waren (und nicht unter die anderen Versicherungen fielen) als auch unter den einheimischen Taiwanesen (Kwon 1998: 47).³¹

Rein politisch motiviert war die Einrichtung der Versicherungen für die Militärs und Beschäftigten im öffentlichen Dienst, auf deren Loyalität das Regime angewiesen war. Soziale Sicherung, die über die Arbeitsversicherung hinaus ging, wurde zu einem Privileg derjenigen, die für den Staat arbeiteten (Kwon 1998: 46):

³⁰ Ausnahme ist hier natürlich die Versicherung für Beschäftigte im öffentlichen Dienst, da der Staat als Arbeitgeber hier einen erheblichen Anteil zu den Versicherungsbeiträgen leisten musste.

³¹ Grundsätzlich war das Wirtschaftswachstum der Hauptweg, auf dem die Regierung sich Legitimität zu erarbeiten versuchte. Durch Sozialleistungen wurden dann darüber hinaus bestimmte Gruppen gezielt angesprochen, um deren Loyalität zu sichern.

[T]he Kuomintang regime, over time, put a welfare state system in place that catered exclusively to the ruling elite and other social groups of strategic importance for the support of the military regime. The key target groups for social security coverage in this period were civil servants, military personnel, teachers and private school employees, and low-ranking district and block officers. (Aspalter 2006: 294)

Lin bezeichnet dies als „welfare clientelism“, abgesehen von einer minimalen Hilfe für die Armen stand die Versorgung der politisch wichtigen Personen im Vordergrund (Lin 2006: 12). Ideologisch lässt sich eine Orientierung Taiwans an den liberalen Wohlfahrtsstaaten (u.a. den USA) feststellen. Das Erbringen von Fürsorgeleistungen wurde nicht als Verantwortung des Staates betrachtet; vielmehr könne sich der Einzelne mit Hilfe der Familie privat absichern (Lin 2006: 12).

All diejenigen, die also unter keine der bisher genannten Versicherungen fielen, mussten sich selbst absichern. War ein Arztbesuch für viele eine große finanzielle Belastung, so wurde er durch die schlechte medizinische Versorgungslage in der Nachkriegszeit noch zusätzlich erschwert. Die Regierung schenkte dem Problem der Gesundheitsversorgung zunächst kaum Aufmerksamkeit. Anfang der 1970er kamen auf 1000 Einwohner statistisch gerade einmal 0,5 Ärzte sowie 2,5 Krankenhausbetten (Lu/ Chiang 2011: 87).³² Nach der Einrichtung des Gesundheitsministeriums 1971 wurde die Regierung in Bezug auf Gesundheitspolitik etwas aktiver (Lu/ Chiang 2011: 87). Sie erweiterte die zugelassene Anzahl an Medizinstudenten um dem Mangel an Gesundheitsfachkräften entgegenzuwirken, baute Krankenhauskapazitäten aus und versuchte die Zahl der medizinischen Zentren auf dem Land zu steigern (Lu/ Chiang 2011: 91).

Erst deutlich später wurde 1985 die Bauernversicherung probeweise eingeführt, die ebenso Krankheit, Mutterschaft, Behinderung und auch Beerdigungen abdeckte (Ramesh 2004: 47). Auch die Bauern waren oftmals loyale KMT-Anhänger (Aspalter 2006: 294). Aus der späten Einführung dieser Bauernversicherung lässt sich jedoch ableiten, dass die Regierung ihnen zunächst wenig politische Bedeutung zumaß und demnach keine Sozialversicherungen für sie schuf.

War das taiwanesisches Sozialsystem auch selektiv und schloss ohnehin schon benachteiligte Gruppen wie Kinder, Arbeitslose oder Rentner von der Sozialversicherung aus, so gab es doch eine Art von Unterstützung für die Armen (Ku 1998: 120). Das Social Relief Law von 1943 legte Hilfe für Menschen, die in Folge von Alter, Jugend, Schwangerschaft, Behinderung oder Katastrophen in Armut lebten, fest. Es wurde 1980 durch das Social Assistance Law ersetzt. Dies war insofern fortschrittlicher, als dass zum ersten Mal Einkommen anstelle von Ursache der Armut als wichtigstes Kriterium für Förderfähigkeit angewendet wurde. Allerdings enthielt das Gesetz keine konkrete Definition von Armut, so dass es im Ermessen der Regierungsbeamten lag, die Armutsgrenze festzulegen (Ku 2003: 133). Infolgedessen war die festgelegte Armutsgrenze so niedrig, dass nur 0,5 Prozent der Gesamtbevölkerung Anspruch auf Unterstützung hatte. Die möglichen Leistungen waren von Anfang an relativ gering (Ku 1998: 120).

³² Diese Werte sind als sehr niedrig einzuschätzen. Zum Vergleich: In Japan kamen 1980 auf 1000 Einwohner 1,3 Ärzte und 13,7 Krankenhausbetten. (World Bank 2012a und World Bank 2012b)

Der einzige Bereich der Sozialpolitik, in dem man wirklich von universalen Leistungen sprechen konnte, war die Bildungspolitik. Das taiwanesisches Bildungssystem war bis in die Mitte der 1980er Jahre stark zentralisiert und unterlag der strengen Planung der wirtschaftlichen Entwicklungsziele. Ziele der frühen Entwicklungspläne waren unter anderem die Erweiterung der technischen Ausbildung zur Unterstützung der exportorientierten Industrie. Es herrschte strenge Kontrolle über die Lehrinhalte an sekundären und tertiären Bildungseinrichtungen sowie die Anzahl der Schüler, die sich dort einschreiben konnten (Ramesh 2004: 164). Bildung war ein Mittel, mit Hilfe dessen der Bedarf an Arbeitskräften erfüllt werden sollte (Mok 2003: 43). Da sie allen zur Verfügung gestellt wurde, trug sie erheblich zur sozialen Mobilität bei und war somit ein wesentlicher Aspekt der taiwanesischen Sozialpolitik der ersten Jahrzehnte.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das taiwanesisches Sozialsystem am Anfang stark fragmentiert war. Die Bevorzugung gewisser Gruppen sollte zur Stabilität des Regimes beitragen, Schwache wurden hingegen kaum beachtet (Holliday 2000: 713): „Die taiwanesischen Machthaber betrachteten das Wohlfahrtssystem lediglich als funktionales Instrument des Machterhalts“ (Aspalter 2003: 79). Die Einteilung der Bevölkerung je nach Beitrag zur Wirtschaftsleistung oder Nähe zur KMT und darauf basierender Zugang zur Krankenversicherung führte zur Verstärkung von Ungleichheiten, nicht zu deren Minderung (Son 2001: 49).

3.3 Sozialleistungen in Korea in den Nachkriegsjahrzehnten

Nach der Ausrufung der Republik Korea amtierte Rhee Syng-man bis 1960 als erster Präsident Koreas. Die erste Zeit seiner Regierung zeichnete sich durch liberale Demokratie, allgemeines Wahlrecht, politische Freiheit für die Oppositionsparteien und freie Meinungsäußerung für die Presse. Die ersten Anzeichen einer autoritären Entwicklung kamen auf, als Rhee sich von der Demokratischen Partei löste (Kwon 1999c: 35). Er ging daraufhin gegen politische Gegner vor und wurde mehrfach durch manipulierte Wahlen wiedergewählt.

Die von Studenten geführte Aprilrevolution von 1960 beendete die Präsidentschaft Rhees. Es folgten zehn Monate demokratischer Regierung bis zum von Park Chung-hee angeführten Militärputsch 1961 (Kwon 1999c: 37). Das Militär hatte im Zuge des Koreakriegs an politischer Bedeutung gewonnen. Da die USA, deren Hilfsleistungen für Korea zu jenem Zeitpunkt eine große Bedeutung hatten, jedoch Druck auf Park ausübten, zu einer Zivilregierung zurückzukehren, schied dieser aus dem Militärdienst aus, gründete die Demokratisch-Republikanische Partei (DRP) und trat 1963 bei den Präsidentschaftswahlen an (Seth 2011: 406). Park gewann gegen den von 1960 bis 1962 amtierenden Übergangspräsident Yun Bo-seon.

Während es in den folgenden Jahren beträchtliche Pressefreiheit und gewissen Spielraum für politische Aktivitäten gab, kontrollierte Park die Armee, Bürokratie und die mächtige KCIA (Korea Central Intelligence Agency, der 1961 gegründete Geheimdienst) um seine Politik effektiv umzusetzen

(Seth 2011: 406). Die politische Macht konzentrierte sich in den Händen Parks, er entschied nicht nur über politische Strategien sondern auch konkret über die Politikgestaltung (Kwon 1999c: 30). Park machte zunächst Wirtschaftswachstum zu seinem wichtigsten Ziel. Durch selbiges wollte er die Koreaner von seiner Kompetenz überzeugen (Kwon 1999c: 28) und sich Legitimität verschaffen, an der es ihm aufgrund seines undemokratischen Machtgewinns mangelte: „His strategy was to compensate for democratic defects by improved economic performance“ (Kwon 1999c: 38). Diese Strategie bezeichnet Kwon als „legitimation through economic performance“ (Kwon 1999c: 28).

Angesichts dieser Entscheidung wurde der Wirtschaftspolitik oberste Priorität gegeben. Nach dem Koreakrieg war man zunächst mit dem Wiederaufbau beschäftigt, die wirtschaftliche Situation Koreas war bis in die frühen 1960er Jahre schwierig (Son 1998: 19). In den 1960ern setzte die Industrialisierung ein. Sie ging einher mit einer Umstellung auf Exportorientierung, welche erheblich zum rapiden Wachstum ab Mitte der 1960er Jahre beitrug. Ähnlich wie in Taiwan fand ein Wandel der Industriestruktur statt. Lag der Schwerpunkt bis Anfang der 1970er Jahre noch auf der arbeitsintensiven Leichtindustrie, förderte die koreanische Regierung ab 1973 gezielt die Schwer- und Chemieindustrie. Unter diesen neuen Umständen wurden Großunternehmen (*Chaebol*) gezielt und intensiv von der Regierung unterstützt (Holliday/ Wilding 2003a: 28), unter anderem indem sie einen erheblichen Teil der Ressourcen zugesprochen bekamen (Kim 2009: 18). Der Staat intervenierte stark, vor allem in Bezug auf Finanzierung, denn durch das staatliche Monopol über Finanzinstitutionen wurden finanzielle Ressourcen mit Hilfe von Banken direkt an die produzierenden und verarbeitenden Industrien verteilt (Kim 2009: 19).

So verschob sich die wirtschaftliche Struktur Koreas. Lag der Anteil der Arbeitnehmer in der Landwirtschaft 1960 noch bei 68,3% der Gesamtbeschäftigten, so sank diese Zahl bis 1970 bereits auf 50,5% (Son 1998: 19). Als Folge der Priorisierung von Exporten stieg der Anteil des verarbeitenden Gewerbes am BIP von rund 14% im Jahr 1960 auf 21% im Jahr 1970 (Son 1998: 19). Diese Entwicklungen trugen dazu bei, das Problem der Arbeitslosigkeit zu mildern.

Zu jenem Zeitpunkt galt die Schaffung von Arbeitsplätzen als wesentliche Methode der Regierung zur Steigerung des Wohlstands der Bevölkerung beizutragen (Son 1998: 19). Die Strategie der Legitimierung des Regimes durch Wirtschaftswachstum und dementsprechende Priorisierung der Wirtschaftspolitik schränkte die Entwicklung der Sozialpolitik ein. Politische Entscheidungsträger befürchteten, Sozialpolitik könne aufgrund der dazu benötigten Ressourcen die wirtschaftliche Entwicklung hemmen und werde mit zunehmenden Leistungen die Erwartungen der Menschen an den Staat erhöhen (Kwon 1999c: 42).

Park Chung-hee sah jedoch auch, dass wirtschaftliche Entwicklung allein nicht ausreichen würde um seine Herrschaft zu legitimieren:

Legitimacy through economic performance was a long-term strategy and would take time to produce visible results. Meanwhile those in power needed a short-term strategy of legitimation, especially because of

their violation of constitutional rules and democratic principles. (Kwon 1999c: 41)

Als zweite, kurzfristige Legitimationsstrategie wählte Park die Implementierung neuer Sozialleistungen. Er machte Zugeständnisse an die Arbeiterschaft und erwartete im Gegenzug deren Loyalität (Kwon 1999c: 28). Bereits 1964 wurde eine verpflichtende Arbeitsunfallversicherung eingeführt, die zunächst jedoch nur Arbeiter in Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten umfasste (Kwon 1999c: 80). Die Versicherung finanzierte sich allein durch Beiträge der Arbeitgeber, der Staat übernahm jedoch zunächst die Verwaltungskosten. Im Laufe der Zeit wurden die Bestimmungen erweitert, sodass ab 1987 schließlich auch Arbeiter in Unternehmen mit fünf oder mehr Beschäftigten versichert werden konnten (Kwon 1999c: 80).

Parallel zur Entwicklung der Arbeitsunfallversicherung gab es Ansätze zur Einrichtung einer freiwilligen Krankenversicherung. Ab 1963 konnten Firmen mit 300 oder mehr Beschäftigten eine Krankenversicherung einrichten (Son 1998: 19), Verwaltungskosten wurden vom Staat abgedeckt. Es stellte sich jedoch schnell heraus, dass die freiwillige Krankenversicherung wirtschaftlich nicht realisierbar war, da nur zwei Industrieunternehmen ihren jeweils 3000 Mitarbeitern die Versicherung freiwillig angeboten hatten. Mit einer solch geringen Anzahl an Versicherten konnten die Versicherungsunternehmen das Risiko nicht ausreichend verteilen (Son 1998: 20), zumal es sich bei den Beigetretenen größtenteils um Menschen mit hohem Krankheitsrisiko handelte (Kwon 1999c: 88). Zunächst entstand so keine umfassende Krankenversicherung, selbst eine private Krankenversicherung gab es nicht (Yu/ Anderson 1992: 290). Patienten mussten ihre gesamten Gesundheitskosten selbst tragen, einzige Ausnahme war die Übernahme der Kosten in Folge von Arbeitsunfällen (Jeong 2011: 137).

Eine Lehre aus dem Pilotprojekt war, dass ein umfassendes Krankenversicherungsprogramm nur bei stärkerem Eingreifen der Regierung funktionieren konnte (Kwon 1999c: 88). Pläne für eine verpflichtende Krankenversicherung wurden erarbeitet. Kontrovers war vor allem, wie die Finanzierung aussehen und welcher Personenkreis abgedeckt werden sollte. Die Entscheidung fiel darauf, diejenigen zuerst zu versichern, die sich die Versicherungsbeiträge leisten konnten, bei denen also keine finanziellen Schwierigkeiten zu erwarten waren. Aufgrund der Beitragsteilung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber war die Einführung einer Krankenversicherung für die Industriearbeiter finanziell unproblematisch, sie wurden also zuerst erfasst (Yu/ Anderson 1992: 294).³³ Darüber hinaus leisteten die Arbeiter einen wichtigen Beitrag zum Wirtschaftswachstum, was ebenfalls dafür sprach, sie zuerst zu versichern (Yu/ Anderson 1992: 294).

1977 begann die Umsetzung der neuen Krankenversicherung („National Health Insurance“). Zunächst mussten sich all jene versichern, die in einem Großunternehmen mit mehr als 500 Beschäftig-

33 Zum einen war es von Vorteil, dass sich Arbeitnehmer und Arbeitgeber den Betrag teilen konnten, die Belastung für den Einzelnen also nicht so hoch war. Grundsätzlich war auch das Einkommen der Industriearbeiter entsprechend höher, so dass sichergestellt werden konnte, dass durch die prozentual vom Einkommen berechneten Beiträge die Kosten gedeckt werden konnten. Zum anderen war bei Arbeitern der Einzug von Beiträgen am einfachsten, er konnte einfach vom Gehalt einbehalten werden. Dies war ebenfalls ein wichtiger Vorteil, der dafür sprach, die Versicherung zuerst für Arbeiter einzuführen (Kwon 2002: 30).

ten tätig waren (Kwon 1999c: 91). Kleinere Unternehmen konnten freiwillig eine Versicherung anbieten. Ein Jahr später wurde die Krankenversicherung auch für Beschäftigte im öffentlichen Dienst und Lehrer an Privatschulen verpflichtend. Insgesamt waren nun aber erst 10,49% der Bevölkerung krankenversichert (Kwon 1999c: 91). Die Versicherungen, die die Unternehmen anbieten mussten, wurden von unabhängigen Versicherungsunternehmen bereitgestellt. Die Regierung legte lediglich die Mindestleistungen fest, die erbracht werden mussten, über die konkreten Leistungen sowie die Höhe der Beiträge konnte jede Versicherung selbst bestimmen (Yu/ Anderson 1992: 291). Dies führte zu einer großen Anzahl (mehr als 400) separat organisierter Krankenversicherungen, deren finanzielle Situation sich erheblich unterschied (Kwon 2002: 31).

Die Regelungen für die Mitgliedschaft in einer Krankenversicherung wurden stetig ausgeweitet, sodass mehr und mehr Personen Zugang hatten: Ab 1979 mussten Unternehmen mit 300 oder mehr Beschäftigten eine Versicherung anbieten, ab 1981 Unternehmen mit 100 oder mehr Beschäftigten, bis schließlich 1988 Unternehmen mit fünf oder mehr Beschäftigten miteinbezogen wurden (Jeong 2011: 137).

Ein großes Problem stellte jedoch die Versicherung von Arbeitern in kleineren Unternehmen sowie vor allem die Versicherung von Selbstständigen und Bauern dar (diese drei Gruppen machten etwa 40% der Bevölkerung aus, Yu/ Anderson 1992: 290). Insbesondere war die genaue Bestimmung ihres Einkommens sowie die Finanzierung an sich problematisch, denn anders als bei Arbeitnehmern gab es hier keinen Arbeitgeber, der die Hälfte der Beiträge hätte zahlen können (Kwon 1998: 51). Ab 1981 war es möglich, dass Berufsverbände ihre eigenen Krankenkassen gründeten, denen die Mitglieder dann beitreten konnten. Es handelte sich hierbei jedoch um eine freiwillige Versicherung. Die Regierung bezuschusste die Verwaltungskosten (Kwon 1999c: 92). Eine Einbeziehung der Selbstständigen und Bauern in die Pflichtversicherung wurde erst in den 1980er Jahren ernsthaft erwogen, als das Gesundheitswesen zu einer politischen Angelegenheit wurde (Kwon 1998: 51). Erst mit dem Ende des autoritären Regimes und der Einführung der formalen Demokratie 1987 gewannen umfassende Sozialleistungen größere Bedeutung (Aspalter 2006: 293). Eine wirklich universelle Abdeckung durch die Krankenversicherungen wurde erst 1989 erreicht (Jeong 2011: 137). Dies wird unter Punkt 4.3 näher dargestellt.

Es wird deutlich, dass das Ziel der Arbeitsunfallversicherung und Krankenversicherung in den 1960er und 1970er Jahren die Steigerung wirtschaftlicher Produktivität war (Kwon 1998: 51). Arbeiter wurden aufgrund ihres Anteils am Wirtschaftswachstum zuerst von beiden Versicherungen abgedeckt. Besonders die schrittweise Einführung der Krankenversicherung macht den Zusammenhang zwischen sozialpolitischer Strategie und der industriellen Struktur Koreas deutlich. Ganz anders als in Taiwan spielten in Korea die Großkonzerne eine sehr wichtige Rolle. Es waren die Konglomerate, die den größten Teil des BIPs und die meisten der exportierten Endprodukte beisteuerten. So wurden zum Beispiel im Jahr 1983 70 Prozent aller koreanischen Exporte von den zehn größten Unternehmensgruppen erzeugt (Wu 2004: 98). 1977 waren es die Arbeiter jener Unternehmen, die als erstes von der neuen ver-

pflichtenden Krankenversicherung profitierten. Über die Einführung der National Health Insurance versuchte die Regierung, sich gegenüber dieser wichtigen Gruppe zu legitimieren.

Das Krankenversicherungssystem war in dieser frühen Phase mit Abstand der am weitesten entwickelte Teilbereich der koreanischen Sozialpolitik (Son 1998: 17). Darüber hinaus wurden 1960 und 1963 Rentenversicherungen für Beamte bzw. Militärangehörige eingerichtet, 1975 dann auch für Lehrer an privaten Schulen (Ramesh 2004: 44). Das Korean Development Institute (KDI, ein wirtschaftspolitischer Think Tank) arbeitete 1972 einen Plan für eine staatliche Rentenversicherung, d.h. eine Rentenversicherung mit breiterer Mitgliedschaft, aus. Rückblickend lassen sich hierfür zwei Gründe ausmachen: Erstens war für die neue Wachstumsstrategie mit Schwerpunkt auf Schwer- und Chemieindustrie eine erhebliche Menge an inländischem Kapital erforderlich (Kim 2009: 20f). Gezahlte Rentenbeiträge hätten dafür verwendet werden können. Neben der Notwendigkeit der Kapitalakkumulation gab es auch einen politischen Beweggrund hinter dieser Entscheidung: Die Präsidentschaftswahlen von 1971 waren hart umkämpft gewesen und Park Chung-hee hatte mit nur acht Prozentpunkten vor Kim Dae-jung gewonnen. Diese Situation wurde als bedrohlich für das Regime betrachtet (Kim 2009: 20f, Hwang 2007: 137).³⁴ und die Regierung war nun zunehmend um die Unterstützung der Bevölkerung bemüht (Ramesh 1995: 236), zum Beispiel durch das Bereitstellen von mehr Sozialleistungen.

Dass es letztendlich nicht direkt zur Umsetzung des Rentenprogramms kam, wird heute hauptsächlich auf die Ölkrise von 1973 und die dadurch hervorgerufene hohe Inflationsrate zurückgeführt. Es wurde befürchtet, dass das über die Rentenbeiträge zur Verfügung stehende Kapital schnell an Wert verlieren könne und somit nicht wie geplant für wirtschaftliche Investitionen zur Verfügung stünde (Hwang 2007: 142). Interessant ist, wie sehr wirtschaftliche Überlegungen im Vordergrund standen. Die Umverteilung von Einkommen schien nie das Hauptziel des Rentenprogramms gewesen zu sein (Hwang 2007: 138). Tatsächlich wurde die allgemeine Rentenversicherung dann erst ab 1988 eingeführt (wobei sie ähnlich wie die Krankenversicherung nur langsam ausgeweitet wurde) (Ramesh 2004: 44).

Zugleich mag sich auch die neue politische Situation auf die Einführung der Rentenversicherung ausgewirkt haben: Ab 1971 begann eine neue Phase des Autoritarismus in Korea, die achtjährige Phase des semi-autoritären Militärregimes mit gleichzeitigem Mehrparteiensystem fand ein Ende (Seth 2011: 407). Als Reaktion auf das knappe Wahlergebnis rief Park den Notstand aus, setzte die Verfassung außer Kraft und löste das Parlament auf. Politische Aktivitäten waren nun verboten, Bürgerrechte stark eingeschränkt (Seth 2011: 407f). Die Macht des Präsidenten war nun wesentlich größer als zuvor. Von nun an wurde der Präsident nach der neuen Verfassung nicht mehr direkt gewählt, sondern vom so genannten Nationalen Rat für Wiedervereinigung, dem er selbst vorstand (Seth 2011: 408). Die Regierung

³⁴ Park Chung-hee war 1967 wiedergewählt worden. Damit er ein drittes Mal für das Amt des Präsidenten kandidieren konnte, musste die Verfassung geändert werden. Park setzte diese Verfassungsänderung gegen den Widerstand der Opposition durch, sodass er 1971 erneut antreten konnte. Nach der neuen Verfassung hätte er unbegrenzt oft zum Präsidenten gewählt werden können. Dieses Vorgehen hatte zum engen Ausgang der Wahl beigetragen (Seth 2011: 407f).

nutzte die Bedrohung aus dem kommunistischen Norden zur Rechtfertigung für ihr Handeln und behauptete, es gäbe zumindest vorerst keine Alternative zu autoritärer Politik (Kwon 1999c: 28). Unter solchen Bedingungen war Park als starker Präsident eventuell weniger darauf angewiesen, Sozialleistungen einzuführen um sich der Unterstützung durch das Volk sicher zu sein.

Ähnlich wie in Taiwan gab es auch in Korea ein Sozialhilfeprogramm. Das 1965 umgesetzte Programm war das einzige, was nicht von Beiträgen abhing (Kwon 1999c: 84). Um Sozialhilfe beziehen zu können, musste belegt werden, dass man kein Einkommen hatte, sein Privatvermögen unter einem festgelegten Niveau lag sowie seine Familienangehörigen keine finanzielle Unterstützung bieten konnten (Kwon 1998: 53). Die Einkommensgrenze war jedoch derart niedrig, dass kaum jemand die Bedingungen erfüllte. 1988 lag sie bei 9 Prozent des durchschnittlichen monatlichen Lohns eines Industriearbeiters (Shin 2000: 88). Grundsätzlich hatten Menschen in der Altersgruppe 18 bis 65 nur Anspruch auf Übernahme medizinischer Kosten oder Bildungsausgaben. Lediglich die unter 18- oder über 65-Jährigen sowie Schwangere und körperlich oder geistig Behinderte konnten darüber hinaus finanzielle Unterstützung für ihren Lebensunterhalt beziehen (Shin 2000: 88f). Nach diesen strengen Kriterien hatten schätzungsweise zwei Drittel aller Menschen, die in Armut lebten, keinen Anspruch auf Leistungen (Kwon 1998: 53). Diese Art von Hilfe erreichte letztendlich nur einen kleinen Teil der Menschen, die sie benötigten und war ohnehin nicht als umfassende Leistung vorgesehen: „It does not embody a guaranteed social right to a decent life. Its aim is to provide a minimum level of relief, so that no work disincentive is introduced“ (Kwon 1998: 54). Wichtig war für die Regierung also, dass der Anreiz zu arbeiten bestehen blieb. Ab 1977 bzw. 1979 übernahm der Staat auch die Krankenversicherungskosten sowie die Schulgebühren weiterführender Schulen für die Kinder von Sozialhilfeempfängern (Kwon 1999c: 85, 1999c: 91).

Während die Einführung der Sozialhilfe im Großen und Ganzen kaum Auswirkungen hatte, machte die Bildungspolitik den wichtigsten Aspekt der koreanischen Sozialpolitik aus. Schon ab den späten 1950ern war der Besuch der Grundschule verpflichtend (Mok 2003: 42). Die Park-Regierung betrachtete Bildung als integralen Bestandteil ihrer Politik zur wirtschaftlichen Entwicklung, denn Bildung spielte für die Arbeitskräfteplanung eine große Rolle. Lehrpläne und die Verwaltung der Schulen wurden strikt kontrolliert (Ramesh 2004: 162). Das Economic Planning Board erstellte mit Blick auf den Bedarf an Arbeitskräften Fünf-Jahres-Pläne für die Bildung. Dass Bildung ein Mittel zum Zweck war, wird auch an der großen Bedeutung von beruflicher Bildung deutlich (Ramesh 2004: 162). So stieg zum Beispiel 1973 nach der Verschiebung der wirtschaftlichen Entwicklungsstrategie hin zur Schwer- und Chemieindustrie aufgrund der weniger routinemäßigen Arbeiten in diesen Bereichen der Bedarf nach besser ausgebildeten Arbeitern und innerbetrieblicher Ausbildung (Ramesh 1995: 236). Allerdings gab es in Korea schon früh eine große Anzahl an Schulen von Privatanbietern, was sich unter anderem durch fehlende finanzielle Mittel staatlicher Schulen nach dem Koreakrieg erklären lässt. Der Staat operierte in diesem Falle nur als Regulierer, nicht als Anbieter oder Geldgeber (Ramesh 2004: 162).

Alles in allem lässt sich die Einführung von Sozialleistungen unter Park Chung-hee am besten im Licht der Legitimierung verstehen. Übergeordnete Strategie war Wirtschaftswachstum, welches dann zu Vollbeschäftigung und Wohlergehen der Gesellschaft beitragen sollte. Der Beschluss zur Einführung der Arbeitsunfall- sowie Rentenversicherung (die nicht umgesetzt wurde) waren Präventivmaßnahmen, um die fehlende politische Legitimität auszugleichen (Kwon 1998: 54). Auch unter dem 1979 nach der Ermordung Parks durch einen erneuten Militärputsch an die Macht gekommenen Chun Doo-hwan spielte Legitimität eine wichtige Rolle. In Bezug auf Sozialpolitik fanden jedoch unter Chun keine großen Veränderungen statt (Kwon 1998: 54).

Aspekte wie der Schutz des Einzelnen vor möglichen Risiken oder die Förderung von Gleichheit spielten in der koreanischen Sozialpolitik eine untergeordnete Rolle (Kwon 1998: 51). Die sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnisse, für die der Staat keine Verantwortung übernahm, wurden von der Familie gedeckt (Son 1998: 19). War ein älteres Familienmitglied nicht in der Lage für Gesundheitskosten aufzukommen, so übernahm die Familie diese Aufgabe. Die Ideale der individuellen Verantwortung (anstatt der Abhängigkeit vom Staat) sowie familiären Loyalität hatten einen hohen Stellenwert (Peabody et al. 1995: 31).

Generell war die Wahrscheinlichkeit durch Sozialleistungen abgesichert zu sein aufgrund der schrittweisen Ausweitung bei Arbeitern in großen Unternehmen am größten. Die *Chaebol* spielten darüber hinaus eine besondere Rolle, da sie oftmals betriebliche Sozialleistungen anboten. Viele verfügten über eigene Schlafsäle für die Arbeiter, Apotheken, betriebliche Spareinlagen sowie Darlehenskassen und Weiterbildungsmöglichkeiten. Diese Leistungen wurden oft durch günstige Kredite der staatlich betriebenen Banken ermöglicht. Vor allem aber sollten solche betrieblichen Leistungen das Aufkommen von Gewerkschaften verhindern, hatten also auch ganz klar eine politische Dimension (Fiori/ Aspalter 2006: 27).

3.4 Zusammenfassung: Taiwan und Korea als *East Asian welfare states*

Vor den 1980ern fand aufgrund der politischen Umstände weder in Taiwan noch in Korea eine Debatte über Sozialpolitik statt. Jede Art von sozialpolitischer Veränderung kam von oben (Peng/ Wong 2004: 12). Forderungen nach allgemeineren Sozialleistungen oder soziale Bewegungen gab es nicht. Die Regierungen reagierten lediglich auf Bedürfnisse politisch wichtiger Gruppen, um ihre eigene Macht aufrechtzuerhalten.

Alle unter Punkt 2.4 herausgearbeiteten Merkmale des *East Asian welfare state* (im Folgenden unterstrichen) lassen sich in Taiwan und Korea wiederfinden. Hier wäre zunächst die **Unterordnung anderer Politikbereiche wie der Sozialpolitik unter die Wirtschaftspolitik** zu nennen. Wirtschaftswachstum kann zur Legitimität einer Regierung beitragen:

[E]conomic growth engenders and sustains the belief that the existing political regime is effective and appropriate for the society. In other words there is a positive relation between effectiveness and the legitimacy of a political regime. (Kwon 1999c: 39)

Wirtschaftswachstum stand sowohl in Taiwan als auch in Korea an erster Stelle, staatliche Leitung sollte zu Wachstum und Industrialisierung führen. Sozialpolitik wurde diesen Zielen untergeordnet, Ausgaben für Sozialpolitik wurden bewusst niedrig gehalten (Ku 2003: 129). Vielmehr wurden ganz bestimmte Maßnahmen ergriffen, die noch zum Wachstum beitragen sollten. Die Arbeiter, die wesentlich am Wirtschaftswachstum mitwirkten, wurden bei Sozialleistungen bevorzugt. Gute Beispiele sind hier die frühe Einführung der Arbeitsversicherung in Taiwan sowie die freiwillige Krankenversicherung in Korea, der zunächst nur Arbeiter großer Unternehmen beitreten konnten (Wong 2011: 202). Dies bedeutete auch, dass nur diejenigen, die Beiträge leisteten, von Sozialleistungen profitieren konnten. Der Zugang zu Leistungen war also sehr selektiv, ein Großteil der Bevölkerung blieb außen vor, sozioökonomische Ungleichheiten wurden noch verstärkt (Kwon 2005: 478f).

Auch an den hohen Ausgaben im Bildungsbereich wird deutlich, dass Sozialpolitik als Instrument des Wachstums betrachtet wurde (Wong 2011: 202). Investitionen in Bildung waren durchweg größer als in soziale Sicherung oder Gesundheit (Haggard/ Kaufman 2008: 30). Die exportorientierte Wachstumsstrategie für arbeitsintensive Produkte machte es erforderlich, den Zugang zu primärer, sekundärer und beruflicher Bildung zu erleichtern, um Arbeiter mit den notwendigen Kenntnissen und Fähigkeiten auszustatten (Haggard/ Kaufman 2008: 10). Taiwan und Korea erreichten in der Nachkriegszeit relativ früh eine fast hundertprozentige Einschulungsrate (Haggard/ Kaufman 2008: 35). Die Bildungschancen waren insgesamt gut, auch diejenigen aus schwierigen sozioökonomischen Verhältnissen hatten zumindest Zugang zu grundlegender Bildung (Mok 2003: 65).

Die Überlegung, **durch Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung werde** es der ganzen Bevölkerung besser gehen und **jeder sich selbst absichern können**, ging zunächst auf. Starkes Wirtschaftswachstum trug zu verbesserten Lebensbedingungen für den Großteil der Bevölkerung bei. Der Staat hatte durch makroökonomische Planung seinen Teil dazu beigesteuert. Sowohl die taiwanesischen und als auch die koreanischen Regierungen profitierten davon, dass das **Konzept des Wohlfahrtsstaates innerhalb der Bevölkerung nur schwach verbreitet** war. Von Seiten der Bürger gab es bezüglich sozialer Sicherung keine Erwartungshaltung gegenüber dem Staat. Dass das Wachstum relativ gleichmäßig verteilt war, vor allem in Taiwan auch im Sinne des Regimes, wirkte sich in zweierlei Hinsicht positiv aus: Einerseits waren deswegen tatsächlich die Meisten in der Lage, sich privat abzusichern, andererseits kamen keine Forderungen nach Umverteilung des Reichtums auf. Relativ geringe Einkommensunterschiede trugen somit zur sozialen Stabilität bei.

Die Familie übernahm somit aufgrund fehlender staatlicher Absicherung **eine wichtige Funktion bei der sozialen Sicherung**. Da die staatliche Sozialpolitik nur diejenigen abdeckte, die durch ihre Arbeit direkt zum Wachstum beitrugen (wichtige Ausnahme sind hier die Beamten, Militärs, Lehrer sowie deren Familien), blieb ein großer Teil der Bevölkerung ohne jede Art von Versicherung. Vor allem betrof-

fen waren die ohnehin sozial Schwachen: Kinder, Ältere, Frauen, unqualifizierte Arbeiter. Folglich waren die meisten Menschen auf Schutz durch die Familie angewiesen. Die Versorgung der Alten und Kinder übernahmen die Frauen, Eltern wurden im Alter von ihren Kindern versorgt.

Der Staat übernahm eine hauptsächlich regulierende Rolle, er schaffte das gesetzliche Umfeld für die Umsetzung sozialpolitischer Programme, stellte aber nur sehr eingeschränkt die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung. Staatliche Ausgaben für Sozialpolitik waren sowohl in Korea als auch in Taiwan im internationalen Vergleich sehr niedrig. Die durchgesetzten Kranken- bzw. Arbeitsversicherungen waren Programme, die sich allein durch Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge finanzierten. Die wenigen Ausnahmen, bei denen der Staat mehr Verantwortung übernahm, waren Sozialhilfeprogramme sowie der Bildungsbereich (vgl. Kwon 1999c: 91).

Schließlich ist sehr deutlich geworden, dass letztendlich **politische Überlegungen für den Ausbau von Sozialpolitik eine große Rolle spielten**. Wirtschaftswachstum sollte gegenüber der ganzen Bevölkerung die Herrschaft der Regierung legitimieren. Die eingeführten Sozialleistungen hatten ebenso eine legitimierende Funktion, allerdings nur gegenüber ganz bestimmten Zielgruppen, wie den Beamten (Wong 2011: 202), auf deren Unterstützung man besonders angewiesen war (Ku 2003: 129f). Großzügige Leistungen sollten der Regierung die Loyalität dieser Gruppen sichern (Gough 2000: 16). Im Großen und Ganzen war diese Strategie tatsächlich erfolgreich, denn das Ziel sozialer Stabilität wurde erreicht. Die hohe Selektivität bei der Vergabe von Sozialleistungen funktionierte lange aufgrund von fehlendem politischen Druck, fehlendem politischem Wettbewerb (Wong 2011: 203). Dennoch sind auch autoritäre Regime rechenschaftspflichtig (Haggard/ Kaufman 1995:11). Erscheinen sie aufgrund der Art und Weise, wie sie an die Macht gekommen sind, sowie der Unterdrückung anderer Positionen nicht als legitim, so müssen sie ihre Herrschaft auf anderem Wege rechtfertigen (Kwon 1999c: 27), durch Wachstum oder selektive Sozialleistungen.

4. Ausbau der Sozialversicherung und Sozialleistungen in Taiwan und Korea

Ab den 1980er Jahren änderte sich das Bild in Taiwan und Korea, in vielerlei Hinsicht. Demokratische Wahlen, verlangsamtes Wirtschaftswachstum, Arbeitslosigkeit, Alterung der Gesellschaft sowie veränderte Erwartungen bezüglich Sozialleistungen stellten neue Herausforderungen an beide Staaten. Sozialpolitik gewann unter diesen Umständen unter anderem als Wahlkampfthema an Bedeutung. Die bisherigen Sozialleistungen schienen für diese neue Phase nicht mehr passend.

Unter Punkt 4.1 wird zunächst dargestellt, welche politischen, wirtschaftlichen und demographischen Veränderungen in Taiwan und Korea seit den 1980ern stattgefunden haben und stattfinden. Es wird angenommen, dass diese Entwicklungen Auswirkungen auf die Zukunft des *East Asian welfare state* haben. Die Punkte 4.2 und 4.3 gehen konkret auf die sozialpolitischen Neuerungen in bei-

den Staaten ein. Abschließend werden die Ergebnisse zusammengefasst und eventuelle Unterschiede zwischen Taiwan und Korea hervorgehoben (Punkt 4.4).

4.1 Veränderung der Rahmenbedingungen in Taiwan und Korea

4.1.1 Politische Veränderungen

In Taiwan begann der Wandel zur Demokratie in den späten 1970ern (Schafferer 2001: 67). Nachdem Chiang Kai-shek 1975 gestorben war, wurde dessen Sohn Chiang Ching-kuo (蔣經國), der bereits zuvor Ministerpräsident gewesen war, 1978 neuer Präsident. Chiang war der Ansicht, dass eine Zusammenarbeit mit der Opposition notwendig und sinnvoll sei (Schafferer 2001: 89).

Bei lokalen Wahlen 1977 hatten verschiedene Nicht-KMT-Kandidaten Erfolge bei Landkreis- und Bürgermeisterwahlen feiern können sowie beträchtliche Unterstützung bei den Wahlen zur Provinzversammlung erzielt (Schafferer 2001: 89, Fu 2007: 13). Bei Wahlen zur Nationalversammlung und zum Legislativ Yuan³⁵ sah die Situation jedoch anders aus, was zu großer Unzufriedenheit unter den Taiwanern beitrug: Nationalversammlung und Legislativ Yuan waren 1947 bzw. 1948, d.h. vor der Flucht nach Taiwan gewählt worden und setzten sich demnach aus Mitgliedern aus allen chinesischen Provinzen zusammen (Schafferer 2001: 89). Nach der Ankunft in Taiwan blieben diese Abgeordneten ihr Leben lang im Amt. Verstorbene Abgeordnete anderer Provinzen wurden später jedoch nicht ersetzt und ab 1969 wurden einige zusätzliche Sitze für Taiwan geschaffen, die durch Wahlen für drei Jahre besetzt wurden (Schafferer 2001: 89).

1979 erlitt die Oppositionsbewegung (黨外 dangwai, wörtlich: außerhalb der Partei) jedoch mit dem Kaohsiung-Vorfalles einen Rückschlag (nach der von einigen Oppositionsführern veröffentlichten sehr einflussreichen politischen Zeitschrift Meilidao 美麗島雜誌 auch Meilidao-Vorfall genannt), bei dem die KMT nach eskalierenden pro-Demokratie-Protesten acht bedeutende Oppositionsführer festnahm und verurteilte (Schafferer 2001: 90f). Auslöser für die Proteste war unter anderem der Aufschub aller Wahlen auf unbestimmte Zeit gewesen, nachdem die USA angekündigt hatten, die Republik China diplomatisch nicht mehr anzuerkennen (Schafferer 2001: 90). Chiang sah unter diesen außenpolitisch schwierigen Bedingungen Wahlen als zusätzliche Bedrohung. Bereits ein Jahr später wurden die Wahlen zur Provinzversammlung jedoch unter wachsendem Druck der Bevölkerung nachgeholt (Schafferer 2001: 92).

In den 1980ern kamen außerdem verschiedene soziale Bewegungen auf, wie die Frauen-, Behinderten- oder Umweltbewegung (Aspalter 2006: 294). Diese sozialen Bewegungen forderten nicht nur eine offenere politische Atmosphäre, sondern konzentrierten sich auch auf konkrete soziale Probleme und drängten die Regierung zur Ausweitung sozialer Programme und Leistungen für benachteiligte

³⁵ Der Legislativ Yuan (立法院) ist das gesetzgebende Organ der Republik China.

Gruppen (Ku 1998: 120). Der Einfluss der Arbeiter war insgesamt nur gering, was unter anderem an dem nur schwach ausgeprägten Klassenbewusstsein lag, sodass Arbeiterbewegungen gar nicht erst entstanden (Lin 1991: 35). Die Zivilgesellschaft blühte besonders nach der Aufhebung des Kriegsrechts 1987 weiter auf (Lin 1991: 38, Wong 2003: 245).

Chiang leitete schließlich überraschend einen demokratischen Wandel ein. Er gewährte den Bürgern immer mehr politische Freiheiten. 1987 wurde das seit 1947 geltende Kriegsrecht aufgehoben und die Gründung politischer Parteien erlaubt. Bereits 1986 war von moderaten und radikalen Anhängern der Dangwai-Bewegung gemeinsam die Demokratische Fortschrittspartei (Democratic Progressive Party, DPP, 民主進步黨 Minzhu Jinbu Dang, kurz 民進黨 Minjindang) gegründet worden (Lin/ Chou 2007: 106), ohne dass die KMT dagegen vorgegangen war. Nach Chiangs Tod wurde 1988 Lee Deng-hui Präsident, der erste auf Taiwan geborene KMT-Vorsitzende und Präsident der Republik China. Unter ihm wurde der Reformprozess weitergeführt. Nationalversammlung und Legislativ Yuan wurden 1991 bzw. 1992 zum ersten Mal vollständig neu gewählt, 1996 fanden die ersten direkten Präsidentschaftswahlen statt (Lin/ Chou 2007: 106).

Der Demokratisierungsprozess in Taiwan war stark von ethnischer Identität geprägt. Ein Ziel der Oppositionsbewegung war es, durch freie Wahlen einheimischen Taiwanesen (im Gegensatz zu den 1949 nach Taiwan gekommenen Festländern) Möglichkeiten zur politischen Mitbestimmung zu geben (Wong 2004: 74). Die KMT erkannte, dass sie, wenn sie weiterhin als legitim anerkannt werden wollte, eine Umgestaltung der Partei an sich sowie des politischen Systems zulassen musste. Die KMT-Führung initiierte einen „controlled process of political liberalization“ und gewährte immer mehr ethnischen Taiwanesen Zugang zu hohen Positionen innerhalb der Partei, Zentral- und Lokalregierungen (Wong 2004: 74). So gelang es der KMT auch, während des Demokratisierungsprozesses an der Macht zu bleiben³⁶:

Democratic breakthrough was therefore not an admission of defeat by the KMT but rather a strategic move led by Chiang to reinvent and then reinvigorate the KMT's dominance in Taiwan's democratic politics. (Wong 2004: 75)

Chiang und Deng bezogen die moderaten Oppositionsführer in politische Reformen ein (Schafferer 2001: 92). Die KMT profitierte von Spannungen innerhalb der DPP, die verhinderten, dass sie in der unmittelbaren Übergangsphase die Herrschaft der KMT tatsächlich bedrohte. Dennoch führte allein die Existenz einer Oppositionspartei sowie deren erste Erfolge bei Wahlen dazu, dass die KMT ihre politische Strategie überdenken musste (Wong 2004: 76, Peng/ Wong 2004: 13).

Die Einführung erster Sozialleistungen hatte in einem anderen politischen Kontext stattgefunden, in dem gezielt Gruppen von wirtschaftlicher oder politischer Bedeutung bedacht wurden. Sozialpolitik sollte die Unterstützung diese Gruppen für das KMT-Regime sichern (Aspalter 2006: 294). Durch den Demokratisierungsprozess änderte sich jedoch das Bild. Im Zuge der Demokratisierung veränderten sich auch die Einstellungen der Menschen. Konzepte wie Menschenrechte, Menschenwürde,

³⁶ Die KMT konnte die Wahlen zum Legislativ Yuan 1992 sowie die Präsidentschaftswahlen 1996 gewinnen (Peng/ Wong 2004: 13).

Gleichheit eines jeden Menschen sowie politische Rechte gewannen rasch an Bedeutung, wie sich auch in den sozialen Bewegungen widerspiegelte (Wong 2003: 236). Die alten Sozialversicherungen schienen in diesem Zusammenhang sehr unpassend.

Abweichende Meinungen zu unterdrücken war in diesem Kontext nicht mehr akzeptabel, vielmehr musste die KMT sich um Unterstützung durch die Bevölkerung bemühen (Wong 2003: 245). Gewaltames Vorgehen gegen soziale Bewegungen hätte der KMT in zukünftigen Wahlen geschadet (Ku 1998: 121).

Bei den Neuwahlen der Nationalversammlung und des Legislativ Yuan wurden erstmals Wahlen nicht nur auf lokaler sondern auf nationaler Ebene durchgeführt. Da in einem demokratischen System jede Stimme über das gleiche politische Gewicht verfügt, wurde es notwendig, Entscheidungen auf einen breiten Konsens zu stützen (Wong 2003: 237). Die Bevölkerung wurde im Vergleich zu früher viel mehr an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt. Mit der Gründung der DPP stand der KMT anstelle vieler vereinzelter unabhängiger Kandidaten eine ernstzunehmende Oppositionspartei gegenüber. Es wurde einfacher, als Nicht-KMT-Mitglied gewählt zu werden und somit direkt Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen. Demokratischer Wettbewerb schaffte Anreize für politische Akteure, neue politische Themen einzubringen (Wong 2003: 236). Entlang dieser Themen entwickelten sich neue Strukturen, neue Zugehörigkeiten. Zuvor waren ethnische Zugehörigkeit und, verbunden damit, die Frage der taiwanesischen Unabhängigkeit zentrale Themen gewesen, nach denen sich die Menschen gruppierten (Wong 2003: 246). Durch neue, übergreifende politische Themen wie Sozialpolitik konnten diese alten Strukturen aufgebrochen werden, sie bildeten eine neue und komplexere Grundlage für den politischen Wettbewerb. Für die DPP war dies eine Gelegenheit, die KMT- bzw. Pro-Wiedervereinigungswähler anzusprechen (Wong 2003: 247).

Die KMT musste nun im Wahlkampf bestehen, musste Wahlversprechen machen, die ihre Chancen auf Wiederwahl steigerten. Sozialleistungen wurden zum Wahlkampfthema (Lin/ Chou 2007: 105). 1985, also noch vor der Gründung der DPP, setzte die KMT ein Pilotprojekt um, das alle Bauern mit einer Krankenversicherung versorgen sollte. Bauern waren traditionell besonders loyal gegenüber dem Kuomintang-Regimes, sodass sich die KMT von diesem Projekt wahrscheinlich versprach, sich auch für die Zukunft deren Unterstützung zu sichern (Aspalter 2006: 294). Zwei Jahre später wurde die Einführung einer allgemeinen Krankenversicherung beschlossen, die bis 2000 umgesetzt werden sollte. Auch diese Entscheidung ist als Strategie zu verstehen, um der zunehmenden Beliebtheit der DPP zu begegnen (Son 2001: 52). Druck im Legislativ Yuan durch die DPP sowie allgemeiner Druck durch die Bevölkerung, von der 1988 bloß 33 Prozent krankenversichert waren (Son 2001: 49), führte schließlich dazu, dass die Einführung auf 1995 vorgezogen wurde (Kwon 1998: 49). Die KMT war sehr darum bemüht, selbst an der sozialpolitischen Reform teilzuhaben und sie nicht der DPP zu überlassen: „All in all, the KMT government's attitude was extremely pragmatic and it was prepared to adopt a social policy to help it to hold on to power“ (Kwon 1998: 49).

Die DPP setzte sich schon früh für mehr Sozialleistungen ein und propagierte 1992 im Wahlkampf einkommensunabhängige Zuschüsse für Ältere (Lin 2006: 23). Anfangs kritisierte die KMT diesen Vorschlag heftig und beschuldigte die DPP der Bestechung. Kurz darauf jedoch schlug die KMT-Regierung ein ähnliches Programm vor (Kwon 1998: 49, Ku/ Huang 2011: 734, Aspalter 2006: 294). Die Bürgermeister- und Kreisratswahlen von 1997 stellen einen Wendepunkt in Taiwans politischer Geschichte dar: Die DPP konnte einen überragenden Sieg feiern und gewann in zwölf von 23 Landkreisen, deren Bevölkerung mehr als 70 Prozent der taiwanesischen Gesamtbevölkerung ausmachte (Aspalter 2001: 208f).

Aspalter zeigt für die Parlamentswahlen 1998, dass Kandidaten mit einer größeren Anzahl konkreter Vorschläge für sozialpolitische Verbesserungen in ihrem Wahlprogramm von den Wählern bevorzugt wurden (Aspalter 2001: 217). Dies legt nahe, dass viele Wahlkandidaten solche Vorschläge hauptsächlich machten, um sich gegenüber anderen Bewerbern einen Wettbewerbsvorteil zu sichern (Aspalter 2001: 217). Da sich die Parteien in Taiwan nicht eindeutig in ein Rechts-Links-Schema einordnen ließen (und lassen), war der Einsatz für mehr sozialpolitische Leistungen nicht kennzeichnend für eine bestimmte Partei, es gab einen gewissen ideologischen Spielraum (Wong 2003: 248). Beide großen Parteien forderten zu unterschiedlichen Zeiten die Ausweitung von Sozialleistungen, was deren Glaubwürdigkeit in Frage stellen mag. Lin und Chou sehen dies kritisch und beklagen, es gehe letztendlich nur um Stimmengewinn, während politische Überzeugungen vollkommen an Bedeutung verlören: „[P]olitical values and actions in Taiwan finally boil down to nothing more than strategic considerations“ (Lin/ Chou 2007: 119).

In Korea spielten sozioökonomische Unterschiede eine wichtige Rolle bei der Mobilisierung für demokratischen Umbruch. Seit Ende der 1970er Jahre hatte sich das Wirtschaftswachstum verlangsamt, die Verteilung der wirtschaftlichen Gewinne war zunehmend ungleich. Es existierten enge Verflechtungen zwischen Wirtschaft und Politik, *Chaebol* wurden von der Politik bei der Vergabe von Kapital favorisiert (Wong 2004: 65). Viele sahen das Park-Regime als Beschützer der privilegierten koreanischen Elite.

Nach der Ermordung Parks kam Ende 1979 durch einen weiteren Militärputsch Chun Doo-hwan an die Macht. Er weitete den Ausnahmezustand auf ganz Korea aus, die Präsenz des Militärs nahm noch einmal zu (Holliday/ Wilding 2003a: 28). Im Mai 1980 kam es zu großen Protesten für das Ende der autoritären Herrschaft und mehr politische Freiheiten. Chun ließ die Proteste niederschlagen und sich von einem Wahlgremium im Herbst 1980 zum Präsidenten wählen. Kurz darauf löste er die Demokratisch-republikanische Partei auf und gründete die Democratic Justice Party (DJP), die sich jedoch im Endeffekt nicht viel von einander unterschieden.

In Folge der Proteste von 1980 appellierte Chun an die moderaten Kräfte, die Mittelschicht, indem er politische Instabilität als Bedrohung für wirtschaftlichen Aufschwung darstellte. Chun versprach Absprachen zwischen Staat und Wirtschaft zu unterbinden, was ihm jedoch nicht gelang (Wong 2004:

65). Seine wirtschaftlichen Reformen waren zwar insgesamt erfolgreich, er leitete aber keine Sozialreformen ein, was der Demokratiebewegung neuen Schwung verlieh (Wong 2004: 67).

Zu den aktivsten der an den Protesten beteiligten Gruppen zählten Studenten und Arbeiter. Die Arbeiter forderten seit den späten 1970ern vermehrt die Erlaubnis, unabhängige Gewerkschaften zu organisieren, was jedoch unterbunden wurde (Kwon 1999c: 47ff). Es entstand eine Reihe von sozialen Bewegungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, die auch für Sozialreformen eintraten, wie zum Beispiel die Citizens' Coalition for Economic Justice (Wong 2011: 209). Diese Bewegungen stellten jedoch keine konkreten sozialpolitischen Forderungen, es ging ihnen vielmehr allgemein um Themen wie Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit und Demokratisierung (Kwon 1999c: 29). Ein Bewusstsein für bürgerliche und politische Rechte begann sich zu entwickeln (Holliday/ Wilding 2003a: 28, Wong 2004: 65).

Ab Ende 1983 begann eine langsame politische Liberalisierung in Korea (Fiori/ Aspalter 2006: 28). Kurz vor den Parlamentswahlen 1985 gründeten Kim Young-sam und Kim Dae-jung, zwei bedeutende Persönlichkeiten der Oppositionsbewegung, gemeinsam die New Korea Democratic Party und gewannen auf Anhieb 29 Prozent der Stimmen, während 35 Prozent der Stimmen auf die DJP entfielen (Wong 2004: 67). Angesichts des Wahlsystems und der staatlichen Unterdrückung der Presse, Zivilgesellschaft und Oppositionspolitiker war dies ein überraschendes Ergebnis. Als Reaktion darauf kehrte Chun zu autoritärer Unterdrückung zurück und sagte Verhandlungen für eine Verfassungsreform im Jahr 1986 ab (Wong 2004: 67). Die Gründung der neuen Oppositionspartei motivierte auch die Mittelschicht, sich wieder an Protesten zu beteiligen. Im Frühjahr 1987 kam es zu massiven Protesten gegen das autoritäre Regime und den Aufschub der Verfassungsreform, die nun mit Teilnehmern aus der Mittelschicht, Arbeitern, Studenten und Intellektuellen eine breite Basis hatten (Wong 2004: 67). Die Verfassung nicht zu reformieren hätte eine Durchführung der für Ende 1987 geplanten Präsidentschaftswahlen nach bestehendem Verfassungsrecht bedeutet, nach dem der Präsident wie zuvor unter Park vom Nationalen Rat für Wiedervereinigung gewählt wurde (Kwon 1999c: 60f, Seth 2011: 417).

Im Juni schließlich erklärte Rho Tae-woo, Kandidat der regierenden Democratic Justice Party und somit der von Chun vorgesehene Nachfolger, es werde eine Verfassungsreform geben. Nach der neuen Verfassung, auf die sich die wichtigsten politischen Parteien einigten, wird der Präsident direkt gewählt (Kwon 1999c: 61, Fiori/ Aspalter 2006: 28). Bei den Präsidentschaftswahlen im Dezember 1987 setzte sich unerwartet Rho Tae-woo mit nur 34 Prozent aller Stimmen durch, was daran lag, dass sowohl Kim Young-sam als auch Kim Dae-jung als Gegenkandidat angetreten waren, und so die Stimmen der Opposition spalteten (Peng/ Wong 2004: 13). Die Zusammenarbeit von Kim Young-sam und Kim Dae-jung war somit nur von kurzer Dauer gewesen.

Ähnlich wie in Taiwan bedeutete die Durchführung direkter Wahlen eine viel direktere Konkurrenzsituation, als es sie zuvor gegeben hatte. Politische Entscheidungen waren nun immer weniger auf einen kleinen Kreis politischer Akteure beschränkt, vielmehr war ein breiterer Konsens notwendig

(Kwon 1999c: 21).

Unter Chun hatten keine wesentlichen Veränderungen in der Sozialpolitik stattgefunden (Kwon 1998: 54). Da sozioökonomische Ungleichheit von Anfang an ein wesentlicher Kritikpunkt bei den Demonstrationen gewesen war und innerhalb der Bevölkerung Übereinstimmung herrschte, dass sozialpolitische Reformen absolut notwendig waren, wurde Sozialpolitik bei den Wahlen von 1987 umgehend zum Wahlkampfthema (Fiori/ Aspalter 2006: 29). Alle drei Hauptkandidaten versprachen den Ausbau der Kranken- sowie Rentenversicherung (Holliday/ Wilding 2003a: 28). Zum ersten Mal fand also eine öffentliche Debatte über Sozialleistungen statt (Kwon 1999c: 60f).

Nach den Parlamentswahlen 1988 verfügten die Oppositionsparteien über eine Mehrheit gegen den Präsidenten. Sie schafften es jedoch nicht, ein einheitliches Reformprogramm zu formulieren (Wong 2004: 68). Rho verfügte zudem in seiner Rolle als Präsident über erhebliche Macht und konnte bei Entscheidungen ein Veto einlegen. Jedoch setzte die Mehrheit der Opposition ihn so unter Druck, dass auch er nicht im Alleingang Entscheidungen treffen konnte und es kam zu einer festgefahrenen Situation (Kwon 1999c: 65, Wong 2004: 68f). Die Tatsache, dass Rho keine Mehrheit hinter sich hatte, trug dazu bei, dass er seine Wahlversprechen einhielt, um sich die zukünftige Unterstützung der Bevölkerung zu sichern. Er führte 1988 die Rentenversicherung ein und weitete 1989 die Krankenversicherung so aus, dass sie nun die gesamte Bevölkerung umfasste (Kwon 1999c: 134).

1990, nachdem Rho aufgrund von Korruptionsvorwürfen enorm unter Druck geraten war, traf er eine Abmachung mit Kim Young-sam sowie dem Vorsitzenden einer weiteren Oppositionspartei: Die Democratic Justice Party schloss sich mit diesen beiden Oppositionsparteien zur Democratic Liberal Party (DLP)³⁷ zusammen, sodass nur noch Kim Dae-jungs Party for Peace and Democracy als Opposition übrig blieb (Kwon 1999c: 67). Im Gegenzug wurde Kim Young-sam bei den folgenden Präsidentschaftswahlen 1992 Kandidat der DLP (Seth 2011: 421). Kim gewann die Wahlen und wurde so nach mehr als dreißig Jahren zum ersten zivilen Präsidenten Koreas gewählt (Seth 2011: 465).

Kim Dae-jung, der bereits 1971 gegen Park Chung-hee, 1987 gegen Kim Young-sam und Roh Tae-woo sowie 1992 gegen Kim Young-sam angetreten war, stellte sich 1997 erneut zur Wahl. Mit seiner Wahl übergab das erste Mal in der koreanischen Geschichte die Regierungspartei friedlich die Macht an einen demokratisch gewählten, aus der Opposition hervorgegangenen Präsidenten. Unter ihm fanden, teilweise bereits von seinem Vorgänger eingeleitet, wichtige sozialpolitische Reformen statt.

Sowohl in Taiwan als auch in Korea wurde die Ausweitung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen durch die Demokratisierung enorm vorangetrieben. Waren die autoritären Regime nur bestimmten Gruppen gegenüber rechenschaftspflichtig (Haggard/ Kaufman 1995: 11), so mussten die Regierungen (und die Oppositionsparteien) sich nun um die Unterstützung der gesamten Bevölkerung bemühen (Wong 2011:

³⁷ Die Democratic Liberal Party wurde 1995 umbenannt in New Korea Party und fusionierte schließlich 1997 mit mehreren kleineren Parteien zur Grand National Party. Der derzeitige koreanische Präsident Lee Myung-bak gehört der Grand National Party an.

208). Dies bedeutete, dass sie übergreifende Themen finden mussten, die die Wähler ansprachen. Sozialpolitik wurde zu einem wichtigen Thema bei den Wahlen, Wirtschaftswachstum hatte für die meisten Wähler nicht mehr die oberste Priorität (Wong 2011: 208).³⁸ Zugleich entsteht durch die Einführung von Wahlen für Politiker eine gewisse Unsicherheit (Ramesh 2003: 91). Dadurch, dass Wähler mit ihrer Stimme Politiker für vorherige gute Leistungen belohnen und für schlechte abstrafen können, besteht ein Anreiz sozialpolitische Reformen umzusetzen, die auf Forderungen aus der Bevölkerung reagieren (Wong 2004: 158f). Im Zuge der Demokratisierung erweiterte Freiheiten ermöglichen die Organisation von Interessensgruppen und NGOs, die sich für eine umfassendere staatliche Rolle bei der Bereitstellung von Sozialleistungen einsetzen und politische Entscheidungsprozesse beeinflussen (Haggard/ Kaufman 2008: 16, Wong 2004: 16). Viel mehr als vorher gibt es nun ein Zusammenspiel staatlicher und gesellschaftlicher Akteure, die Möglichkeiten zur Mitbestimmung sind wesentlich umfangreicher (Peng/ Wong 2004: 15f).

Zuvor dominante, eindimensionale Einteilungen der Gesellschaft anhand bestimmter Themen verloren an Bedeutung (etwa Pro-Unabhängigkeit/ Pro-Wiedervereinigung in Taiwan, regionale Konflikte in Korea) (Peng/ Wong 2004: 14, Wong 2004: 140). Die nicht ideologisch ausgerichteten Parteiensysteme ermöglichten es jeder Partei, für sozialpolitische Reformen einzutreten. Wong bezeichnet dies als „ideological flexibility“:

[I]t was precisely the non-programmatic nature of the party system during the 1990s that facilitated rather than hindered the development of the welfare state in the region, [...] the *absence of ideological rigidity in the party system in fact favored the politics of welfare state deepening*. [...] [S]ocial policy reform [...] was not experienced among parties and voters as an ideologically leftists or distinctly social democratic agenda. (Wong 2011: 214f) (Hervorhebung im Original)

Die Forderungen nach mehr Sozialleistungen beeinflussten auch die Sozialleistungen an sich: Sozialleistungen wurden immer universaler, die zuvor bestehende Bevorzugung gewisser Gruppen wurde ausgeglichen, indem die Sozialprogramme allen zugänglich gemacht wurden: „[T]he universal extension of the right to political participation demanded social policy solutions that were more inclusive and, in the cases of Taiwan and South Korea, universal in scope“ (Wong 2004: 161). Das Prinzip der Gleichheit, welches der Demokratie zugrunde liegt, wird hierbei auf den Bereich der Sozialpolitik übertragen. Diese Ausweitung der Sozialleistungen auf Menschen, die nur sehr geringe oder keine Beiträge zahlten, erforderte eine aktivere Rolle des Staates in Hinblick auf die Finanzierung der Sozialsysteme (Goodman/ White 1998: 19). Höhere Ausgaben für Sozialpolitik sowie redistributive Programme waren im *East Asian welfare state* nicht vorgesehen, Sozialpolitik sollte vor allem zur wirtschaftlichen Entwicklung beitragen, sie jedoch nicht durch hohe Kosten einschränken (Aspalter 2006: 298). Dass Leistungen wie die Krankenversicherung letztendlich allgemein verfügbar wurden, war eine Folge des verstärkten Wettbewerbs unter den Parteien (Aspalter 2006: 298, Wong 2004: 15).

38 Während der Asienkrise 1997 gewann das Thema der wirtschaftliche Erholung wieder an Bedeutung. Zugleich wurden jedoch aufgrund unzulänglicher Sozialleistungen angesichts der relativ hohen Arbeitslosigkeit Forderungen nach mehr Leistungen laut.

Für Aspalter sind soziale Wohlfahrtsbewegungen sowie Parteienwettbewerb die „beiden einzigen universalen, langfristig treibenden Kräfte [...], die den Ausbau und Erhalt wohlfahrtsstaatlicher Institutionen kausal bewirken“ (Aspalter 2003: 78). Er zeigt in mehreren Studien für verschiedene Wahlen in Taiwan, dass dort, wo der Wettbewerb um Stimmen besonders groß war, die Anzahl der Wahlversprechen mit sozialpolitischem Bezug höher war (Aspalter 2003: 83f, vgl. Aspalter 2001). Hinsichtlich des Parteienwettbewerbs ist jedoch zwischen Taiwan und Korea zu unterscheiden:

Democratic transition in Taiwan was managed by the KMT regime whereas in Korea, democratic breakthrough resulted from an intense confrontation between state and society, resulting in a much higher degree of competition from the start. (Wong 2004: 38)

Der hohe Grad an Wettbewerb in Korea mit den bereits 1987 erstmals stattfindenden direkten Präsidentschaftswahlen zwang Präsident Roh zum Beispiel, eine schnelle Lösung für die Erweiterung der Krankenversicherung zu finden. In Taiwan hingegen verfügte die KMT über mehr Zeit und größeren Spielraum, um eine transformative Gesundheitsreform zu planen (Wong 2004: 38). Für beide Staaten spielt die mit Wahlen verbundene Unsicherheit eine Rolle. So lässt sich auch erklären, warum die regierenden Parteien vorausschauend sozialpolitische Reformen umsetzten, d.h. noch bevor die Gegenparteien konkrete Vorschläge vorgebracht hatten und eine konkrete Bedrohung darstellten (Wong 2004: 160).

Letztendlich war sowohl in der autoritären Phase als auch nach dem demokratischen Umbruch das Streben nach Legitimität ein wesentlicher Punkt, der die sozialpolitische Entwicklung vorantrieb. Politische Eliten versprachen sich von Sozialpolitik unter anderem die Loyalität der Bevölkerung (Kaufmann 2003: 31). Die Einführung wohlfahrtsstaatlicher Programme in Taiwan und Südkorea war Teil einer breit angelegten Strategie zur Legitimation der autoritären Regime (Goodman/ White 1998: 14, Aspalter 2006: 298, Kwon 1999c). Der wesentlich wichtigere Teil dieser Strategie war jedoch lange Zeit Wirtschaftswachstum, welches umfassende Sozialleistungen scheinbar unnötig machte. Im Laufe der Zeit veränderten sich die Erwartungen der Menschen. Sie erwarteten umfassendere Sozialleistungen und ein Mitbestimmungsrecht bei deren Ausgestaltung. Die Input-Dimension der Legitimation hat deutlich an Bedeutung gewonnen: Nicht mehr nur das Ergebnis, d.h. die zur Verfügung gestellten Sozialleistungen (oder auch Wirtschaftswachstum), spielt eine Rolle, sondern ebenso der vorangegangene Entscheidungsprozess.

Demokratie ist keine notwendige Bedingung für die Existenz eines Wohlfahrtsstaates. Ein politischer Wandel hin zu Demokratie kann jedoch zum Ausbau von Sozialpolitik beitragen.

4.1.2 Wirtschaftliche Entwicklung

Die wirtschaftliche Entwicklung Taiwans und Südkoreas wirkte in vielfacher Hinsicht auf die Sozialpolitik ein.

Gerade in der Anfangsphase des Wirtschaftswachstums war die Überzeugung verbreitet, zu hohe Ausgaben für Sozialpolitik würden zur Stagnation des Wachstums führen und seien deswegen zu

vermeiden. Eine positive wirtschaftliche Entwicklung war auch deswegen wichtig, als dass sie wesentlich zur Legitimierung des Regimes beitrug.

Andererseits war die Einführung universaler Sozialleistungen aufgrund des relativ gleichmäßig verteilten Wachstums auch nicht unbedingt notwendig. Die meisten Menschen erwarteten keine Umverteilung, da sie in Zeiten des Wachstums besser als zuvor in der Lage waren, sich und die Familie abzusichern. Sozioökonomische Gerechtigkeit entwickelte sich zu einer Idealvorstellung, was vor allem in Zeiten der schärferen Ungleichheiten deutlich wurde, als Forderungen nach Umverteilung und Chancengleichheit laut wurden (Peng/ Wong 2004: 9).

Dennoch hatte Wirtschaftswachstum nicht nur eine einschränkende Wirkung auf sozialpolitische Weiterentwicklung. Eine gewisse wirtschaftliche Basis ist notwendig, damit Sozialpolitik überhaupt stattfinden kann (vgl. Cutright 1965: 543). Durch gute wirtschaftliche Entwicklung in Taiwan und Korea stand den Regierungen über Steuereinnahmen wesentlich mehr Geld zur Verfügung als zuvor; grundlegende Voraussetzung, damit Reformen überhaupt umgesetzt werden können. Zugleich hatten die Bürger mehr Geld zur Verfügung, sodass es überhaupt erst denkbar wurde, dass sie Beiträge zu sozialer Sicherung leisten (Wong 2011: 210).

War die finanzielle Situation auch günstig, so ließen universale Sozialleistungen dennoch lange auf sich warten. Wirtschaftswachstum diente der allgemeinen Legitimierung des Regimes. Nur für einige wenige Gruppen wurden aufgrund ihrer politischen Bedeutung spezielle Leistungen umgesetzt. Die insgesamt bessere wirtschaftliche Lage trug allerdings dazu bei, ab den späten 1980ern universale Sozialleistungen wie die allgemeine Krankenversicherung ohne nennenswerte Einschnitte bei Löhnen, Gewinnen oder anderen staatlichen Programmen umsetzen zu können, und somit Widerstand gegen deren Umsetzung zu verhindern (Lu/ Chiang 2011: 102).

Diese grundlegenden Voraussetzungen änderten sich jedoch, als das Wachstum nicht mehr im gleichen Tempo voran schritt wie in den Boomjahren. In Korea verlangsamte sich das Wirtschaftswachstum ab den späten 1970ern. Viel bedeutender war jedoch die zunehmend ungleiche Verteilung des wirtschaftlichen Profits durch die engen Beziehungen zwischen politischen und wirtschaftlichen Eliten und daraus resultierender Bevorzugung der *Chaebol* bei der Vergabe von Kapital sowie deutlich gesteigerte sozioökonomische Ungleichheit (Wong 2004: 65). In Korea spielte die Unzufriedenheit mit sozioökonomischen Unterschieden eine wichtige Rolle bei der Mobilisierung für pro-demokratische Demonstrationen in den 1980ern. Lin merkt an, dass in Taiwan die Stundenlöhne zwar kontinuierlich stiegen, der Lebensstandard der Arbeiter sich jedoch aufgrund des extremen Anstiegs der Lebenshaltungskosten in den 1980ern nicht wesentlich verbessert habe (Lin 1991: 34).

Die Phase des deutlich zurückgehenden Wachstums begann jedoch erst in den 1990er Jahren und fand in der Asienkrise von 1997 ihren Tiefpunkt. Während Taiwan die Finanzkrise relativ unbeschadet überstand (Lin/ Chou 2007: 104), wurde Korea besonders hart getroffen. Die Wachstumsrate des Pro-Kopf-BIP ging in beiden Staaten deutlich zurück, Arbeitslosigkeit stieg rapide, Realeinkommen

sanken (Croissant 2004: 516). Zugleich verschlechterte sich die Einkommensverteilung in den späten 1990er Jahren erheblich. Der Einkommensanteil des unteren Quintils sank in Korea in nur einem Jahr von 7,9 auf 7,2 Prozent (Ramesh 2004: 22), der Abstand zwischen jenem mit hohem und jenem mit niedrigem Einkommen weitete sich also weiter aus. Die Arbeitslosenquote erreichte im Februar 1999 8,6 Prozent, zuvor hatte sie bei zwei bis drei Prozent gelegen (Kwon/ Holliday 2007: 244). Zwar erholte sich die koreanische Wirtschaft und somit auch der Arbeitsmarkt erstaunlich schnell (2001 lag die Arbeitslosenquote wieder bei 3,1 Prozent), doch aufgrund von Arbeitsmarktreformen im Jahre 1998 konnten Unternehmen bei Bedarf nun relativ kurzfristig Mitarbeiter entlassen, während andere Unternehmen direkt Konkurs anmeldeten (Kwon 2002: 24). Im Allgemeinen war der Arbeitsplatz nicht mehr so sicher wie zuvor und es war schwieriger, eine neue (Vollzeit-)Stelle zu finden.

Die gravierenden Auswirkungen der Asienkrise auf Südkorea lassen sich auf eine Kombination interner (z.B. Korruption, regulatorische Probleme) und externer Faktoren (die Instabilität der Finanzmärkte) zurückführen. Gough ist der Ansicht, gerade die wirtschaftliche Offenheit, die zuvor wesentlich zum Erfolg der (südost-)asiatischen Staaten beitrug, habe eine große Rolle dabei gespielt, dass sie in der Krise so hart getroffen wurden (Gough 2004: 194). Die Kim Young-sam-Regierung versuchte das Bankensystem nach den Unternehmensinsolvenzen von 1997 (unter anderem von Kia Motors und Daewoo, zwei der großen *Chaebol*) zu stützen und verstaatlichte zwei Großbanken (Haggard 2002: 25). Ende 1997 konnte sich Kim Dae-jung in den Präsidentschaftswahlen gegen Kim Young-sams Nachfolger der Grand National Party, Lee Hoi-chang, durchsetzen. Von der Wahl Kims erhofften sich viele Koreaner einen raschen Ausweg aus der Krise (Kwon/ Holliday 2007: 244f). Die neue Regierung setzte schnell eine einflussreiche neue Regulierungsbehörde zur Bewältigung der Krise ein, die Mittel zum Aufkauf notleidender Kredite bereitstellen sowie das Bankensystem rekapitalisieren sollte. Ein Ergebnis der Verstaatlichungen und der Kapitalspritzen war, dass die Regierung nun eine überragende Position in der Finanzbranche einnahm (Haggard 2002: 24). Die Krise erzwang außerdem Veränderungen in den bis dahin engen Beziehungen zwischen Unternehmen und Staat (Haggard 2002: 24), vor allem in Form von Absprachen. Korea erhielt in der Krise Unterstützung durch den Internationalen Währungsfonds, dessen Auflagen es zu einer noch radikaleren Liberalisierung und Deregulierung des Handels und des Finanzwesens zwangen (gleichzeitig aber auch die Einrichtung eines sozialen Sicherheitsnetzes empfahl) (Fiori/ Aspalter 2006: 22, Shin 2000: 99f).

Nach der Asienkrise erholten sich die ostasiatischen Staaten zwar relativ schnell, bei der Verlangsamung des Wirtschaftswachstums scheint es sich aber um einen längerfristigen Trend zu handeln. Es ist unwahrscheinlich, dass die taiwanische und koreanische Wirtschaft langfristig erneut so hohe Wachstumsraten wie zu Beginn der Boomphase aufweisen werden (Croissant 2004: 519, Chan 2007: 245, Holliday/ Wilding 2003b: 174):

Mature economies grow less rapidly than developing economies. In such a situation, full employment becomes problematic. The challenge will be to develop more active labour market policies, and to provide social security systems that can provide income during periods of unemployment. (Ku 2003: 158)

Als eine Folge der Krise bzw. generell des verlangsamten Wachstums verbreitete sich in Ostasien das Bewusstsein, dass die bisher durch den *East Asian welfare state* bereitgestellten Leistungen zur sozialen Absicherung nicht ausreichten. Der Bedarf an weiter reichenden Sozialleistungen wurde immer deutlicher (Wong 2011: 205). Während in Zeiten des starken Wirtschaftswachstums und annähernder Vollbeschäftigung die Abhängigkeit von staatlichen Sicherheitsnetzen nur gering gewesen war (Kwon/Holliday 2007: 244), stieg nun mit zunehmender Arbeitslosigkeit auch die Zahl derjenigen, die sich und ihre Familie nicht mehr alleine absichern konnten:

The end of a generation of high and sustained rates of economic growth and full employment was a substantial shock to government and people. The most obvious and immediate effect was increased unemployment, which was devastating for systems 'built around full employment'. (Holliday/Wilding 2003b: 174)

Besonders die Tatsache, dass es bisher keinerlei Bestreben des Staates gegeben hatte, Erwerbstätige vor dem Risiko der Arbeitslosigkeit abzusichern, offenbarte sich jetzt als eine Schwäche des *East Asian welfare state* (Kwon 2005: 480). Eine weitere Unzulänglichkeit betraf die Umverteilung von Einkommen (Chan 2007: 252). Wachstum war zuvor relativ gleichmäßig verteilt gewesen, eine umfassende Einkommensumverteilung war nicht vorgesehen und wurde als nicht notwendig betrachtet. Nun aber profitierten immer mehr einzelne Gruppen von Einkommenszuwächsen und die Schere zwischen Arm und Reich wurde größer, ohne dass es Maßnahmen gegeben hätte, die umverteilend wirkten. Das Vertrauen in Wirtschaftswachstum als Alternative zur Sozialpolitik sank immer weiter (Gough 2000: 19), auch, weil nicht abzusehen war, inwiefern es sich um eine kurzfristige Krise oder einen längerfristigen Trend handelte. Die Finanzkrise von 1997 hat das Interesse der Bevölkerung an Sozialpolitik, das durch die beginnende Demokratisierung Taiwans und Koreas bereits einen Schub bekommen hatte, noch verstärkt.

Dass die ostasiatischen Staaten von vornherein ihre Ausgaben für Sozialpolitik niedrig halten wollten, hing unter anderem mit ihrer Position auf dem Weltmarkt zusammen: Als Nachzügler in Hinblick auf ihren Entwicklungsstand waren sie um das Erreichen einer guten Wettbewerbsposition bemüht (Ku 2005: 12). Immer weiter zusammenwachsende globale Märkte, verbunden mit stärkerer Standortkonkurrenz, haben auch heute großen Einfluss auf die Ausprägung des Wohlfahrtsstaates. Auf der einen Seite versuchen Staaten im Interesse der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Anreize für Investoren zu schaffen, etwa durch niedrige Steuern oder Sozialabgaben, auf der anderen Seite steigt mit fortschreitender Globalisierung das Risiko der Arbeitslosigkeit, was nach mehr Sozialleistungen verlangt (die wiederum bei niedrigen Steuersätzen und Sozialabgaben nur schwer umzusetzen sind) (vgl. Ku 2005: 12). Taiwan und Korea sehen sich genau dieser Herausforderung gegenüber: Sie erleben ein Abwandern ihrer industriellen Basis in Staaten mit niedrigerem Lohnniveau, waren in der Finanzkrise zu weiterer Liberalisierung gezwungen, während gleichzeitig Arbeitslosigkeit stieg und von den vorhandenen Sozialsystemen nicht aufgefangen werden konnte (Haggard/Kaufman 2008: 224).

Die Reaktionen Taiwans und Koreas sind auf den ersten Blick erstaunlich: Trotz zurückgehendem Wachstum erfolgte eine Ausweitung der Sozialleistungen:

What is interesting, from the vantage point of the 1990s, is that social welfare deepening took place in Japan, South Korea and Taiwan during a time when not only was the welfare state supposedly in decline but in an era in which national economic growth had slowed considerably in these three countries. Despite poorer economic performance, particularly in the post financial crisis period, new social policies were implemented which targeted those groups that had been previously excluded. (Peng/ Wong 2004: 5)

Der Zusammenhang zwischen Globalisierung, der „umfassende[n] Verflechtung und vertiefte[n] Arbeitsteilung der Weltwirtschaft“ (Rieger/ Leibfried 1997: 771), und Wohlfahrtsstaatsentwicklung ist nicht nur für die ostasiatischen Staaten relevant, sondern ist Gegenstand einer allgemeinen Debatte.³⁹ Größere Mobilität des Kapitals sowie Produktionsauslagerungen machen einheimische Arbeitskräfte über nationale Grenzen hinweg ersetzbar (Rodrik 1997: 21). Wird die Steuer- und Abgabenlast des Wohlfahrtsstaates nicht gesenkt, die Regulierung von Arbeitsmärkten nicht angetastet, so „wächst die Gefahr, dass Investitionskapital zunehmend ins Ausland wandert, und der einheimische Markt für ausländische Investoren an Attraktivität verliert“ (Rieger/ Leibfried 1997: 788).⁴⁰ Für westliche bzw. fortgeschrittene Wohlfahrtsstaaten stellt sich die Frage, ob die bislang vorhandenen Sozialleistungen zu hohe Abgaben verlangen und es nicht sinnvoll wäre, sie abzubauen⁴¹, um in der Situation der größeren weltweiten Konkurrenz besser bestehen zu können. Hierbei geht es nicht nur um Sozialabgaben, sondern auch um den Arbeitsmarkt betreffende Regelungen. So können arbeitnehmerfreundliche Kündigungsregelungen Rationalisierung in Unternehmen verhindern, und somit Wandel verlangsamen oder sogar blockieren (Rieger/ Leibfried 1997: 790). Allgemeiner ausgedrückt setzen sozialpolitische Institutionen unter Umständen Anreize, die die Anreize des Marktes aushebeln (Rieger/ Leibfried 1997: 790). Schränkt der Wohlfahrtsstaat die Effektivität und Dynamik wirtschaftlicher Entwicklung ein?

Andererseits werden Globalisierung und sie begleitende Phänomene wie Massenarbeitslosigkeit, stagnierende Löhne, Unsicherheit des Arbeitsplatzes, Verschärfung sozialer Ungleichheiten und die Veränderung arbeitsmarktpolitischer Arrangements häufig als für den Wohlfahrtsstaat nicht zu bewältigende Probleme erlebt (Rieger/ Leibfried 1997: 772, Rodrik 1997: 21). Der Wohlfahrtsstaat muss sich neuen Herausforderungen stellen.⁴²

39 Für eine gute Darstellung der Debatte siehe Brady et al. 2005. Es geht im Wesentlichen darum, ob Globalisierung sich überhaupt auf den Wohlfahrtsstaat auswirkt, und falls ja, ob sie zu dessen Ausweitung, Rückgang oder zu einer Konvergenz aller Wohlfahrtsstaaten beiträgt. Konvergenz würde bedeuten, dass Leistungen in Staaten mit vergleichsweise umfassenden Wohlfahrtssystemen gekürzt werden, während Leistungen in Staaten mit bislang geringen Sozialleistungen ausgeweitet werden, sodass sie sich angleichen (Brady et al. 2005: 924).

40 Ebenso besteht die Gefahr, dass durch hohe Lohnnebenkosten die Preise für heimische Produkte so hoch sind, dass sie nicht konkurrenzfähig sind (Ramesh 2003: 84).

41 Abbau von Sozialleistungen bedeutet in diesem Zusammenhang immer die Verschiebung, nicht den Wegfall von Kosten. Werden Sozialleistungen gestrichen, sinken die Kosten für den Staat. Sie müssen aber dann von anderen Akteuren wie der Familie aufgefangen werden, deren Kosten somit steigen (Ramesh 2004: 198)

42 Aus einer anderen Perspektive sehen Rieger und Leibfried den Zusammenhang zwischen Globalisierung und Sozialpolitik. Sie argumentieren, dass „[...] die Internationalisierung von Handel, Produktion und Investition insofern durch sozialpolitische Strukturen ermöglicht wurde, als diese außenwirtschaftlichen Protektionismus ersetzen konnten“ (Rieger/ Leibfried 1997: 774). In den Nachkriegsjahrzehnten schotteten sich die Staaten voneinander ab (vgl. Scharpf 2000: 60). Später hätten wohlfahrtsstaatliche Leistungen Protektionismus überflüssig gemacht, „weil beide auf das Gleiche zielen:

Es wird deutlich, dass hier sich widersprechende Forderungen laut werden: nach Abbau der Sozialleistungen für eine bessere Konkurrenzfähigkeit und zugleich nach Ausbau der Sozialleistungen, um die neu entstandenen Schwierigkeiten auszugleichen. Für die ostasiatischen Staaten, die von vornherein auf einem niedrigeren Leistungsniveau starteten, geht es weniger um Kürzungen als darum, ob der Wohlfahrtsstaat erweitert werden sollte.

Staaten müssen auf diese unterschiedlichen Forderungen reagieren.⁴³ Hierbei spielen sowohl wirtschaftliche als auch politische Überlegungen eine Rolle. Es ist zu erwarten, dass Staaten Sozialleistungen abbauen bzw. nicht weiter ausbauen, um staatliche Ausgaben zu senken sowie die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Diese Vermutung trifft gerade auf die ostasiatischen Staaten zu, deren Wirtschaft stark exportorientiert ist und deren wirtschaftliche Entwicklung immer zentrales Ziel war. Der Staat ist jedoch nicht gezwungen, die Sozialpolitik zu reformieren. Er verfügt auch über andere Möglichkeiten:

Weniger der Umfang der Sozialpolitik an sich, als die mit ihr verbundene Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik sind geeignet, Einfluss auf Beschäftigung, Finanzströme und Investitionsentscheidungen zu nehmen. (Kaufmann 2003: 323)

Tatsächlich lässt sich beobachten, dass manche wirtschaftlich sehr offene Staaten mit Kürzungen, andere mit Erweiterung von Sozialleistungen reagieren (Kim 2009: 14, (Gough 2000: 2). Brady et al. stellen fest, dass Globalisierung keinen eindeutigen Einfluss auf Dekommodifizierung und den Anteil der Ausgaben für Sozialleistungen am BIP hat (Brady et al. 2005: 935). So hatten verschiedene Indikatoren für Globalisierung unterschiedliche Auswirkungen auf Sozialleistungen, wobei ihr Effekt insgesamt nur gering war (Brady 2005: 939, 2005: 941f). Es gibt also keine allgemeine Tendenz hin zu weniger Sozialleistungen. Alles in allem sind Kürzungen selten, häufiger wird der Status quo beibehalten (Rieger/ Leibfried 1997: 790f). Dies hat politische Gründe: Vermeintliche Verlierer sozialpolitischer Reformen versuchen in einer solchen Situation ihre politische Macht zu nutzen und für die Beibehaltung des Status quo einzutreten (Rieger/ Leibfried 1997: 790, Gough 2000: 4). Die Regierung hingegen muss auf solche Forderungen eingehen, will sie auch in Zukunft gewählt werden (Ramesh 2003: 91). Dies entspricht exakt dem Argument der institutionellen Pfadabhängigkeit: Wenn eine neue politische Richtlinie einmal umgesetzt wurde, entstehen neue Interessenskoalitionen und es ist politisch kostspielig sie wieder abzubauen (vgl. Wong 2003: 251). Institutionen beeinflussen Werte und Normen:

What governments spend, or do not spend, money on depends on their and their voters' preferences, mediated by the institutional context within which their preferences are defined and responded to. (Ramesh 2003: 98)

die Sicherung von Einkommen und Beschäftigung“ (Rieger/ Leibfried 1997: 776). Die Ausweitung der Sozialleistungen habe so eine wichtige Rolle für das Erreichen und die Sicherung außenwirtschaftlicher Offenheit gespielt (Rieger/ Leibfried 1997: 773).

43 Der Bedarf an sozialpolitischer Reform ergibt sich nicht allein durch Globalisierung, sondern auch durch demographischen Wandel sowie Veränderungen der Geschlechterrollen, Berufs- und Erwerbsstruktur (vgl. Rieger/ Leibfried 1997: 788, Brady et al. 2005: 944): „[T]he slower economic growth and related problems associated with rising service sector employment, the tremendous expansion of governmental commitments, and the fiscal demands stemming from population aging in countries with mature social programs would, by themselves, have generated much of the current turmoil around the welfare state. [...] Globalization accompanied these transitions [...]“ (Pierson 1998: 541).

Taiwan und Korea weiten seit den später 1980ern Sozialleistungen aus:

In both places, the welfare state was understood not to be anathema to current global economic realities, but rather, an important buffer to the socio-economic vagaries of globalization. [...] [G]iven that past practices in promoting growth with equity through full employment and trickle-down policies have become less viable options given current economic realities, policymakers in Japan, Korea and Taiwan [...] have increasingly turned to inclusive and re-distributive social policy. (Peng/ Wong 2004: 10)

Die Asienkrise bot eine zusätzliche Gelegenheit für den Ausbau der Sozialleistungen (Fiori/ Aspalter 2006: 24), es wurden sowohl neue Programme eingeführt als auch Bestehende erweitert (Croissant 2004: 519). In Korea wurde bereits 1995 die Beschäftigungsversicherung eingeführt, welche sowohl Arbeitslosengeld als auch berufliche Aus- und Weiterbildung beinhaltet. Sie stellt insofern eine bedeutende Veränderung dar, als dass sie Leistungen für diejenigen bereitstellt, die nicht arbeiten und sie außerhalb von Unternehmen schult (Kwon 2005: 488). Was im Wesentlichen gleich blieb, waren die staatlichen Bemühungen, die Sozialpolitik für die Wirtschaftspolitik zu instrumentalisieren: Um die internationale Wettbewerbsfähigkeit wieder zu erhöhen, wurde der Arbeitsmarkt flexibilisiert, sodass Arbeitgeber einfacher ihre Mitarbeiter entlassen konnten (Kwon 2005: 488). In Taiwan wurde 1999 ebenfalls eine Arbeitslosenversicherung eingeführt (Kwon 2005: 489). In beiden Staaten stellen die Arbeitslosenversicherungen zwar eine gute Entwicklung dar, sind aber vom Umfang ihrer Leistungen beschränkt (vgl. Punkt 4.2.3 und 4.3.4).

Dieses Vorgehen Taiwans und Koreas ist hauptsächlich über politische Motive zu erklären: Durch die Demokratisierung war der Druck, auf Forderungen nach mehr Sozialpolitik einzugehen, sehr stark gewachsen (Haggard 2002: 29, Croissant 2004: 519). Sozialpolitik ist zu einem wichtigen Wahlkampfthema geworden. Gleichzeitig ist die Regierung aufgrund politischer Überlegungen sehr zurückhaltend in Bezug auf die Erhöhung von Steuern und Sozialabgaben, was wiederum das ganze Sozialversicherungssystem vor große finanzielle Schwierigkeiten stellt (vgl. Wong 2003: 256).

Es kann allerdings nicht vorschnell die Schlussfolgerung gezogen werden, veränderte politische und wirtschaftliche Bedingungen hätten zu einer Ausweitung der Sozialleistungen in Taiwan und Korea geführt. Vielmehr ist fraglich, inwiefern es sich tatsächlich um grundlegende Reformen handelt. Die Umsetzung neuer sozialpolitischer Programme wie der Arbeitslosen- oder Rentenversicherung allein spricht noch nicht für umfassende Veränderungen. Um diese festzustellen, muss der konkrete Inhalt dieser Maßnahmen sowie die Rolle des Staates bei deren Finanzierung analysiert werden, was unter Punkt 4.2 bis 4.3 geschieht.

4.1.3 Demographische und normative Faktoren

Auch in normativer Hinsicht lassen sich in Ostasien Veränderungen feststellen, was sowohl mit der politischen als auch der wirtschaftlichen Entwicklung zu tun hat.

Mit der Demokratisierung fand auch ein diskursiver Prozess statt, in dem Werte und Ideen neu verhandelt wurden. Bewegungen wie die Frauenbewegung oder Umweltschutzbewegung trugen dazu bei, dass neue Probleme diskutiert wurden und vormals diskriminierten Gruppen mehr Gewicht zukam.

Die Vorstellung von Rechten bzw. Ansprüchen verbreitete sich langsam, nicht nur das Recht zu wählen oder zu demonstrieren, sondern auch das Recht auf gewisse Sozialleistungen: „[A]long with economic growth and democratization, the society has valued access to health care as a basic human right rather than individual responsibility“ (Lu/ Chiang 2011: 104). Diese Konzepte stellen eine Herausforderung für den *East Asian welfare state* dar, denn zuvor waren Ansprüche auf Leistungen immer erst durch eigene Beiträge entstanden, universelle Ansprüche hatte es nicht gegeben. Im Laufe der Zeit fanden hier wichtige Veränderungen statt, viele Leistungen wurden immer umfassender, wie sich gut bei der Universalisierung der Krankenversicherungen feststellen lässt (Holliday/ Wilding 2003b: 177).

Auch verlor das Wirtschaftswachstum langsam seine überragende Wichtigkeit:

By the 1990s, development was no longer seen as solely about rapid and aggregate economic growth. Rather, new normative understandings of redistributive social welfare and democratic governance created new expectations for economic growth with equity among political actors in both Taiwan and South Korea. (Wong 2004: 16f)

Wirtschaftswachstum an sich schien nicht mehr das alleinige Ziel, vielmehr rückte auch gleichmäßig verteiltes Wachstum in den Fokus. Hierzu trug die positive Ausgangssituation erheblich bei: Das relativ gerecht verteilte Wachstum in der Anfangsphase des Wirtschaftsbooms⁴⁴ förderte eine normative Erwartung für sozioökonomische Gerechtigkeit (Wong 2003: 235f):

Given their shared experiences of relatively egalitarian growth throughout the post war period, East Asians have come to expect some degree of socio-economic equity in the distribution of wealth and in the distribution of opportunity. (Peng/ Wong 2004: 9)

Die im Laufe der Zeit wachsenden sozioökonomischen Unterschiede sah der Großteil der Bevölkerung kritisch. Durch die damit verbundene wachsende Armut war die grundlegende Annahme, der Einzelne könne sich und seine Familie selbst versorgen (ein wesentlicher Bestandteil des *East Asian welfare state*), nicht mehr erfüllt. Sozialpolitik wurde immer weniger als schädlich für die wirtschaftliche Entwicklung betrachtet. Es entstand vielmehr die Erwartung, der Staat solle durch sozialpolitische Reformen umverteilend einwirken (Wong 2003: 237, Wong 2004: 137).

Die politischen Eliten hatten sich in der Vergangenheit bewusst darum bemüht, Wachstum möglichst gleichmäßig verteilt auftreten zu lassen (vgl. Peng/ Wong 2004: 7). Auch sie sahen nun die Notwendigkeit die Sozialpolitik zu reformieren, allein schon deswegen, da ihnen die Situation politisch instabil erschien (Wong 2004: 137). Die Erfahrung des relativ gleichmäßigen Wachstums senkte somit die Kosten für die Einführung von stärker umverteilend wirkenden sozialpolitischen Maßnahmen. Erstens war innerhalb der Bevölkerung, die immer noch relativ wenig sozioökonomische Unterschiede aufwies, der Wunsch, dass der Staat stärker eingreife und der Ungleichheit entgegenwirke, weit verbreitet. Zweitens war es für die südkoreanische und taiwanesischen Regierung auch deswegen möglich auf diese Forderungen einzugehen, weil es in beiden Staaten kein ideologisch geprägtes Parteiensystem mit linken und rechten Parteien gab. Es bestand somit nicht die Gefahr, die Unterstützung einer bestimmten politi-

⁴⁴ Der Gini-Koeffizient lag 1959 in Taiwan noch bei 0,44, blieb dann aber ab den 1970ern bis in die 1990er Jahre hinein bei um die 0,30 (Wong 2003: 241). Dieser Wert ist im internationalen Vergleich als sehr niedrig einzuschätzen.

schen Gruppe zu verlieren. Auch bestand nicht die Gefahr, durch Umverteilung den Unmut der Reichen auf sich zu ziehen, da die Differenz zwischen Reich und Arm ohnehin relativ gering war. Umverteilung wäre vor diesem Hintergrund nur gering ausgefallen (Wong 2011: 213).

Weitere normative Veränderungen hängen mit demographischen Entwicklungen zusammen. Eine verlängerte Lebenserwartung⁴⁵ bei gleichzeitig niedrigen Geburtenraten verändern die demographische Struktur (Peng/ Wong 2004: 10). Während 1960 in Taiwan und Korea 45,4% bzw. 41,9% der Bevölkerung zwischen 0 und 14 Jahren alt war, waren es 1999 nur noch 21,4 bzw. 21,8%. Der Anteil der über 65-Jährigen stieg von 2,5% in Taiwan und 3,3% in Korea im Jahre 1960 auf 8,3% bzw. 6,4% 1999 (Ramesh 2004: 33). Die Baby-Boom-Generation der 1950er wird bald zu den Alten gehören, d.h. der Anteil der Alten wird weiter steigen. Es wird erwartet, dass der Anteil der über 65-Jährigen bis 2050 in Korea 34,2%, in Taiwan 35,9% betragen wird (Chou 2011: 3). Der demographische Wandel hat auch Auswirkungen auf die Sozialpolitik: Kosten für soziale Sicherung und Gesundheit, insbesondere für ältere Menschen, steigen weiterhin, während der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, also derjenigen, die für soziale Programme zahlen, schrumpft (Wong 2011: 205). Besonders in Hinblick auf die finanzielle Zukunftsfähigkeit der Renten ist es problematisch, wenn immer weniger Erwerbstätige die Rente von immer mehr Rentnern finanzieren müssen.⁴⁶ Erschwerend kommt noch hinzu, dass in den meisten ostasiatischen Staaten das Rentenalter bei circa 60 Jahren liegt, dass die Einzahlungsphase also noch kürzer ist als bei den meisten OECD-Staaten (Ramesh 2004: 33). Gleichzeitig sind ältere Menschen aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung immer länger auf Renten oder Unterstützung durch die Familie angewiesen.

Es lässt sich jedoch nicht nur eine Alterung der Gesellschaft feststellen. Auch die Wohnformen haben sich stark verändert. Der Anteil von drei oder mehr Generationen-Haushalten in Taiwan und Korea ist in den letzten Jahrzehnten zurückgegangen. Gleichzeitig hat sich die Zahl der Einpersonenhaushalte erhöht. Traditionelle Wohnformen, bei denen ältere Menschen bei ihren erwachsenen Kindern leben und von ihnen betreut werden, verlieren an Bedeutung (Peng/ Wong 2004: 11). Unter anderem ist dies darauf zurückzuführen, dass immer mehr junge Menschen in die Städte ziehen, um dort zu arbeiten. Nach wie vor ist jedoch die finanzielle Abhängigkeit der Älteren in Taiwan und Korea von ihren Kindern groß. Fast 50 Prozent der älteren Taiwaner gaben 2008 an, ihre Kinder seien ihre Hauptein-

45 Die Lebenserwartung bei der Geburt stieg in Taiwan von 57 (Männer) und 61 Jahren (Frauen) 1952 (Lu/ Chiang 2011: 86) auf 76 bzw. 83 Jahre 2012 (DGBAS 2013). In Korea stieg sie vergleichbar von 59 bzw. 64 1966 (Shin 2000: 97) auf 78 bzw. 85 im Jahre 2012 (World Health Organization 2013).

46 Dies liegt natürlich vor allem daran, dass in Taiwan und Korea, ähnlich wie in Deutschland, Renten nach dem Umlageverfahren finanziert werden, dass also eingezahlte Beiträge unmittelbar für die Renten der derzeit Leistungsberechtigten ausgegeben werden (vgl. Ku 2003: 157).

Der Altenquotient, d.h. das Verhältnis der über 65-Jährigen zu denen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre), lag in Taiwan 2008 bei 14,4 Prozent. Es kamen auf jeden über 65-Jährigen also ungefähr sieben Personen im erwerbsfähigen Alter. Es wird prognostiziert, dass das Verhältnis 2056 bei 71,8 Prozent liegen wird, dass rechnerisch auf einen über 65-Jährigen nur noch 1,4 Personen im erwerbsfähigen Alter kommen (Chou 2011: 10). Für Korea liegt die Prognose etwas niedriger (bei 58,5 Prozent für 2050), was jedoch immer noch eine deutlich Steigerung gegenüber 18,5 Prozent im Jahre 1995 darstellt (World Bank 2000: A3). Die finanzielle Belastung wird also deutlich steigen.

nahmequelle. In Korea ist der Anteil etwas niedriger, was damit zu tun hat, dass verhältnismäßig viele über 60-Jährige (23,6%) arbeiten und ihr Gehalt als größte Einnahmequelle angaben (Chou 2011: 11). Es wird deutlich, dass vorhandene Rentensysteme bisher nur einen vergleichsweise kleinen Personenkreis abdecken und auch staatliche Sozialhilfeprogramme, die etwa 15% der Alten in beiden Staaten beziehen, nicht ausreichen. Umso erstaunlicher ist es, dass familiäre Unterstützung im Laufe der Jahre abgenommen hat (Chou 2011: 11, Kwon 1999a: 10). Hier muss allerdings bedacht werden, dass sich heute im Vergleich zu früher innerhalb einer Familie weniger Kinder um die Eltern kümmern müssen, was für den Einzelnen zu einer höheren finanziellen Belastung führt.

Zugleich finden deutliche Veränderungen in Bezug auf Eheschließung und Geschlechterbeziehungen statt. Scheidungsraten sowie die Anzahl Alleinerziehender haben deutlich zugenommen. Auch die Beschäftigungsquote der verheirateten Frauen ist gestiegen, was für einen Einstellungswandel in Bezug auf die Rolle der Frau in Haushalt und am Arbeitsmarkt spricht (Peng/ Wong 2004: 11).

Veränderte Haushaltsstrukturen wirken sich unmittelbar auf den Wohlfahrtsstaat aus: Je mehr Frauen arbeiten, desto größer ist der Bedarf an Betreuungsangeboten für Kinder und Ältere (Peng/ Wong 2004: 11). Zudem leben gerade Alleinerziehende oft nahe der Armutsgrenze und benötigen staatliche Unterstützung. Wo traditionelle Familienstrukturen, d.h. Sicherheitsnetzwerke, in denen der Mann der Haupternährer ist und die Frau die Pflege der Angehörigen übernimmt, erodieren, steigen Forderungen nach und Abhängigkeit von staatlicher Absicherung:

These developments, together with increasing urbanization, the rise of post-materialist, individualistic life conceptions, the increasing frequency of one-generation or single-person households, and growing divorce rates, weaken the stability and integrity of the 'familialistic' foundations of the welfare regimes. It would be an exaggeration to suggest that the familialistic welfare regime in Asia is collapsing. However, the ability of the family (especially of women) to offer social security and social services may not be maintained, leading to growing dependency on formal systems. (Croissant 2004: 520)

Die Familie ist inzwischen nur noch unzureichend dafür geeignet, alleine die Fürsorge für alle Angehörigen zu übernehmen. Somit steigen die Anforderungen an den Staat, diese entstandene Lücke zu füllen. Kwon zeigt zum Beispiel in einer Studie, dass das Einkommen, welches Ältere in Taiwan und Korea von ihren Kindern beziehen (wenn sie nicht zusammenleben), in vielen Fällen nicht ausreicht, dass sie also unter der Armutsgrenze leben (Kwon 1999a: 17).⁴⁷ Familie allein könne also das Wohlergehen der Haushalte der Älteren nicht sicherstellen. Bisher umgesetzte sozialpolitische Maßnahmen sind größtenteils längerfristig angelegt, zielen also darauf ab, langfristig möglichst vielen Bürgern eine Rente zu verschaffen. Dabei werde außer Acht gelassen, dass es einen großen Bedarf an sofortigen Maßnahmen für die jetzt schon in Armut lebende ältere Bevölkerung gebe. Kwon fordert:

⁴⁷ Von allen aus zwei älteren Menschen bestehenden Haushalten lebten in Taiwan (1995) und Korea (1996) ca. 31% unter der Armutsgrenze, von den älteren Einpersonenhaushalten sogar 56% in Korea bzw. 36% in Taiwan (Kwon 1999a: 16). Diese Werte liegen deutlich über dem durchschnittlichen Anteil von Menschen unter der Armutsgrenze an der Gesamtbevölkerung. Auch Haushalte, in denen ein älterer Mensch mit seiner Familie zusammen wohnt, leben überdurchschnittlich oft in Armut (Kwon 1999a: 14). In Taiwan ist die Situation insofern ein bisschen besser, als dass öffentliche Zahlungen dazu beitragen, dass das Einkommen der ärmsten Einkommensgruppe bei 83% der Armutsgrenze liegt, in Korea nur bei 62% (Kwon 1999a: 16).

What should now urgently be called for is not Confucian ethics but state action for the elderly. Confucian ethics are still working but it alone cannot work, while the rapid ageing process in East Asia has put increasing strain on the family. (Kwon 1999a: 21)

In Bezug auf Geschlechterrollen sowie den immer individueller werdenden Lebensstil lässt sich ein Wertewandel feststellen. Auch bei der Versorgung der Eltern lassen sich neue Wertevorstellungen ausmachen. In einer Untersuchung in Taiwan von 2008 zeigen Chen et al., dass die jüngere Generation nicht die Absicht hat, später mit ihren Kindern zu leben, während auch unter der Generation der 35 bis 49-Jährigen die Erwartung von Unterstützung durch die eigenen Kinder im Vergleich zu den über 50-Jährigen geringer ist (Chen et al. 2010: 141). Es bleibt jedoch offen, ob man hier auch von einer Werteveränderung sprechen kann, oder ob nicht vielmehr wirtschaftliche Gründe eine Rolle spielen. So ist es denkbar, dass wirtschaftliche Schwierigkeiten in einem unsicheren wirtschaftlichen Umfeld die Bereitschaft der Menschen, ihre Seite des Generationenvertrags durch Pflege ihrer Eltern zu erfüllen, beeinflusst (Chen et al. 2010: 137).⁴⁸ Die Mehrheit der Befragten glaubte jedoch, Kinder sollten sich auch in finanzieller Not um ihre Eltern kümmern. Chen et al. schließen daraus, dass der zentrale Wert der kindlichen Pietät noch nicht verdrängt worden sei (Chen et al. 2010: 142). Dennoch ändert sich die Einstellung in Bezug auf die Art und Weise, wie Pflege verlaufen sollte. Ein Zusammenleben von mehreren Generationen weicht immer mehr der rein finanziellen Unterstützung. Hier ergibt sich unausweichlich das Problem, wer die Pflegefunktion der Familie nun übernimmt.

Die demographischen und normativen Veränderungen, insbesondere das nun sehr gute Bildungsniveau bei Frauen, stellen den Staat nicht nur vor neue Herausforderungen, sie bieten auch neue Möglichkeiten. Gut ausgebildete Frauen können enorm zum Wirtschaftswachstum beitragen. Wohlfahrtsstaaten, die stark durch familiäre Abhängigkeit geprägt sind (in Esping-Andersens Kategorien die *konservativen* Wohlfahrtsstaaten, zu denen auch Deutschland gehört), lassen diese Möglichkeit häufig dadurch verstreichen, dass es schlicht und einfach zu wenig andere Betreuungsmöglichkeiten (sowohl für Kinder als auch für ältere Menschen) gibt (Esping-Andersen 1997: 186). Dies führt wiederum nur dazu, dass Frauen noch später oder überhaupt keine Kinder bekommen. Auf lange Sicht kann der familiaristisch geprägte Wohlfahrtsstaat so nicht funktionieren, wenn Familiengründung verhindert wird (Esping-Andersen 1997: 186).⁴⁹

Taiwan und Korea sehen sich genau diesen Schwierigkeiten gegenüber: Sie müssen Wege finden, den Ausfall vieler Frauen für die Pflege von Familienangehörigen auszugleichen und gleichzeitig das Potential der Frauen für den Arbeitsmarkt zu nutzen. Ebenso wichtig ist es, Anreize für Familien-

48 Einerseits verfügt die Familie in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation möglicherweise nicht über die nötigen Mittel, die Eltern finanziell zu unterstützen. Andererseits ist gerade dann die Notwendigkeit, dass beide Ehepartner arbeiten besonders groß, sodass auch die direkte Pflege des Angehörigen nur schwierig zu erfüllen ist (vgl. Chen et al. 2010: 142).

49 Zumal Frauen durch die Betreuung von Familienmitgliedern in doppelter Hinsicht ein Opfer bringen: erstens müssen sie ihre Arbeit aufgeben, verfügen somit über kein eigenes Einkommen mehr; zweitens zahlen sie ohne Erwerbstätigkeit keine Abgaben in die Sozialversicherung und haben somit keine Absicherung für das Alter. Der *East Asian welfare state* wirkt diesen Mustern nicht entgegen, sondern verstärkt eher noch die Abhängigkeit von der Familie sowie die Ungleichheit zwischen denjenigen, die Beiträge zahlen, und solchen, die keine zahlen.

gründung zu schaffen, damit langfristig die Bevölkerung wieder wächst und die Belastung der arbeitenden Bevölkerung durch die Finanzierung der Renten nicht weiter steigt.

Einen weiteren Vorschlag macht in diesem Zusammenhang Chou: Sie schlägt nicht nur vor, Frauen zu ermutigen, erwerbstätig zu sein, sondern auch die Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer auszuweiten und existierende Anreize für frühes Ausscheiden aus dem Arbeitsleben (wie zum Beispiel ein reguläres Rentenalter von 60 Jahren) zu reduzieren (Chou 2011: 6f). So lag die Erwerbsquote der 60 bis 64-Jährigen Taiwanesen 2009 bei nur 31,8 Prozent, in Korea hingegen bei den über 65-Jährigen noch bei 30,6 Prozent (wobei es sich hier wahrscheinlich sowohl um Vollzeit- als auch um Teilzeitarbeit handelt)(Chou 2011: 8). Viele Arbeitgeber sähen die Einstellung älterer Arbeitnehmer aufgrund deren Erfahrungen und Fähigkeiten positiv. Chou weist auch darauf hin, dass steigende Lebenserwartung sowie ein generell besserer Gesundheitszustand dazu beitragen, dass auch im höheren Alter die Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer nicht gemindert werde (Chou 2011: 9). Der Staat könne durch Unterstützen von lebenslangem Lernen zur besseren Qualifikation und verlängerten Beschäftigungsfähigkeit der älteren Arbeitnehmer beitragen (Chou 2011: 13). In Taiwan wurden bereits einige Maßnahmen in dieser Hinsicht verabschiedet: 2007 wurde ein Gesetz gegen Diskriminierung aufgrund des Alters durchgesetzt, das Rentenalter soll von 60 auf 65 hoch gesetzt werden, die Arbeitsversicherung ebenfalls bis zu 65-Jährige erfassen, und ältere Arbeitnehmer haben seit 2009 Anspruch auf neun Monate Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung (statt sechs Monate für alle übrigen Arbeitnehmer) (Chou 2011: 13f).

Der *East Asian welfare state* basiert darauf, dass das Beziehen von staatlichen Leistungen negativ behaftet ist, dass also keine Erwartungshaltung gegenüber dem Staat besteht; darauf, dass der Einzelne aufgrund von gleichmäßig verteiltem Wirtschaftswachstum sich und seine Familie selbst absichern kann und keine Forderungen nach Umverteilung aufkommen; und darauf, dass die Familie eine wesentliche Funktion bei der Versorgung und sozialen Sicherung übernimmt. Angesichts der demographischen Entwicklung und sich wandelnder Werte ist zweifelhaft, inwiefern der *East Asian welfare state* in dieser Form aufrecht erhalten werden kann. Die unter Punkt 4.2 und 4.3 dargestellte Einführung unterschiedlicher Sozialleistungen soll zeigen, wie Taiwan und Korea auf diese neuen Herausforderungen reagiert haben.

4.2 Sozialpolitische Entwicklungen in Taiwan

Beim Ausbau der Sozialleistungen in Taiwan und Korea seit Ende der 1980er Jahre handelt es sich zum Teil um eine Erweiterung der bereits bestehenden Programme, zum Teil um ganz neue Einrichtungen.

4.2.1 Einführung einer allgemeinen Krankenversicherung

Vor der Einführung einer allgemeinen Krankenversicherung in Taiwan existierte ein Krankenversicherungsschutz nur für diejenigen, die über die Arbeitsversicherung versichert waren, sowie für Beschäftigte

im öffentlichen Dienst.

1988 wurde dann, nach einer seit 1985 laufenden Probephase, eine Versicherung für Bauern eingeführt (Chiang 1997: 228). Bei der Finanzierung dieser Versicherung wurde berücksichtigt, dass viele Bauern über niedrige Einkommen verfügen: Die Versicherten zahlen 30 Prozent der Beiträge während der Rest vom Staat übernommen wird (Son 2001: 48).

Die Umsetzung einer Bauernversicherung zu diesem bestimmten Zeitpunkt kann als Reaktion der KMT auf die veränderte politische Situation gesehen werden. Die Oppositionsbewegung kritisierte zunehmend die die ländlichen Bewohner benachteiligende Sozialpolitik der KMT (Son 2001: 48). Zugleich wurde klar, dass die Bauern, die sich selbst auch für mehr Sozialleistungen einsetzten, in Zukunft bei Wahlen einen bedeutenden Teil der Wählerschaft ausmachen würde, um die man sich bemühen müsse (Wong 2004: 76, Aspalter 2003: 80).

1984 beauftragte die Regierung den Council for Economic Planning and Development (CEPD; 經濟建設委員會)⁵⁰ mit der Einrichtung einer Arbeitsgruppe, die Taiwans bestehende Programme der sozialen Sicherheit analysieren sollte. Zwei Jahre später empfahl diese Arbeitsgruppe die Umsetzung einer universellen Krankenversicherung bis zum Jahr 2000 (Lu/ Chiang 2011: 94). Premierminister Yu kündigte daraufhin die Einrichtung einer solchen Krankenversicherung bis 2000 an (Lu/ Chiang 2011: 94). Aufgrund öffentlicher Forderungen sowie politischem Druck durch die DPP wurde der Einführungszeitpunkt später auf 1995 vorgezogen (Son 2001: 50).

Das dem Exekutiv-Yuan unterstehende Department of Health arbeitete daraufhin einen Gesetzesentwurf aus, der 1993 dem Legislativ-Yuan vorgelegt wurde. Ein Streitpunkt waren vor allem die Beitragssätze bzw. die Frage, wie groß jeweils Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil sein sollten. Das Gesetz wurde im Juli 1994 verabschiedet und ab März 1995 umgesetzt (Wong 2004: 80). Aufgrund der 1996 erstmals stattfindenden direkten Präsidentschaftswahlen war die Regierung daran interessiert, die Krankenversicherung rechtzeitig vorher umzusetzen, zum einen um Wähler zu gewinnen (Son 2001: 50), zum anderen um potentiell negative Auswirkungen noch bearbeiten zu können (Lu/ Chiang 2011: 103).

Mit Einführung der National Health Insurance (NHI, 全民健康保險) sollten drei wesentliche Ziele erreicht werden: gleichberechtigter Zugang zu Gesundheitsversorgung für alle Bürger, Kontrolle der gesamten Gesundheitsausgaben und die effiziente Nutzung von Ressourcen im Gesundheitswesen (Lu/ Chiang 2011: 96f). Gleichberechtigter Zugang zu Gesundheitsversorgung soll über verpflichtende Mitgliedschaft, umfassende Leistungen⁵¹ und direkten Abzug der Beiträge vom Einkommen bei zusätzlichen staatlichen Subventionen gewährleistet werden (Chiang 1997: 229). So lag der Beitragssatz einheitlich zunächst bei 4,25 Prozent (heute: 5,2 Prozent, Ramesh 2004: 103), Arbeitnehmer- und Arbeit-

⁵⁰ die für die Ausarbeitung gesamtwirtschaftlicher Entwicklungspläne zuständige staatliche Behörde

⁵¹ Im Unterschied zu den vorherigen Krankenversicherungen werden von der NHI auch präventive Untersuchungen übernommen, die Leistungen sind also insgesamt ausgeweitet worden (Ku 1998: 129).

geberanteil variieren aber: Beschäftigte im öffentlichen Dienst⁵² zahlen 40 Prozent der Beiträge, 60 Prozent übernimmt der Staat (als Arbeitgeber). Bei Beschäftigten in Privatunternehmer zahlt der Arbeitnehmer 30 Prozent, der Arbeitgeber 60 Prozent, die restlichen zehn Prozent werden vom Staat bezuschusst. Bei Bauern werden 70 Prozent der Beiträge bezuschusst, einkommensschwache Personen erhalten eine volle Förderung (Chiang 1997: 230). Für mitzuversichernde Familienmitglieder muss der gleiche Beitrag wie für den Hauptversicherten bezahlt werden (Ramesh 2004: 103). Insgesamt sind die Beitragssätze bewusst vergleichsweise niedrig gehalten, um negative Auswirkungen auf folgende Wahlen zu verhindern (Lu/ Chiang 2011: 96).

Die Gesamtausgaben für Gesundheit sollen über das Single-Player-System sowie eine einheitliche Gebührenordnung im Rahmen gehalten werden (Chiang 1997: 230). Kostenkontrolle wird durch die Existenz nur einer, staatlich betriebenen Versicherungsgesellschaft vereinfacht. Die Verwaltung der NHI untersteht dem Central Bureau for National Health Insurance (中央健康保險局), welches wiederum dem Department of Health untersteht (Ku 1998: 124). Die Gebührenordnung legt genau fest, welche Art von Gesundheitsleistungen über die NHI abgerechnet werden können und wie viel jeweils zu erstatten ist (Chiang 1997: 231).⁵³ Grundsätzlich trug allein schon die Zusammenlegung aller Krankenversicherungen zur Senkung der Verwaltungskosten und breiteren Risikostreuung bei (Wong 2004: 78).

Eine große Herausforderung stellen der gestiegene Bedarf an Gesundheitsleistungen und der damit verbundene Ausgabenanstieg dar (Chiang 1997: 233). Ähnlich wie in Korea gibt es zwar eine Selbstbeteiligung (von 20 Prozent der Kosten bei ambulanter und 10 Prozent bei stationärer Behandlung)⁵⁴ sowie ein Überweisungssystem, bei dem Patienten ohne Überweisung bei Besuch eines Krankenhauses 10 bis 30 Prozent mehr bezahlen müssen (Chiang 1997: 231f, Wong 2004: 79), doch diese Maßnahmen trugen bislang nicht dazu bei, die Nachfrage zu verringern (Chiang 1997: 234). Es besteht darüber hinaus die Gefahr, dass die Qualität der Gesundheitsversorgung unter der großen Nachfrage leidet (Chiang 1997: 234).

Es wurde bereits angesprochen, dass zunehmender politischer Wettbewerb einer der Hauptgründe für die Einführung der universellen Krankenversicherung war. Die KMT sah ihre dominante Stellung und Legitimität durch die immer stärker werdende Opposition und Demokratiebewegung bedroht (Lee et al. 2008: 106). Sie musste sich neu positionieren und neue Themen finden, die im Wahlkampf gegen die DPP bestehen konnten (Wong 2004: 15). Die Umsetzung der NHI sollte der KMT-Regierung mehr Zustimmung der Bevölkerung verschaffen (Wong 2004: 173) sowie in Zukunft die Unterstützung für die KMT bei Wahlen sichern (Aspalter 2006: 294). Auch soziale Bewegungen und ge-

52 Die vor Einführung der NHI bereits bestehenden Krankenversicherungen wurden in die NHI integriert (Lee et al. 2008: 106).

53 Im Vergleich zu den zuvor bestehenden Krankenversicherungen waren die neu vereinbarten Kosten um einiges höher (Chiang 1997: 234).

54 Der Eigenanteil ist jedoch gedeckelt. Ein Patient muss pro Behandlung höchstens sechs Prozent, pro Jahr höchstens zehn Prozent des nationalen Durchschnittseinkommens zahlen (Lu/ Chiang 2011: 97).

sellschaftliche Akteure, die sich für die Entwicklung einer universellen Krankenversicherung einsetzten, spielten bei diesem Prozess eine Rolle (Holliday 2003: 80, Wong 2004: 170). An der konkreten inhaltlichen Ausarbeitung waren darüber hinaus ärztliche Vereinigungen sowie Arbeitnehmerverbände beteiligt, die versuchten, ihre jeweiligen Interessen durchzusetzen (bessere Bezahlung im Falle der Mediziner, niedrigere Beiträge im Falle der Arbeitnehmervertreter)(Tang 1997: 88ff). Insgesamt war deren Einfluss jedoch beschränkt (Tang 1997: 88), die Einführung der NHI war vielmehr ein Top-down-Prozess, bei dem die KMT die Führung übernahm (Tang 1997: 100). Da es der KMT gelang, während des Demokratisierungsprozesses an der Macht zu bleiben, verfügte sie über ausreichend politischen Spielraum, um eine transformative Gesundheitsreform umzusetzen (Wong 2004: 81). Die Entscheidung für die Ausweitung der Krankenversicherung (anstelle anderer sozialpolitischer Maßnahmen) wurde zudem von internationalen Faktoren beeinflusst. So bezog sich Premierminister Yu bei der Ankündigung der Einführung der NHI auf das UN-Ziel „Health for all“ bis zum Jahr 2000, zugleich stieg der Druck auf taiwanische Politiker, nachdem in Korea die Krankenversicherung immer mehr ausgeweitet worden war (Tang 1997: 72f, Tang 1997: 75).

Mit der Universalisierung der Krankenversicherung stiegen die Gesundheitskosten in Taiwan rapide an. Die Gesamtausgaben für Gesundheit (d.h. staatlich und privat) lagen 2006 bei 6,1 Prozent des BIPs (Lu/ Chiang 2011: 100). Zum Zeitpunkt der Einführung der NHI fiel das Wirtschaftswachstum im Vergleich zu vorher zwar niedriger aus, war mit 6,5 Prozent aber immer noch so hoch, dass der Ausbau keine direkten finanziellen Schwierigkeiten verursachte (Chiang 1997: 237) und die erhöhten Kosten zunächst nicht viel Beachtung fanden (Tang 1997: 62). Die Gestaltung der NHI als Sozialversicherung, die hauptsächlich über Beiträge finanziert wird, spricht dafür, dass die Regierung zu hohe Kosten befürchtete (etwa bei einer Finanzierung aus Steuern)(Ku 1998: 122). Dennoch ist der Staat über die Beitragszuschüsse sowie Verwaltungskosten stark an der Finanzierung beteiligt (Chiang 1997: 230, Lu/ Chiang 2011: 97). Der Staat agiert nicht mehr nur als Regulierer sondern mehr und mehr auch als *provider* (Kwon 1998: 50).

Die finanzielle Lage der NHI ist insgesamt instabil. Es besteht permanent die Gefahr, dass die aufgrund von erhöhtem Bedarf gestiegenen Gesundheitskosten die Einnahmen durch Beiträge übersteigen (Ku 1998: 131). Neben der Eingrenzung der Inanspruchnahme medizinischer Leistungen bleibt als Alternative dies zu verhindern die Erhöhung der Beitragssätze. 1998, als die Rücklagen der NHI weniger als die durchschnittlichen monatlichen Ausgaben ausmachten, beschloss die Regierung sofortige Beitragssatzerhöhungen auf 4,55 Prozent (Lu/ Chiang 2011: 98). Solche Erhöhungen sind jedoch extrem unbeliebt innerhalb der Bevölkerung, sodass auch die nachfolgende DPP-Regierung sie vermied (Wong 2003: 256). Vielmehr wird versucht, die Einnahmen auf anderem Wege zu erweitern, zum Beispiel durch Anhebung der Beitragshöchstgrenze, und die Kosten zu reduzieren (Lu/ Chiang 2011: 98). Vor dem Hintergrund der Alterung der taiwanesischen Gesellschaft und den damit verbundenen steigenden Gesundheitskosten stellt die finanzielle Stabilität der NHI langfristig eine immense Herausforderung dar

(Chiang 1997: 237).

Vor Einführung der allgemeinen Krankenversicherung war nur etwa die Hälfte der taiwanesischen Bevölkerung krankenversichert (Lee et al. 2008: 106, Tang 1997: 62), der Anspruch auf Krankenversicherung war an die Berufsgruppe gekoppelt (Ku 1998: 128). Die universal verfügbare Krankenversicherung hebt diese Benachteiligung jener, die nicht zur wirtschaftlichen Entwicklung beitragen, auf; jeder Taiwanese hat nun Anspruch auf eine Krankenversicherung (Ku 1998: 128). „[...] NHI is the first case wherein the KMT has tried to establish an institutional and universal welfare system for all citizens regardless of their sex, age and status“ (Ku 1998: 120).

Unmittelbar nach der Umsetzung der NHI waren schnell Erfolge erkennbar. Bis Februar 1996 waren 92 Prozent der Bevölkerung versichert. Der Großteil der Bevölkerung äußerte sich in Befragungen positiv zur Einführung der NHI (Lu/ Chiang 2011: 96). Am meisten profitierten von der Neuerung Kinder und ältere Menschen, die die größten Gruppen der neu Versicherten darstellten, sowie jene ohne Arbeit (Ku 1998: 129).

Ein völlig gleichberechtigter Zugang zu Gesundheitsleistungen ist dennoch nicht gegeben. Erstens sind medizinische Leistungen in ländlichen Gebieten weniger verfügbar als in der Stadt (Ku 1998: 133). Zweitens handelt es sich bei den Zuzahlungen um feste Beträge, sie sind nicht einkommensabhängig, sie stellen also für geringer Verdienende eine größere Belastung dar (Ramesh 2004: 111). Da es jedoch eine Obergrenze für Zuzahlungen gibt, relativiert sich dieser Aspekt. Drittens bestehen Unterschiede im Verhältnis von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen (Ku 1998: 125). Es stellt sich die Frage, ob es gerechtfertigt ist, dass der Beitragssatz für Beschäftigte im öffentlichen Dienst höher ist als für jene im Privatsektor. Viertens gibt es immer noch Personen, die nicht krankenversichert sind. Hierzu zählen hauptsächlich ohnehin benachteiligte Gruppen wie Bewohner abgelegener Bezirke, Obdachlose, verlassene Kinder und Waisen, Menschen mit geringem Einkommen, die nicht formell registriert sind, Arbeitslose, die ihren veränderten Status nicht weitergegeben haben und somit nicht versichert sind, sowie jene, die der NHI nicht beitreten wollen oder sich weigern, Beiträge zu zahlen (Ku 1998: 133).

Alles in allem stellt die nationale Krankenversicherung in ihrer Universalität dennoch einen deutlichen Bruch mit der vergangenen sozialpolitischen Orientierung dar (Kwon 1998: 48).

4.2.2 Rentensystem

Die in den 1950er Jahren eingeführte Arbeitsversicherung und die Versicherung für Beamte sowie Militärs waren lange Zeit die einzige Art der Altersvorsorge in Taiwan. Während im Rahmen der Arbeitsversicherung nur eine Einmalzahlung bei Eintritt in den Ruhestand verfügbar war, konnten Beschäftigte im öffentlichen Dienst, Militärs und Lehrer an Privatschulen zwischen einer Einmalzahlung und einer monatlichen Rente wählen (Ko et al. 2007: 65).

Die Einmalzahlung der Arbeitsversicherung (勞保年金), die es bis heute gibt, entspricht dem durchschnittlichen Gehalt der letzten drei Arbeitsjahre pro beschäftigtes Jahr (Ramesh 2004: 57). Um

diese Zahlungen zu erhalten, muss der Beschäftigte zum Zeitpunkt des Ruhestands über 60 Jahre (bei Frauen über 55 Jahre) alt und mindestens ein Jahr im Unternehmen beschäftigt gewesen sein. Will der Arbeitnehmer mit 55 in Rente gehen, so muss er mindestens 15 Jahre im selben Unternehmen beschäftigt gewesen sein (Shiu 2005: 595). Die Regelung gilt grundsätzlich nur für Unternehmen mit fünf oder mehr Beschäftigten (Ramesh 2004: 58). Die 1988 eingeführte Bauernversicherung zahlt im Alter von 65 ähnliche Prämien, schließt jedoch diejenigen aus, deren Grundbesitz den Wert von US \$160.000 übersteigt oder deren Einkommen außerhalb der Landwirtschaft über dem Mindestlohn liegt (Ramesh 2004: 57). Einzig die Leistungen für Beschäftigte im öffentlichen Dienst sind großzügig. Die Ersatzrate (engl. *replacement rate*), das heißt die Höhe der Rente im Vergleich zum vorherigen Einkommen⁵⁵, ist mit 72 Prozent hoch (Ramesh 2004: 77).

Darüber hinaus wurde im 1984 verabschiedeten Labor Standards Law eine betriebliche Einmalzahlung festgelegt, die Beschäftigten über 55 Jahren nach 15 Jahren im selben Unternehmen oder unabhängig vom Alter nach 25 Jahren im Unternehmen zusteht. Die Zahlungen belaufen sich auf ein Monatsgehalt pro Beschäftigungsjahr für die ersten 15 Jahre, danach zwei Monatseinkommen für alle weiteren Jahre (maximal 45 Monatseinkommen) (Shiu 595f).

Insgesamt fallen längst nicht alle Erwerbstätigen unter diese Arten der Altersvorsorge (Kwon 1999a: 7). Ramesh schätzt, dass 1999 etwa die Hälfte aller über 64-Jährigen solche Zahlungen empfangen hatte (Ramesh 2004: 77). Zum einen hängt dies damit zusammen, dass nur wenige auf mehr als 15 Jahre Beschäftigung im selben Unternehmen kommen. Zum anderen halten sich viele kleine und mittlere Unternehmen nicht an das Gesetz, sodass viele Arbeitnehmer im Privatsektor keine Zahlungen erhalten (Ramesh 2004: 58; Shiu 2005: 596).⁵⁶

Zu Beginn der 1990er gewann Altersvorsorge zunehmend an Bedeutung im Wahlkampf. Die DPP setzte sich für eine einkommensunabhängige Grundrente ein und setzte diese ab 1993 in den von ihr gewonnen Wahlkreisen um (Choi 2005: 7). Die KMT reagierte auf diese Herausforderung, indem sie die Unterstützung für ältere, in Armut lebende Menschen zunächst erhöhte (Ku/ Huang 2011: 734), 1995 eine Grundrente für Bauern einführte (Choi 2005: 2), und schließlich 1997 für eine vergleichbare Grundrente für alle Senioren eintrat (Aspalter 2003: 82). Chen Shuibian, Präsident von 2000 bis 2008, führte die Grundrente (老年基本保證年金), eines seiner Wahlversprechen (Choi 2005: 8), 2002 schließlich auf nationaler Ebene ein. Sie war). Über 65-Jährige erhalten nun monatlich 3000NTD (circa 78€), diese Zahlung finanziert sich aus Steuern und ist deswegen unabhängig von Beiträgen (Lin/ Chou 2007: 115). Nicht erhalten können diesen Betrag jene, die bereits monatliche Renten über die Versicherung für Beschäftigte im öffentlichen Dienst oder eine andere Art von staatlichen Zuschüssen erhalten, deren Eigentum den Wert von fünf Millionen NTD (130.000€) übersteigt sowie deren Jahres-

⁵⁵ Es werden hierbei sowohl monatliche Rentenzahlungen als auch Einmalzahlungen berücksichtigt.

⁵⁶ Laut Shiu soll es auch Fälle gegeben haben, in denen der Arbeitgeber widerrechtlich Arbeitnehmern kündigten kurz bevor diese einen Anspruch auf Einmalzahlungen hatten (Shiu 2005: 596).

einkommen über 50.000NTD (circa 1300€) liegt (Ko et al. 2007: 65f).

Die Einrichtung dieser einkommensunabhängigen Grundrente wurde durch den demokratischen Umbruch Taiwans erst ermöglicht:

In particular, competitive elections both at local and national levels have forced the political parties to accept social demands from the population. Political parties have also tried to utilise social policy issues for their own electoral advantage. (Kwon 1998: 49)

Vor allem ein Thema wie die Rente, welches jeden betrifft, wurde dazu genutzt Wahlen zu gewinnen. Die DPP nutzte die Situation und stellte sich hinter die Forderungen aus der Bevölkerung. In Hinblick auf den starken politischen Wettbewerb konnte die KMT nicht anders als ihr politisches Programm anzupassen (Aspalter 2001: 212).

Die Entwicklung einer gesetzlichen Rentenversicherung verlief jedoch wesentlich schleppender und wurde weniger zu einem politischen Streitpunkt. Mitte der 1990er gab es erste Vorschläge, die darauf abzielten die Reichweite der bestehenden Rentenversicherungen auszuweiten. Da jedoch 1995 gerade erst die allgemeine Krankenversicherung umgesetzt worden war, die Arbeitnehmer, Arbeitgeber sowie den Staat zusätzlich finanziell belastete, wurde die Umsetzung eines solchen Plans zunächst verschoben (Fu 2007: 4). Aufgrund des schweren Erdbebens 1999 und des Regierungswechsels 2000 verzögerte sich die Umsetzung weiter (Choi 2005: 7). Unter Chen entstand ein neuer Entwurf, nach dem jeder Beschäftigte monatlich 600 NTD (circa 15€) einzahlen, dieser Beitrag staatlich aufgestockt werden sollte, sodass dann im Alter von 65 jeder die gleiche Rente von 3000NTD (circa 78€) bezöge (Lin/Chou 2007: 115). Dieser Entwurf wurde allerdings nicht umgesetzt (Ko et al. 2007: 66), was unter anderem damit zusammenhing, dass Chen nicht über eine Mehrheit im Legislativ Yuan verfügte (Fu 2007: 15).

Erst der 2005 verabschiedete Labor Pension Act brachte eine Neuerung: Arbeitgeber müssen nun mindestens sechs Prozent des Monatseinkommens einzahlen, für Arbeitnehmer ist der Beitrag freiwillig, jedoch höchstens sechs Prozent (Ramesh 2004: 47). Einen Rentenanspruch haben jene über 60 Jahre, die mindestens 15 Jahre eingezahlt haben. Diejenigen, die weniger als 15 Jahre erreichen, erhalten eine Einmalzahlung (Shiu 2005: 597). Der angehäuften Betrag kann in Summe (Ramesh 2004: 47) oder als monatliche Rente ausgezahlt werden (Shiu 2005: 599). Bei einem monatlichen Einkommen von 40.000NTD (circa 1050€) läge die monatliche Rente bei etwa 10.000NTD (260€), die Einmalzahlung bei 1,4 Mio NTD (36.700€). Nach gut elf Jahren übersteigt also die Summe der monatlichen Renten die Einmalzahlung (Shiu 2005: 600). Ansprüche sind nun nicht mehr von der Arbeitsdauer bei einem Unternehmen abhängig, sie können bei Arbeitsplatzwechsel übertragen werden. Somit wurde die zuvor bestehende betriebliche Einmalzahlung in eine übertragbare, auch monatlich zahlbare Rente (勞工退休金) umgewandelt.⁵⁷ Besonders die Übertragbarkeit der Leistungen stellt in Zeiten zunehmend

⁵⁷ Die Einmalzahlung im Rahmen der Arbeitsversicherung (勞保年金) bleibt davon unberührt. Sie kann seit 2009 auch als monatliche Zahlung bezogen werden. Bureau of Labor Insurance, <http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=w3ftTEQ78yc>

kurzfristiger Anstellungen eine Verbesserung dar (Choi 2005: 21). Durch ein neues Einzahlungssystem soll zudem sichergestellt werden, dass jeder die ihm zustehenden Zahlungen erhält. Einige Arbeitgeber versuchen jedoch, ihren Beitrag möglichst niedrig zu halten, indem sie das monatliche Gehalt senken (und somit weniger einzahlen) und im Gegenzug jährliche Boni anheben (Ko et al. 2007: 54).

Es ist zudem zu erwarten, dass sich die neuen Regelungen positiv auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Beschäftigten auswirken. Bislang hielt die nicht übertragbare Rente viele Frauen davon ab, nach der Schwangerschaft erneut zu arbeiten, da ihre vorherigen Arbeitsjahre nicht in die Berechnung einfließen (Shiu 2005: 600). Dies ist nun nicht mehr der Fall. Ähnlich gab es bei der betrieblichen Einmalzahlung zuvor keinen Anreiz, mehr als dreißig Jahre zu arbeiten, weil das Maximum der möglichen Einmalzahlung dann bereits erreicht war (Shiu 2005: 602). Mit der neuen Rentenregelung steigt die Rente kontinuierlich, je länger man arbeitet. 2008 wurde eine schrittweise Erhöhung des Rentenalters auf 65 Jahre beschlossen (Chou 2011: 14).

2008 wurde schließlich die „nationale Rente“ (國民年金) eingeführt, die verpflichtend all jene zwischen 25 und 65 einschließt, die bislang durch keines der übrigen Rentensysteme erfasst werden (zum Beispiel Selbstständige, Hausfrauen etc.). Sie müssen monatlich in die Rente einzahlen, die Beiträge einkommensschwacher Menschen werden bezuschusst. Ziel dieser Regelung ist eine umfassende grundlegende Rente für alle älteren Menschen in der Zukunft.⁵⁸ Einkommensunabhängige Zuschüsse für ältere Menschen wurden in dieses neue System integriert (Wang et al. 2007: 34). Sie sollen so lange fortgeführt werden, bis jeder Rentenbezüge basierend auf eigenen Beiträgen erhält (Fu 2007: 8).

Es wird deutlich, dass das taiwanische Rentensystem stark fragmentiert ist mit unterschiedlichen Versicherungen für Beamte, Militärs, Bauern, Angestellte und Arbeiter im Privatsektor sowie jene ohne Arbeit. Wang et al. schlagen vor, alle existierenden Rentenversicherungen zu einer zusammenzuführen, um somit gleiche Leistungen für alle zu garantieren (Wang et al. 2007: 33f). Ein integriertes System würde zudem den Umverteilungseffekt der Rente erhöhen (Wang et al. 2007: 36). Zahlt der Arbeitgeber die Beiträge in ein individuelles Rentenkonto, so wird sozialer Einkommensungleichheiten kaum gegen gesteuert (Lin/ Chou 2007: 116).

Problematisch ist jedoch, dass die Rentenbezüge, egal aus welcher Rentenversicherung, eindeutig zu niedrig sind um davon leben zu können, zumal es noch dauert bis die Mindestbeitragszahlungen von 15 Jahren entsprechend der 2005 eingeführten Rente von den meisten Arbeitnehmern erreicht wird (Kwon 1999a: 21). Die einkommensunabhängige Grundrente liegt bei 3000 bis 6000 NTD (90 bis 155€), kann also keinen Lebensstandard über dem Existenzminimum garantieren (Wang et al. 2007: 32). Andererseits sind die Kosten für diese Zahlungen aufgrund der vielen Empfänger für den Staat sehr hoch (Wang et al. 2007: 31)

Die wichtigste Einkommensquelle älterer Taiwaner sind immer noch die eigenen Kinder (Ku

⁵⁸ %3d (09.09.2012)

58 <http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=EqVSfrb7aT0%3d> (12.09.2012)

2003: 147). Doch auch diese Geldtransfers sind häufig nicht ausreichend für ein Leben über der Armutsgrenze, vor allem für jene, die nicht mit ihren Kindern zusammenleben (Kwon 199a: 17). Aufgrund demographischer Verschiebungen wird die Familie immer weniger in der Lage sein die Absicherung im Alter zu übernehmen. Es ist somit umso wichtiger, dass der Staat entsprechende Maßnahmen ergreift, um die Renten zu erhöhen (Kwon 1999a: 21), insbesondere durch die Erhöhung der Beitragsätze, die jedoch politisch unbeliebt ist (Ku/ Chen 2001: 100, Wang et al. 2007).

4.2.3 Weitere Neuerungen

Hier soll nun auf zwei weitere Entwicklungen in der taiwanesischen Sozialpolitik eingegangen werden: Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung.

Die Kriterien für den Bezug von Sozialhilfe waren nach der Lockerung 1980 immer noch so streng, dass nur ein geringer Teil der Bevölkerung Sozialhilfe erhielt (vgl. Punkt 3.2). Das 1997 verabschiedete Sozialhilfegesetz legte erstmals die Armutsgrenze bei 60 Prozent der Pro-Kopf-Konsumausgaben des Vorjahres⁵⁹ am jeweiligen Ort fest (Ku 2003: 133). Bei Mehrpersonenhaushalten gilt das Haushaltseinkommen geteilt durch die Anzahl der Personen als Grundlage. Anspruch auf Unterstützung in Form von Geldleistungen und Übernahme der Krankenversicherungskosten haben alle, deren Einkommen unter dieser Grenze liegt (Ramesh 2004: 47).

Zwar stiegen nach 1997 die staatlichen Ausgaben für soziale Sicherung (Ramesh 2004: 70). Dennoch lag der Anteil derer, die Sozialhilfe bezogen 2000 nur bei 0,7 Prozent (Ku 2003: 133). Da anzunehmen ist, dass ein wesentlich größerer Anteil unter der Armutsgrenze lebt, erhält ein Großteil dieser Menschen keine Unterstützung (Ku 2003: 139). Dies mag unter anderem damit zusammen hängen, dass Sozialhilfe aufgrund der unterschiedlichen Lebenshaltungskosten von den Lokalregierungen vergeben wird. Sie bestimmen auch die Höhe der Leistungen und können unter Umständen zusätzliche Bedingungen⁶⁰ festlegen, sodass diejenigen unter der Armutsgrenze nicht automatisch Anspruch auf Geldleistungen haben (Ku 2003: 139f). Des Weiteren gelten für bestimmte Bevölkerungsgruppen wie ältere Menschen oder Bauern besondere Förderprogramme (wie die Grundrente), sodass sie für Sozialhilfe nicht mehr in Frage kommen.

Zu Beginn der 1990er Jahre traten die ersten Maßnahmen in Kraft, die speziell für Arbeitslose eingerichtet wurden. So gab es 1995 zum Beispiel ein Programm, bei dem Beschäftigte, die mindestens ein Jahr beim gleichen Unternehmen gearbeitet hatten und dann arbeitslos geworden waren, maximal 15.000 NTD (390€) monatlich für maximal vier Monate erhalten konnten. Während dieser Zeit mussten sie jedoch jede Art von Arbeit, die ihnen von den Behörden zugewiesen wurde, annehmen, hatten jedoch immer zwei Tage pro Woche frei, um sich eine neue Stelle zu suchen (Chang 2011: 86f). Dass der Bezug von Leistungen an die eigene Arbeit gekoppelt war, zeigt, dass der Staat die Abhängigkeit von

⁵⁹ 2000 lag die Grenze in Taipei bei 350 US\$ (270€) (Ramesh 2004: 23).

⁶⁰ Einige Lokalregierungen legen zum Beispiel fest, dass Personen im erwerbsfähigen Alter grundsätzlich keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben (Ku 2003: 140).

Arbeitslosen vom Staat möglichst gering halten und sie stattdessen zur Suche nach einer neuen Stelle ermutigen wollte (Chang 2011: 91).

Eine Arbeitslosenversicherung wurde 2002 als Reaktion auf höhere Arbeitslosigkeit (5,17 Prozent 2002) eingeführt. Um das nun verfügbare Arbeitslosengeld zu beziehen, ist es nicht mehr erforderlich zu arbeiten (Chang 2011: 96). Die Höhe des Arbeitslosengeldes entspricht 60 Prozent des vorherigen Einkommens (Chang 2011: 94). Es kann höchstens sechs Monate lang bezogen werden, von älteren Arbeitslosen maximal neun Monate (Chou 2011: 13f). Darüber hinaus werden die Kosten für die Krankenversicherung übernommen (Lin/ Chou 2007: 113) und Weiterbildungsmaßnahmen angeboten. Bei schneller Wiederbeschäftigung ist ein zusätzlicher Bonus verfügbar (Chang 2011: 96). Abgesehen davon hat es in der Vergangenheit einige spezielle Arbeitslosenprogramme in Zeiten wirtschaftlicher Krisen gegeben. So wurden unter anderem angesichts der 2008 beginnenden Finanzkrise Zuschüsse für Unternehmen eingerichtet, die Arbeitslose oder Hochschulabsolventen einstellen (Chang 2011: 88ff). Das Ziel aller Maßnahmen ist eindeutig, Arbeitslose dabei zu unterstützen, so schnell wie möglich wieder ins Berufsleben eingegliedert zu werden (Ku 2003: 133).

Die Arbeitslosenversicherung deckt jedoch nur Beschäftigte ab, die Vollzeit in Unternehmen mit fünf oder mehr Mitarbeitern beschäftigt sind. Neben der großen Gruppe der Selbstständigen bleiben auch Beschäftigte kleiner Firmen sowie Beschäftigte mit wechselnden Arbeitgebern außen vor, die etwa die Hälfte der erwerbstätigen Bevölkerung ausmachen (Ku 2003: 145). Vielen Arbeitslosen gelingt es nicht, innerhalb der recht kurzen Zeit von sechs Monaten eine neue Stelle zu finden (Chang 2011: 95). Gerade aufgrund des geringen Umfangs der Sozialhilfe besteht für Arbeitslose damit ein hohes Armutsrisiko.

4.3 Sozialpolitische Entwicklungen in Korea

In Korea lassen sich ähnliche Programme wie in Taiwan finden.

4.3.1 Einführung einer allgemeinen Krankenversicherung

Die 1977 eingeführte Krankenversicherung wurde unter Präsident Chun in den 1980er Jahren weiter ausgeweitet, sodass sie ab 1980 für Beschäftigte in Unternehmen mit hundert oder mehr Beschäftigten verpflichtend war, ab 1983 dann für Unternehmen mit 16 oder mehr Beschäftigten. Zudem gab es lokale Pilotprogramme für eine Krankenversicherung für Bauern und Selbstständige (Son 1998: 22). Diejenigen, die keinen Arbeitgeber hatten, der den Arbeitgeberanteil der Beiträge hätte zahlen können (d.h. Bauern, Selbstständige, Beschäftigte im informellen Sektor, also hauptsächlich einkommensschwache Gruppen), blieben außerhalb des Systems (Kwon 1999c: 91).

Dem Durchbruch hin zur universalen Krankenversicherung gingen politische Veränderungen voraus. Für 1987 waren direkte Präsidentschaftswahlen angekündigt worden, für 1988 Parlamentswahlen:

In Korea, the Roh regime needed to retain electoral support in the countryside and among workers in the cities. The government thus extended medical insurance benefits to both rural and urban self-employed workers just before and after legislative elections in 1988. (Wong 2004: 15)

1988, also direkt nach den Präsidentschaftswahlen, wurden die ersten verpflichtenden Krankenversicherungen für Selbstständige in ländlichen Gebieten eingerichtet, die 1989 auf Selbstständige in Städten ausgeweitet wurden. Da Selbstständige ungefähr die Hälfte aller Arbeiter in Korea ausmachten, war dies ein wichtiger Schritt hin zu einer allgemeinen Versicherungspflicht (Wong 2004: 62). Zugleich wurde die Krankenversicherung für Beschäftigte in Unternehmen mit fünf oder mehr Beschäftigten verpflichtend. Familienangehörige wurden von vorn herein ebenfalls von der Krankenversicherung erfasst. Innerhalb kurzer Zeit wurde so eine nahezu universale Abdeckung der Krankenversicherung erreicht (Wong 2004: 62). Es gab eine Vielzahl unterschiedlicher Versicherungen: Versicherungen für Beamte und Lehrer, unternehmensbasierte Versicherungen für Beschäftigte, regional organisierte Versicherungen für Selbstständige und Beschäftigte kleiner Unternehmen sowie das Medical Aid Programm (Kwon S. 2002: 4, Cho 2005: 76).

Das Medical Aid Programm, welches 1977 eingeführt worden war, übernimmt teilweise oder vollständig medizinische Kosten für diejenigen, die Anspruch auf Sozialhilfe haben (Ramesh 2004: 92) (vgl. Punkt 4.3.4). Die Finanzierung des Medical Aid Programms teilen sich Zentralregierung (75%) und Lokalregierungen (25%)(Kwon 1999b: 22). Dies war insofern eine wichtige Entwicklung, als dass der Staat finanzielle Verantwortung übernahm, während er zuvor nur Verwaltungskosten der Versicherungen bezuschusst und ansonsten lediglich regulierend gewirkt hatte. Auch die Einführung der Krankenversicherung für Selbstständige konnte nur gelingen, weil der Staat 50 Prozent der Beiträge übernahm, nachdem sich viele Selbstständige geweigert hatten, die vollen Kosten zu tragen (Kwon S. 2002: 4, Yu/Anderson 1992: 291). Die Rolle des Staates war nun nicht mehr auf die des Regulierers beschränkt, sondern wurde immer mehr zu der eines *providers* (Kwon 1998: 56).⁶¹ Insgesamt sind die öffentlichen Ausgaben für Gesundheit jedoch weiterhin niedrig, die Krankenversicherung finanziert sich hauptsächlich durch Beiträge.

Die Universalisierung der Krankenversicherung hing eng mit dem demokratischen Durchbruch zusammen. Die Ankündigung von Wahlen hatte Sozialpolitik zum Thema der politischen Debatte gemacht. Alle Kandidaten versprachen im Wahlkampf die Ausweitung der Krankenversicherung (Kwon 1998: 55). Präsident Roh reagierte mit der Umsetzung dieser Ausweitung auf die Forderungen der Bevölkerung (Son 1998: 23, Kwon 1999c: 134). Die Wahlen zur Nationalversammlung von 1988, bei denen die Oppositionsparteien mehr Stimmen als die DJP bekamen, hatten ihn zusätzlich unter Druck gesetzt, sodass er schließlich auf die Forderungen der Opposition einging, um weiteren Stimmenverlust zu vermeiden (Wong 2004: 72).

⁶¹ Bei der konkreten Bereitstellung medizinischer Leistungen ist der Privatsektor in Korea (ähnlich wie in Taiwan) dominant. Private Praxen und Krankenhäusern machen 91 Prozent der medizinischen Einrichtungen aus, stellen 91 Prozent aller Patientenbetten zur Verfügung und beschäftigen 89 Prozent der Ärzte (Holliday 2003: 86).

Die politische Situation beeinflusste die Reformen auch inhaltlich. Roh beschloss, eine additive Gesundheitsreform umzusetzen, die den geringsten Widerstand und größten politischen Gewinn versprach (Wong 2004: 69). Sollten die Reformen möglichst schnell Vielen zugutekommen und somit schnell zu mehr politischer Unterstützung beitragen, so konnten sie nur additiv sein; umfassende strukturelle Reformen waren hingegen keine Option (auch deswegen nicht, weil hierzu die Zustimmung der von der Opposition dominierten Nationalversammlung nötig gewesen wäre)(Wong 2004: 70f).

Die Ausweitung der Krankenversicherung war also keine Ausweitung der bereits bestehenden Versicherungen, sondern vielmehr ein Entstehen neuer Versicherungen für neu hinzugekommene Gruppen. Es gab also eine große Anzahl verschiedener Versicherungen, die jeweils ihre Beiträge und Leistungen selbst bestimmten⁶² und finanziell unabhängig waren (Peabody et al. 1995: 34). Die Fragmentierung der Krankenversicherungen war deswegen problematisch, weil die Risikostreuung unter solchen Bedingungen nur gering war, was vor allem die Funktionsfähigkeit der kleinen Versicherungsunternehmen gefährdete (Kwon S. 2002: 7). Zum anderen erfolgte in einem solchen System keine finanzielle Umverteilung zwischen unterschiedlichen Einkommensgruppen, sondern nur innerhalb der einzelnen Versicherungen (deren Versicherte im Normalfall jedoch alle ähnlich viel verdienten) (Kwon 1999c: 102).

Die Einführung einer allgemeinen Krankenversicherung trug dazu bei, die Kosten für medizinische Leistungen zu regulieren und somit Gesundheitskosten niedrig zu halten. Die in der Gebührenordnung von 1977 festgelegten Gebühren lagen bei 55 bis 75 Prozent der damaligen Kosten (Jeong 2011: 143).⁶³ Für den Einzelnen bzw. den Haushalt bedeutet die Krankenversicherung eine regelmäßige zusätzliche finanzielle Belastung, die jedoch die direkten Kosten im Krankheitsfall enorm verringert (Jeong 2011: 142f). Der Beitragssatz liegt seit 2002 bei 3.9 Prozent, wovon Arbeitgeber und Arbeitnehmer jeweils die Hälfte übernehmen. Der Staat bezuschusst darüber hinaus die Beiträge von Lehrern an Privatschulen mit 20 Prozent, Beiträge für Selbstständige in ländlichen Gebieten (46 Prozent) und Städten (34 Prozent) (Ramesh 2004: 102).

Die Universalisierung der Krankenversicherung trug jedoch gleichzeitig zur verstärkten Nachfrage nach medizinischen Leistungen bei⁶⁴, sodass insgesamt die Ausgaben für Gesundheit zunahmen (Peabody et al. 1995: 37). Dies lässt sich zum einen an den staatlichen Ausgaben für das Gesundheitswesen erkennen: Der Anteil der Ausgaben für Gesundheit am Bruttoinlandsprodukt lag in den 1970er Jahren

62 Es gab gesetzlich festgelegte Mindestleistungen und Mindestbeiträge, darüber hinaus verfügten die Versicherungen jedoch über große Entscheidungsfreiheit. Die angebotenen Leistungen hingen natürlich von der finanziellen Situation der Versicherung ab (Son 1998: 24). Die Beiträge lagen bei 3 bis 8 Prozent für Beschäftigte in Unternehmen, für Beamte und Lehrer in Privatschulen bei 4,6 Prozent (Son 1998: 23).

63 Ärzte und Krankenhäuser tolerierten ein so niedriges Preisniveau, da gesetzliche Krankenkassen 1977 weniger als einem Zehntel der Bevölkerung zur Verfügung standen. Sie unterschätzten somit die langfristigen Auswirkungen (Jeong 2011: 143).

64 Bis 1994 betrug die Obergrenze für die Verwendung der Krankenversicherung 180 Tage im Jahr. Somit wurde die Nachfrage noch kleiner gehalten. Sie wurde dann schrittweise heraufgesetzt und seit 2000 gibt es keine Grenze mehr (Kwon S. 2002: 11).

noch bei 2 Prozent, 1987 dann bei 4 Prozent und 1997 bei 6 Prozent (Ramesh 2004: 101).⁶⁵ Zum anderen ist die finanzielle Belastung für den Einzelnen durch Zuzahlungen gestiegen. Sie machen circa die Hälfte der Gesamtausgaben für Gesundheit aus (Yu/ Anderson 1992: 296, Kwon S. 2002: 24). Die monatlichen Beiträge sind auch deswegen so niedrig, weil die Versicherungsleistungen begrenzt sind bzw. durch Zuzahlungen ergänzt werden müssen (Jeong 2011: 143). Der zu zahlende Eigenanteil ist mit 20 Prozent der Kosten für stationäre Behandlungen und 30 bis 55 Prozent bei ambulanten Behandlungen sehr hoch (Ramesh 2004: 101). Es existieren auch Überweisungsregelungen, nach denen die Kosten für Patienten niedriger sind, wenn sie zunächst zu einer kleineren Praxis gehen und nicht direkt zu einer großen Klinik. Diese Regelungen zeigten jedoch nur kurzfristig eine Wirkung (Yu/ Anderson 1992: 297, Kwon S. 2002: 11). Auch der hohe Eigenanteil scheint kaum jemanden abzuschrecken, die Auslastung der Krankenhäuser ist nach wie vor hoch (Peabody et al. 1995: 37). Um die Zuzahlungen zu senken, müssten die Beiträge steigen, was wiederum die meisten Versicherten nicht wollen (Kwon S. 2002: 12). Problematisch ist, dass der Eigenanteil einkommensunabhängig ist, dass also sozial Schwache mehr darunter leiden. Ein möglicher Ausweg wäre ein einkommensabhängiger Eigenanteil oder aber eine Obergrenze für Zuzahlungen (Peabody et al. 1995: 37, Kwon S. 2002: 12). Cho schlägt vor, Individuen die vollen Kosten für leichte Erkrankungen tragen zu lassen, während Kosten für schwere Krankheiten vollständig durch die Krankenversicherung übernommen werden könnten. Somit könnten häufige Arztbesuche für leichte Krankheiten vermieden und eine große finanzielle Belastung durch schwere Krankheiten ausgeschlossen werden (Cho 2005: 77)

4.3.2 Reform der allgemeinen Krankenversicherung

Aufgrund finanzieller Schwierigkeiten mehrerer kleiner Versicherungen in den 1990ern und der generell steigenden Kosten wurde verstärkt die Idee laut, alle Krankenversicherungen zusammenzulegen. Ein fragmentiertes System war neben Nachteilen wie geringer Risikostreuung und Umverteilung auch weniger effizient, da unter den verschiedenen Versicherungen keine Konkurrenz herrschte (Peabody et al. 1995: 35, Kwon S. 2002: 8). Schon 1988 hatten die Oppositionsparteien ein Gesetz verabschiedet, dass alle Versicherungen vereinen sollte, welches jedoch durch das Veto von Präsident Rho gestoppt worden war (Kwon 2002: 31).

Erst mit der Wahl Kim Dae-jungs zum Präsidenten 1997 ergab sich die Gelegenheit für Reformen. Die Zusammenlegung der Krankenversicherungen mit dem Ziel einer größeren sozioökonomischen Umverteilung war Teil von Kims Wahlprogramm gewesen (Wong 2004: 37). Die Reform fand in zwei Schritten statt. 1998 erfolgte der Zusammenschluss von 227 regionalen Versicherungsgesellschaften für Selbständige (einschließlich Bauern und Fischer) mit der Versicherungsgesellschaft für Beamte und Lehrer an Privatschulen zur National Health Insurance Corporation (Shin 2000: 96). Innerhalb die-

⁶⁵ Im internationalen Vergleich sind diese Werte immer noch sehr niedrig. Die Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben in Korea 2007 beliefen sich auf lediglich 59 Prozent des OECD-Durchschnitts, wohingegen das südkoreanische Pro-Kopf-BIP bei 77 Prozent des OECD-Durchschnitts lag (Jeong 2011: 138).

ser neuen Versicherung galten nun die gleichen Beitragssätze und dieselbe Art von Leistungen für alle Versicherten. Im Jahre 2000 wurden dann die verbleibenden Versicherungen für Angestellte in die National Health Insurance Corporation integriert (Lee et al. 2008: 106). Die vollständige finanzielle Integration aller Versicherungsfonds erfolgte bis 2003 (Kwon 2002: 32).

Die Zusammenlegung wird von den meisten Wissenschaftlern befürwortet, sie sehen die verstärkte Umverteilung zwischen verschiedenen Berufs- und Einkommensgruppen positiv (Wong 2011: 207, Shin 2000: 96). Sie trüge zur breiteren Risikostreuung (und somit zur finanziellen Stabilität der Versicherung) und einer größeren gesellschaftlichen Solidarität bei (Kwon S. 2002: 17). Kwon und Holliday sprechen aber auch an, dass der Zusammenschluss aller Krankenversicherungsgesellschaften nur begrenzte Auswirkungen auf den Krankenversicherungsschutz hatte. Schon vor der Fusion seien die Mindestleistungen aller Versicherungen sowie die Gebührensätze für medizinische Leistungen einheitlich reguliert gewesen (Kwon/ Holliday 2007: 246). Die abgedeckten Leistungen hätten sich im Vergleich zu vorher durch die Zusammenlegung nicht grundsätzlich verändert (Kwon/ Holliday 2007: 246).

In jedem Fall ließen sich durch die Fusion zur National Health Insurance Corporation (NHIC) nicht sämtliche Probleme des Gesundheitssystems lösen. Zum einen ist die finanzielle Situation der NHIC schwierig. Im Jahr 2000 machte sie Verluste, sodass als sofortige Maßnahme die Gebühren für medizinische Leistungen angehoben wurden und die Regierung Soforthilfen zur Verfügung stellte (Kwon 2002: 32ff). Ein großes Problem, welches sich auf die finanzielle Lage der gesamten NHIC auswirkt, ist das Feststellen der Einkommen von Selbstständigen. Die Beiträge von Selbstständigen werden auf Grundlage von deren Einkommen, Vermögen sowie Größe der Familie berechnet (Son 1998: 24). Für Selbstständige besteht somit der Anreiz, ihr Einkommen möglichst niedrig anzugeben um Beiträge zu sparen. Hier handelt es sich jedoch um eine allgemeine, nicht auf die Krankenversicherung beschränkte Herausforderung, die nur über eine grundlegende Steuerreform angegangen werden kann (Kwon 2002: 34f). Nach der Zusammenlegung aller Krankenversicherungen ist dieses Problem umso dringlicher, als dass zu niedrige Beiträge der Selbstständigen sich negativ auf die finanzielle Stabilität und angestrebte Umverteilungswirkung der NHI auswirken, d.h. negative Auswirkungen für alle anderen Berufsgruppen haben. Andererseits muss bedacht werden, dass zu hohe Beiträge auch dazu führen könnten, dass Selbstständige gar keine Beiträge mehr zahlen (1999 lag der Anteil aller Selbstständigen, die Beiträge leisteten bei 92,7 Prozent)(Kwon S. 2002: 11). Grundsätzlich stellt die Umsetzung der Bestimmungen eine Herausforderung dar. Einige Arbeiter, insbesondere Zeitarbeiter und Aushilfsarbeiter, zahlen keine Beiträge und haben folglich keinen Anspruch auf Leistungen (Kwon 2002: 32).

Insgesamt kann die Entwicklung der Krankenversicherung in Korea positiv beurteilt werden. Innerhalb kürzester Zeit gelang es, die Krankenversicherung auf nahezu hundert Prozent der Bevölkerung auszuweiten.

4.3.3 Rentensystem

Die Einführung einer Rentenversicherung war bereits zu Beginn der 1970er Jahre erwogen, aber letztendlich nicht umgesetzt worden (vgl. Punkt 3.3).

1986 wurde schließlich ein neues Rentengesetz verabschiedet, welches 1988 umgesetzt wurde (Hwang 2007: 138). Eine Rente wurde somit für Beschäftigte in Unternehmen mit mehr als zehn Mitarbeitern verpflichtend, was etwa 25 Prozent der Bevölkerung entsprach (Hwang 2007: 139). Die Einführung einer Rentenversicherung war eines der Wahlversprechen von Roh Tae-woo bei den Präsidentschaftswahlen 1987 gewesen. Betrachtet man nur die demographische Entwicklung, so war die Einführung der Rentenversicherung zu diesem Zeitpunkt sinnvoll, da somit die geburtenstarken Jahrgänge von 1955 bis 1975 somit einen wichtigen Beitrag bei den Beitragszahlungen leisteten (Kwon 1999c: 95). Ab 1992 schloss die Rentenversicherung auch Beschäftigte in Unternehmen mit fünf oder mehr Mitarbeitern ein (Choi 2005: 6). Es bestand jedoch für alle anderen Beschäftigten die Möglichkeit, sich freiwillig zu versichern (Kwon 1999c: 97). Nach der Wahl Kim Young-sams zum Präsidenten wurde die Rentenversicherung 1995 auf Bauern, Fischer und Selbstständige im ländlichen Raum ausgeweitet (Kwon 1998: 52). 1994 waren 26,7 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung durch die Rentenversicherung abgedeckt (Kwon 1998: 52). Dementsprechend wird es noch eine lange Zeit dauern, bis die Rentenversicherung universell geworden ist und der Großteil aller älteren Menschen Rente bezieht.

Das Rentenalter lag ursprünglich bei 60 Jahren und für den vollen Rentenanspruch musste man mindestens 20 Jahre eingezahlt haben (Ramesh 2004: 54). 2008 haben somit zum ersten Mal Rentner nach 20 Jahren Einzahlungen ihre volle Rente erhalten. Für diejenigen, die zehn bis 19 Jahre eingezahlt haben, ist eine Teilrente verfügbar. Alle, die weniger als zehn Jahre eingezahlt haben, können die Summe ihrer Zahlungen zuzüglich Zinsen als Pauschalbetrag ausgezahlt bekommen (Ramesh 2004: 54). Diese Regelungen wurden vor allem für die Übergangsphase von 1988 bis 2008 eingeführt. Ist jemand länger als ein Jahr arbeitslos, so erhält er eine Einmalzahlung, die den bisherigen Einzahlungen entspricht, und seine Beitragszahlungen beginnen bei erneuter Arbeitsaufnahme wieder bei null (sodass es sehr schwierig ist, auf zwanzig Jahre Beitragszahlungen zu kommen)(Kwon 1999bc 95). Die Beitragssätze lagen ursprünglich bei jeweils drei Prozent für Arbeitgeber und Arbeitnehmer (Kim 2009: 10). Bauern, Fischer und Selbstständige in ländlichen Gegenden mussten lediglich drei Prozent einzahlen (Choi 2005: 6).

Die Ersatzrate war anfangs in Korea im internationalen Vergleich mit circa 70 Prozent sehr hoch (Kim 2009: 10). Für Beamte und Militär liegt sie sogar bei 76 Prozent (Ramesh 2004: 61, World Bank 2000: 12).

Es wurde schnell deutlich, dass die Beiträge im Vergleich zu den Rentenauszahlungen zu niedrig waren, als dass die Finanzierung dauerhaft hätte funktionieren können (Kwon 1999b: 29, Kim 2009: 10).⁶⁶ Hochrechnungen sagten bei gleichen Beiträgen und Auszahlungen ein Defizit der Renten-

⁶⁶ Kwon ist der Ansicht, die Kim Young-sam-Regierung habe schon bei Einführung der Rentenversicherung um deren vor-

versicherung ab 2025 voraus (Ramesh 2004: 45). Ein weiteres Problem war das Management der Rentengelder, welches intransparent und deswegen ineffizient war (Kwon 2002: 28). Die Regierung lieh sich große Mengen der Gelder zu einem günstigen Zinssatz (Kwon 2002: 28), sodass weniger als ein Drittel des Kapitals für Investitionen zur Verfügung stand (World Bank 2000: 22).

Die Notwendigkeit für Reformen wurde durch die Finanzkrise von 1997 noch verstärkt. Weltbank und Internationaler Währungsfonds empfahlen dringend die Reform des Rentensystems, bzw. machten diese zur Bedingung für ein finanzielles Rettungspaket (World Bank 2000: 30, Ramesh 2004: 45). Ein 1997 eingerichteter Reformausschuss schlug vor, die Ersatzrate auf 40 Prozent zu senken, die Beiträge bis 2025 auf 12,65 Prozent anzuheben und der Zentralregierung die Kontrolle über die Anlage der Rentenreserven zu entziehen (World Bank 2000: 29). Dieser Vorschlag wurde jedoch abgelehnt und 1998 ein neuer, moderaterer Plan durch das Ministerium für Gesundheit und Soziales (Ministry of Health and Welfare) vorgestellt. Bevor Ende 1998 die Gesetzesänderung verabschiedet wurde, waren jedoch auch an diesem Plan wichtige Veränderungen vorgenommen worden, sodass die Ersatzrate letztendlich nur auf 60 Prozent sank (World Bank 2000: 30). Auch der Anstieg der Beitragssätze war nur gering, sie stiegen auf jeweils 4,5 Prozent (Fiori 2006: 36). Das Rentenalter soll schrittweise bis 2013 auf 61 und bis 2033 auf 65 angehoben werden (World Bank 2000: 29). Eine wichtige Entscheidung war die Ausweitung der Rentenversicherung auf Selbstständige in städtischen Gebieten (Fiori 2006: 36) sowie auf Unternehmen mit weniger als fünf Mitarbeitern. Der Beitragssatz für Selbstständige betrug bis 2000 drei Prozent und soll langfristig auf neun Prozent ansteigen (Ramesh 2004: 64). Grundlage für die Berechnung der Beiträge sind, wie bei den Krankenversicherungsbeiträgen auch, Vermögen und Einkommen (Fiori 2006: 36), wobei auch hier viele Selbstständige ihr Einkommen viel zu niedrig angeben (World Bank 2000: 4).⁶⁷ Darüber hinaus wurde ein Ausschuss aus Finanzexperten, Unternehmens- und Gewerkschaftsvertretern eingesetzt, der über zukünftige Investitionsentscheidungen beraten soll (Kwon 2002: 28).

Es wären auch radikalere strukturelle Reformen denkbar gewesen, wie zum Beispiel die komplette Privatisierung der Rentenversicherung oder eine Zwei-Säulen-Lösung (bestehend aus einer Grundrente für alle Beitragszahler plus einem einkommensabhängigen Zusatzteil), wie die Weltbank sie bevorzugte (Hwang 2007: 141). Doch sowohl Kim Dae-jungs Millennium Democratic Party, das Ministerium für Gesundheit und Soziales, die Oppositionsparteien sowie Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen unterstützten simple Reformen, bei denen bloß die Höhe der Beiträge, die Ersatzrate und das Rentenalter angepasst wurden (Hwang 2007: 141). Diese Art von Reformen wurde auch deswegen gewählt, weil sie die Umverteilungswirkung der Rentenversicherung nicht schwächte (wie es die

aussichtlich schwierige finanzielle Situation gewusst, diese aber ignoriert, um Kapital für wirtschaftliche Entwicklung anzuhäufen und politischen Nutzen aus der Einführung zu ziehen (Kwon 1999b: 32).

⁶⁷ Das durchschnittlich ausgewiesene Einkommen eines Selbstständigen betrug 1999 weniger als 70 Prozent des Durchschnittseinkommens eines Arbeitnehmers (Moon/ Koh 2005: 239). Da die Höhe der Rente zum Teil vom durchschnittlichen Einkommen aller Beitragszahler abhängt, sind viele andere Beitragszahler (ebenso wie bei der gesetzlichen Krankenversicherung) sehr unzufrieden mit diesen zu niedrigen Zahlungen vieler Selbstständiger (Moon/ Koh 2005: 239).

anderen Optionen getan hätten)(Hwang 2007: 144). Dennoch waren Veränderungen wie die Erhöhung der Beiträge und des Rentenalters extrem unbeliebt, was dazu beitrug, dass Kims Partei bei den nächsten Parlamentswahlen von 2000 nur noch zweitstärkste Partei wurde (Hwang 2007: 143).

Neben der Rentenversicherung für Arbeiter, Angestellte und Selbstständige gibt es eine eigene Rentenversicherung für Beamte, Militärs und Lehrer an Privatschulen. Diese drei berufsbezogenen Rentenprogramme waren bereits in den 1960er und 1970er Jahren eingeführt worden und decken nur einen kleinen Teil der Bevölkerung ab (1998 circa 3 Prozent)(Ko et al. 2007: 46f). Einige Bestimmungen sind hierbei unterschiedlich, zum Nachteil der Versicherten der „normalen“ Rentenversicherung: Während normalerweise die Rente erst ab dem 60. (bzw. nun dem 65.) Lebensjahr ausgezahlt wird, haben Beamte, Militärs und Lehrer nach Erreichen der Mindestbeschäftigungsdauer direkt nach ihrem Ausscheiden aus dem Berufsleben Anspruch auf Teilrente (World Bank 2000: 24). Ihre Ersatzrate ist darüber hinaus deutlich höher als der Durchschnitt.

Die nach Berufsgruppen unterschiedlichen Versicherungen scheinen nicht gerechtfertigt (World Bank 2000: 26). Es gibt keinerlei Umverteilung zwischen den verschiedenen Arten der Rentenversicherung. Eine Umverteilung erfolgt nur innerhalb der verschiedenen Kategorien (Kwon 1999c: 102). Es ist jedoch zu erwarten, dass mit zunehmender Ausweitung der Rentenversicherung (wie zum Beispiel auf Selbstständige Mitte der 1990er Jahre) der Umverteilungseffekt zunehmen wird (Kwon 1999c: 122).

Da die Rentenversicherung an Beiträge gekoppelt ist, trägt sie nicht zur Sicherung des Lebensstandards der jetzigen älteren Menschen bei (World Bank 2000: 2). Hierbei sollte es sich eigentlich um eine Übergangsphase handeln. Doch Selbstständige mit niedrigem Einkommen sowie Zeit- und Aushilfsarbeiter sind nicht in der Lage, durchgehend die Versicherungsbeiträge zu bezahlen. Moon und Koh schätzen den Anteil derjenigen ohne Rentenversicherung auf 54 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung in städtischen Gebieten. Von einer universellen Abdeckung kann keinesfalls die Rede sein (Moon/Koh 2005: 240). Die gesetzliche Rentenversicherung stellt somit gerade für die Hilfsbedürftigen kein Sicherheitsnetz dar (Kwon and Holliday 2007: 246). Eine weitere Schwierigkeit ist der frühe Renteneintritt im Alter von 55 bis 60 Jahren, sodass bis zum Erhalt der ersten Rente mehrere Jahre überbrückt werden müssen (Ko et al. 2007: 47).

Für die meisten älteren Menschen, die in den Ruhestand gehen, ist eine vom Unternehmen gezahlte Prämie eine wichtige Einnahmequelle (Ku 2003: 146). Diese Regelung, bei der der Arbeitnehmer für jedes Jahr, das er im Unternehmen beschäftigt war, ein durchschnittliches Monatseinkommen als Einmalzahlung erhält⁶⁸, gilt jedoch nur für Unternehmen mit fünf oder mehr Beschäftigten; für mehr als die Hälfte aller Beschäftigten gilt sie somit nicht (Ramesh 2004: 45). Dieser Betrag wird, unabhängig vom Alter, beim Ausscheiden aus dem Unternehmen gezahlt, kann also auch zur Überbrückung von Arbeitslosigkeit etc. verwendet werden. Seit 1997 kann der Arbeitgeber die Einmalzahlung in eine betrieb-

⁶⁸ Diese Regelung gilt auch für Beschäftigte im öffentlichen Dienst. Sie erhalten pro abgeleistetem Dienstjahr einmal das letzte Monatsgehalt, was im Vergleich zu anderen Arbeitnehmern deutlich höheren Leistungen entspricht (World Bank 2000: 23).

liche Altersrente umwandeln (Choi 2005: 6).

Die Gefahr der Altersarmut ist insgesamt hoch (Ramesh 2004: 82). Familiäre Unterstützung spielt für ältere Menschen eine große Rolle (Ku 2003: 147). Doch auch mit finanzieller Unterstützung durch die Familie leben viele aus ein oder zwei älteren Menschen bestehende Haushalte in Armut (Kwon 1999a: 17). Seit 1989 erhalten über 70-Jährige (bzw. seit 1993 für über 65-Jährige) eine von Einzahlungen unabhängige Altersrente (Kwon 1999a: 8). Anspruch darauf haben diejenigen, die generell Anspruch auf Sozialhilfe haben (vgl. Punkt 4.3.4), was 1997 etwa auf 10 Prozent der über 65-Jährigen zutraf (Kwon 1999a: 8). Da jedoch die möglichen Leistungen sehr gering sind, haben sie kaum Auswirkungen auf den Lebensstandard der älteren Menschen. Viele Empfänger dieser Leistungen leben immer noch unter der Armutsgrenze (Kwon 1999a: 8).

Dies ruft die Frage hervor, welche Rolle der Staat in Bezug auf Sozialleistungen für ältere Menschen spielen sollte, insbesondere auch in Hinblick auf den rapiden Alterungsprozess der Gesellschaft. Bei der gesetzlichen Rentenversicherung bezuschusst der Staat lediglich die Betriebs- und Verwaltungskosten der National Pension Corporation (Hwang 2007: 140). Der Staat übernimmt also hauptsächlich eine regulierende Funktion (Kwon 1998: 52). Ob es gelingt, den Erfassungsbereich der Rentenversicherung auf mehr Selbständige und Beschäftigte im informellen Sektor auszuweiten, ist stark davon abhängig, ob der Staat bereit ist, finanzielle Verantwortung für sie zu übernehmen, etwa in Form von Zuschüssen zu deren Beiträgen (Kwon 1999c: 98). Darüber hinaus ist die Bereitstellung von mehr Pflege- und Betreuungseinrichtungen dringend notwendig, sei es durch staatliche Institutionen, sei es durch den Privat- oder gemeinnützigen Sektor (mit staatlicher Unterstützung) (Ko et al. 2007: 62ff).

Aufgrund der nur partiellen Reformen von 1998 stellt die finanzielle Instabilität der gesetzlichen Rentenversicherung noch immer ein großes Problem dar (Moon/ Koh 2005: 254). Die Rentenversicherung für Beamte wies bereits 1995 ein Defizit auf, woraufhin die Beiträge auf 15 Prozent (jeweils 7,5 Prozent) angehoben wurden (was voraussichtlich nicht ausreichen wird) (Moon/ Koh 2005: 233). Ähnliche Schwierigkeiten drohen der gesetzlichen Rentenversicherung, falls keine weiteren Reformen umgesetzt werden.

Denkbar wäre, die Einmalzahlung beim Verlassen des Unternehmens verpflichtend in eine Betriebsrente umzuwandeln (World Bank 2000: 31, Moon/ Koh 2005: 248). Diese Betriebsrente könnte zusätzlich zur gesetzlichen Rente gezahlt werden oder aber in diese integriert werden. Die Integration der Betriebsrente in die Rentenversicherung entspräche der von der Weltbank favorisierten strukturellen Reform. Hierzu müsste die Rente zunächst in zwei Teile gespalten werden: eine Grundrente und einen einkommensabhängigen Teil. Beschäftigte, deren Unternehmen eine Betriebsrente anbieten, könnten sich dann aus dem einkommensabhängigen Teil ausklinken, sodass ihre Beiträge (und die des Arbeitgebers) in die gesetzliche Rentenversicherung deutlich sinken würden (Moon/ Koh 2005: 249). Nettolöhne würden steigen, während die Lohnnebenkosten sinken würden. Zugleich könnte so die Ersatzrate effektiv gesenkt werden (World Bank 2000: 43). Für Selbständige wäre denkbar, dass sie nur einen

Grundbeitrag in die Rentenversicherung zahlen müssen, während ein anderer Betrag verpflichtend in einer privaten Rentenversicherung angelegt werden müsste. Verschiedene Wissenschaftler unterstützen ebenfalls diesen Weg der strukturellen Reform (Cho 2005: 76, Moon/ Koh 2005: 254). Eine andere Möglichkeit wäre die vollständige Privatisierung der Rentenversicherung.

Zwar könnte eine solche Zweiteilung der Rentenversicherung zur finanziellen Stabilität der Rente beitragen, das Problem der zu niedrig angegebenen Einkommen lösen (Moon/ Koh 2005: 254, World Bank 2000: 50), eine doppelte Abdeckung durch gesetzliche und betriebliche Rente verhindern sowie die Lohnnebenkosten senken⁶⁹ (Moon/ Koh 2005: 254). Die Umverteilungswirkung der Rentenversicherung würde jedoch deutlich geringer ausfallen, worunter hauptsächlich die sozial Schwachen zu leiden hätten. Die Grundrente könnte unter solchen Umständen nur ein Mindestmaß an sozialer Sicherheit für ältere Menschen bieten (Cho 2005: 76, Moon/ Koh 2005: 246). Profitieren würden die besser Verdienenden, da sie weniger zur gesetzlichen Rentenversicherung beitragen müssten und mehr Kapital privat anlegen könnten.

Bislang werden jedoch innerhalb der Bevölkerung kaum Forderungen nach mehr Leistungen oder Reformen der Rentenversicherung laut. Auf der anderen Seite zeigt der Großteil der koreanischen Politiker aufgrund unpopulärer Reforminhalte wie Leistungskürzungen und Beitragserhöhungen wenig Eigeninitiative, um die Reformen voranzubringen (Choi 2005: 10f). Langfristig sind Reformen jedoch unvermeidbar.

4.3.4 Weitere Neuerungen

Die Arbeitslosenversicherung wurde 1992 unter Präsident Kim Young-sam verabschiedet und 1995 umgesetzt. Ursprünglich war sie nur für Beschäftigte in Unternehmen mit 30 oder mehr Mitarbeitern verpflichtend, was 1998 auf Unternehmen mit fünf oder mehr Mitarbeitern, Zeitarbeiter, die mindestens einen Monat kontinuierlich beschäftigt sind, und Teilzeitbeschäftigte ausgeweitet wurde. Da jedoch der Anteil der Selbstständigen (die nicht erfasst werden) an der erwerbstätigen Bevölkerung relativ hoch ist (Cho 2005: 74) und von allen Beschäftigten 45 Prozent in Unternehmen mit weniger als fünf Mitarbeitern tätig sind, ist ein Großteil der Bevölkerung immer noch nicht von der Arbeitslosenversicherung erfasst (Ramesh 2004: 55, Shin 2000: 88). Gerade die Zeitarbeiter, die innerhalb eines Monats bei unterschiedlichen Arbeitgebern beschäftigt sind, sind jedoch besonders dem Risiko ausgesetzt, arbeitslos zu werden.

Finanziert wird die Arbeitslosenversicherung aus Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Die Bezüge im Falle der Arbeitslosigkeit liegen bei 50 Prozent des letzten Monatseinkommens (Shin 2000: 94). Wie lange jemand Ansprüche auf Bezüge hat, hängt von dessen Beschäftigungsdauer und Al-

⁶⁹ Durch die Erhöhung von Beitragssätzen steigende Lohnnebenkosten sind ein wesentlicher Nachteil einer partiellen Reform (World Bank 2000: 18, World Bank 2000: 49). Erhöhte Lohnnebenkosten könnten Arbeitgeber davon abhalten, Arbeitskräfte einzustellen (Moon/ Koh 2005: 241).

ter ab; das Minimum beträgt seit 1997 zwei Monate für unter 30-Jährige, die ein bis drei Jahre versichert waren, das Maximum sieben Monate für über 50-Jährige, die mehr als zehn Jahre versichert waren (Ramesh 2004: 55). Bedingt durch die Asienkrise 1997 stieg die Arbeitslosigkeit und die maximale Bezugsdauer wurde für alle Beschäftigten auf sieben Monate erweitert (Kwon/ Holliday 2007: 245), zugleich wurde der erforderliche Beitragszeitraum auf einen Monat reduziert (Shin 2000: 93). Neben Geldleistungen sind auch Weiterbildung und Arbeitsvermittlung ein wichtiger Teil der Arbeitslosenversicherung (Ramesh 2004: 55).

Der Schutz gegen unvorhergesehene Einkommenseinbußen gehört zu den am wenigsten entwickelten Bereichen des koreanischen Wohlfahrtssystems (Kwon 1999c: 127). Die Auswirkungen der Arbeitslosenversicherung bleiben insgesamt minimal, vor allem aufgrund der nicht universellen Abdeckung sowie sehr kurzen möglichen Bezugsdauer (Cho 2005: 74). Es wird deutlich, dass die Arbeitslosenversicherung nur der vorübergehenden, nicht längerfristigen Absicherung dient und eine zeitige erneute Arbeitsaufnahme fördert. Um vergleichsweise hohe Arbeitslosigkeit wie 1997 auszugleichen, fehlen allerdings die nötigen Mittel, beziehungsweise müssten die Beiträge erhöht werden (Kwon 1999b: 23). Die derzeit gültigen Bestimmungen bevorzugen diejenigen, die langfristig und in Vollzeit beschäftigt sind, und benachteiligen unregelmäßig und kurzfristig Beschäftigte (Aspalter 2006: 294).

Unter dem Livelihood Protection Act war 1961 ein grundlegendes Sozialhilfeprogramm eingeführt worden, welches jedoch aufgrund strenger Kriterien nur einen sehr kleinen Teil der Bevölkerung abdeckte (Shin 2000: 88). In Armut lebende 18 bis 65-Jährige hatten grundsätzlich nur Anspruch auf Zuschüsse für medizinische und Bildungskosten; darüber hinaus stand ihnen keine finanzielle Unterstützung zu. Zudem waren die Zahlungen so niedrig, dass sie kein Leben über der Armutsgrenze garantierten (Kwon 1999c: 127) (vgl. Punkt 3.3).

Als jedoch ab Mitte der 1990er Jahre die Zahl der Arbeitslosen rapide anstieg (verstärkt durch die Finanzkrise), wurde sehr deutlich, dass das vorhandene System nicht ausreichte (Ku 2003: 132). Als Antwort auf diese wachsenden Bedürfnisse wurde 2000 das National Basic Livelihood Security Programme verabschiedet, welches das alte Sozialhilfeprogramm ersetzt. Eine der wichtigsten Veränderungen war der Wegfall der Altersgrenze: jeder, der unter der vom Ministerium für Gesundheit und Soziales festgelegten Armutsgrenze lebt, hat nun Anspruch auf Geldleistungen (Ku 2003: 138). Die Leistungen garantieren einen Lebensstandard, der genau der Armutsgrenze entspricht. Die gewährten Leistungen sind somit viel höher als vorher, da die Armutsgrenze erheblich angehoben wurde (Kwon 2002: 27). Sozialhilfeempfänger, die in der Lage sind zu arbeiten, sind dazu verpflichtet an Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen, Gemeinschaftsdienst zu leisten (Kwon 2002: 27), aktiv nach Arbeit zu suchen sowie jede vermittelte Stelle anzunehmen. Diese Maßnahmen sollen dazu beitragen, den Sozialhilfeempfängern möglichst schnell wieder Arbeit zu verschaffen (Ku 2003: 132).

Mit der Lockerung der Bedingungen sowie Ausweitung der Leistungen nahm der Anteil der Sozialhilfeempfänger zu, ist jedoch immer noch gering (Kwon/ Holliday 2007: 246). Zwei Drittel der Sozi-

alhilfeempfänger sind nicht arbeitsfähig (darunter viele ältere Menschen, Ko et al. 2007: 47), das restliche Drittel verfügt entweder über ein Einkommen, das unter der Armutsgrenze liegt⁷⁰, oder ist arbeitslos (Cho 2005: 63). Von den neun Prozent, die unter der Armutsgrenze leben, erhalten jedoch nur 3,2 Prozent Geldleistungen (Cho 2005: 63), was mit zusätzlichen Bedingungen zu tun hat: Übersteigt das Gesamtvermögen eines Ein- oder Zweipersonenhaushalts 29Mio Won (circa 20.200€), so besteht kein Anspruch auf Geldleistungen. Auch Einnahmen erweiterter Familienmitglieder, die nicht mit dem Antragsteller zusammen leben, fließen in die Berechnung mit ein (Cho 2005: 63, Ramesh 2004: 56). Es wird deutlich, dass die alte wie neue Sozialhilfe darauf ausgelegt ist, für ein Mindestmaß an Entlastung zu sorgen, während zugleich der Anreiz zu arbeiten erhalten bleiben soll (Kwon 1998: 54, Kwon/ Holliday 2007: 246).

Das Sozialhilfeprogramm ist das einzige Programm, welches nicht auf vorher einzuzahlenden Beiträgen basiert. Es ist somit komplett staatlich finanziert und stellt eine wichtige Ausnahme dar, weil der Staat hier nicht nur regulierend agiert (Kwon 1998: 53).

Die Erhöhung der Sozialhilfe stellt eine der wesentlichen Reformen unter Präsident Kim Dae-jung dar. Kennzeichnend für Kims Sozialpolitik war das Bemühen um einen gesellschaftlichen Konsens. Im Februar 1998, kurz nach seiner Wahl, richtete er einen aus Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- sowie Regierungsvertretern bestehenden Ausschuss ein, der über sozialpolitische Reformen beriet. Der Ausschuss stimmte zunächst einer Reform des Arbeitsmarktes zu, empfahl aber auch die Umsetzung von Sicherungsmaßnahmen für Arbeitslose (Kwon 2005: 490), woraus die erweiterte Sozialhilfe resultierte (Kwon/ Holliday 2007: 245). Durch die Erweiterung sozialpolitischer Maßnahmen gelang es Kim, gleichzeitig alle vom Internationalen Währungsfonds empfohlenen neoliberalen Reformen umzusetzen:

[Kim Dae-jung] proactively drew civil organizations and trade unions in policy making processes to strengthen a series of compensatory social policies in exchange for business- friendly reform measures. (Kim 2009: 21)

Die Einrichtung eines solchen Ausschusses und der Einbezug von Arbeitnehmervertretern stellten einen Bruch mit der Vergangenheit dar, in der die Interessen der großen Konzerne dominant waren (Shin 2000: 100).⁷¹ Da sich jedoch die Arbeitnehmervertreter bereits kurz darauf weigerten, weitere in Verbindung mit dem Sozialpakt vorgesehene Arbeitsmarktreformen zu akzeptieren und später ganz die Arbeit des Ausschusses boykottierten, kann man nicht von einem langfristigen Erfolg sprechen (Fiori 2006: 34).

Im August 1999 startete Kim eine sozialpolitische Initiative unter dem Schlagwort „productive welfare“. Sozialpolitik solle zur wirtschaftlichen Entwicklung beitragen (etwa durch Aus- und Weiterbildung) und die wirtschaftliche Unabhängigkeit des Einzelnen fördern (Cho 2005: 55). Neu sei aber die Anerkennung des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard auch für diejenigen, die nicht arbei-

70 Liegt das eigene Einkommen unter der Armutsgrenze so wird es durch die Sozialhilfe aufgestockt. Cho schlägt vor, diese Regelung zu überarbeiten, sodass jemand, der arbeitet, insgesamt mehr Geld erhält als jemand ohne Beschäftigung, dass ihm seine Berufstätigkeit also positiv angerechnet wird, und so den Anreiz zu arbeiten zu erhöhen (Cho 2005: 65).

71 Darüber hinaus waren die *Chaebol* gezwungen, ihre Geschäftspraktiken zu reformieren, etwa in Bezug auf Transparenz des Managements und der Finanzstruktur (Shin 2000: 101).

ten können, sowie die Bereitschaft des Staates, dafür Verantwortung zu übernehmen (Kwon 2002: 27). „Productive welfare“ sei somit „a comprehensive social welfare that is market-friendly and simultaneously promotes productivity and welfare“ (Cho 2005: 56).

Neben der Ausweitung der Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung war auch die Zusammenlegung der Krankenversicherungen eine der wichtigsten Reformen unter Kim (Gough 2004: 195). Darüber hinaus wurde die Arbeitsunfallversicherung 2000 für alle Beschäftigten eingeführt, ein Mindestlohn von 1865 Won pro Stunde (circa 1,30€) auf Beschäftigte in Unternehmen mit fünf oder mehr Mitarbeitern ausgeweitet (Shin 2000: 98) sowie die reguläre Arbeitszeit schrittweise von 44 auf 40 Stunden pro Woche gekürzt (Cho 2005: 81).

Alles in allem sind die Auswirkungen der sozialpolitischen Neuerungen unter Kim, ebenso wie unter dessen Nachfolger Roh Moo-hyun, eher gering. Die Kriterien für den Bezug von Arbeitslosen- oder Sozialhilfe sind immer noch streng und erfassen somit nur einen kleinen Teil der Bevölkerung, sodass von einem umfassenden sozialen Sicherheitsnetz nicht die Rede sein kann.

4.4 Zusammenfassung

In Bezug auf sozialpolitische Veränderungen in Taiwan und Korea lassen sich einige kleinere Unterschiede feststellen. Zum einen wurden die Gesundheitsreformen in beiden Staaten unterschiedlich schnell und auf unterschiedlichen Niveaus durchgeführt. Während sich der Reformprozess in Taiwan über mehrere Jahre hinzog, dafür aber das Krankenversicherungssystem vollständig verändert wurde, wurde in Korea zunächst innerhalb eines kurzen Zeitraums eine additive Reform umgesetzt und erst Jahre später strukturelle Reformen⁷². Inhaltlich unterscheiden sich beide Krankenversicherungssysteme vor allem in Hinblick auf den Eigenanteil, der in Taiwan niedriger ausfällt als in Korea und durch eine Obergrenze eingeschränkt wird.

Unterschiedliche Vorgehensweisen aufgrund unterschiedlicher politischer Situationen lassen sich auch bei der Umsetzung der Rentenreformen feststellen (Wong 2004: 65). In Taiwan wurde das Thema der Renten, vor allem der einkommensunabhängigen Grundrente, zu einem wichtigen Thema im Wahlkampf. In Korea hingegen blieben solche Forderungen aus, generell ist der koreanische Staat sehr zurückhaltend was beitragsunabhängige, das heißt steuerfinanzierte Leistungen angeht (Choi 2005: 12). Es wird noch dauern, bis sich die Auswirkungen der Rentenreform beurteilen lassen. Taiwans Rentensystem ist im Vergleich zu dem Koreas uneinheitlich, es ist schwieriger nachzuvollziehen, wer auf welche Leistungen Anspruch hat (Ramesh 2004: 61).

Insgesamt überwiegen jedoch die Gemeinsamkeiten zwischen beiden Staaten: Sozialleistungen basieren hauptsächlich auf Sozialversicherungen, die wiederum von Erwerbstätigkeit abhängen (Ku 2003: 153). Sehr erfolgreich war in beiden Staaten die Ausweitung hin zu einer allgemeinen Kranken-

⁷² Während bei einer additiven Reform das bestehende System durch neue Elemente ergänzt wird, ist die strukturelle Reform umfassend, also eine Änderung des Systems an sich.

versicherung, die nun nahezu die gesamte Bevölkerung abdeckt. Erheblicher politischer Druck führte zur Berücksichtigung der Forderungen nach gerechterem Zugang zu medizinischen Leistungen (Lee et al. 2008: 106). Auch die konkrete Gestaltung der Krankenversicherung als Sozialversicherung mit staatlichen Beitragszuschüssen für Bedürftige, bei denen es nur einen staatlichen Versicherungsträger gibt und der Eigenanteil für Versicherte relativ hoch ist, ist in beiden Staaten ähnlich (Lee et al. 2008: 106). Abgesehen von den Sozialversicherungen existieren auch beitragsunabhängige Leistungen zur Sicherung eines Mindestlebensstandards. Auch wenn diese bislang nur begrenzt Armut und Einkommensungleichheiten verringern (Ku/ Huang 2011: 748), stellen sie doch insofern eine wichtige Veränderung dar, als dass Menschen, die nicht zum Wirtschaftswachstum beitragen, nun einen Anspruch auf Leistungen haben.

Unter Punkt 4.1 wurde dargestellt, welchen Herausforderungen sich der *East Asian welfare state* stellen muss. Im Zuge des demokratischen Wandels verbreiteten sich neue Ideen und Konzepte von sozialer Sicherung und der Rolle des Staates hierbei. Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung, zwei Grundpfeiler des *East Asian welfare state*, sind nicht mehr selbstverständlich. Erhöhter internationaler Wettbewerb verstärkt den Druck zur Kostenreduzierung und gleichzeitig die Notwendigkeit für Sozialleistungen. Schließlich muss auf demographische und normative Veränderungen wie die Alterung der Gesellschaft und andere Lebensformen reagiert werden.

Die Punkte 4.2 und 4.3 zeigen auf, wie Taiwan und Korea auf diese Herausforderungen reagiert haben. Inwiefern sich Taiwan und Korea tatsächlich vom ursprünglichen *East Asian welfare state* weg entwickeln, wird in der abschließenden Betrachtung untersucht, indem die Kriterien des *East Asian welfare state* erneut auf die beiden Staaten bezogen werden.

5. Abschließende Betrachtung

Nachdem die aktuellen sozialpolitischen Entwicklungen in Taiwan und Korea dargestellt wurden, sollen nun Rückschlüsse auf ihre Charakterisierung als *East Asian welfare state* gezogen werden.

Viele Wissenschaftler sehen die Tatsache, dass die durch die Sozialsysteme Taiwans und Koreas bereitgestellten Leistungen inzwischen umfassender sind als früher als Beweis dafür, dass sie nicht mehr als *East Asian welfare state* bezeichnet werden können (vgl. Shin 2000: 84). Einige gehen sogar so weit, dass sich Taiwan und Korea womöglich zu Wohlfahrtsstaaten nach westlichem Modell entwickeln könnten (d.h. in nach Esping-Andersen sozial-demokratische oder konservative Wohlfahrtsstaaten) (Ramesh 2003: 98, Leisering 2002: 12). Sicherlich sind die zusätzliche Abdeckung bestimmter Risiken (zum Beispiel Arbeitslosigkeit) sowie die Universalisierung bestehender Leistungen (zum Beispiel der Krankenversicherung) wichtige Entwicklungen. Allein auf Grundlage dieser Ausweitung der Sozialleistungen kann jedoch keine Beurteilung erfolgen.

Es soll nun auf die unter Punkt 2.4 erarbeitenden Kriterien des *East Asian welfare state* Bezug

genommen werden, um Taiwans und Koreas derzeitige Sozialpolitik einzuordnen. Zur besseren Übersichtlichkeit ist die Reihenfolge der Merkmale eine andere als unter Punkt 2.4. Als erstes wird auf ein Kriterium eingegangen, welches noch gegeben ist, es folgen vier Kriterien, die heute nicht mehr erfüllt sind. Das letzte Merkmal lässt sich nicht eindeutig zuordnen.

Zunächst lässt sich feststellen, dass der **Ausbau der Sozialleistungen in Taiwan und Korea politischen Überlegungen folgte und der Legitimierung dienen sollte** (Merkmal sechs). In den Nachkriegsjahrzehnten sorgten Wirtschaftswachstum gegenüber der gesamten Bevölkerung und sozialpolitische Maßnahmen gegenüber bestimmten privilegierten Gruppen für Legitimität. Als die Legitimität des Regimes durch Forderungen nach Demokratisierung in Frage gestellt wurde, entschlossen sich beide Regierungen zur Ausweitung der Sozialleistungen, zum Beispiel zur Einführung einer universellen Krankenversicherung. Diese Maßnahmen sollten der Regierung langfristig die Unterstützung der Bevölkerung sichern.

Die Einführung sozialpolitischer Leistungen basierend auf politischen Überlegungen ist bis heute gegeben. Im Laufe des Demokratisierungsprozesses änderten sich die Erwartungen der Menschen. Es spielten nicht mehr nur Wirtschaftswachstum und Sozialleistungen eine Rolle, sondern auch der politische Entscheidungsprozess, der zu diesen führte. Durch die Ausweitung von Wahlen auf die nationale Ebene und somit der Ausweitung des Mitbestimmungsrechts auf die gesamte Bevölkerung änderte sich der Kontext, in dem über Sozialpolitik entschieden wurde. Da nun jeder Wahlberechtigte über eine Stimme bei Präsidentschafts- und Parlamentswahlen verfügt, können sich Sozialleistungen nicht mehr auf bestimmte Gruppen beschränken. Sie müssen möglichst große Teile der Bevölkerung einschließen, um eine größere Wählerschaft ansprechen zu können. Insofern stellt es eine wichtige Veränderung dar, dass Sozialpolitik zum politischen Streitthema geworden ist. Die grundlegende Logik hat sich jedoch nicht verändert: Die konkrete sozialpolitische Ausgestaltung spiegelt die Forderungen derjenigen Gruppen wider, die von politischer Bedeutung sind. Fordert die Mehrheit der Bevölkerung universale Sozialleistungen, so müssen Politiker auf solche Forderungen reagieren, um im politischen Wettbewerb bestehen zu können.

In Taiwan und Korea lässt sich diese Entwicklung gut nachvollziehen. In beiden Staaten wurde in den 1980er Jahren angesichts der zunehmenden Konkurrenzsituation durch Demokratiebewegung und Opposition eine universale Krankenversicherung geplant und umgesetzt, noch bevor der demokratische Wandel eingeleitet worden war (Wong 2004: 15). In den 1990er Jahren, d.h. in der frühen demokratischen Phase, beeinflussten Forderungen der Bevölkerung die sozialpolitische Entwicklung erheblich, zum Beispiel bei der Ausweitung der Arbeitslosenversicherung als Reaktion auf die Asienkrise in Korea oder bei der (zunächst lokalen) Einrichtung einer einkommensunabhängigen Grundrente in Taiwan, welche ein Wahlversprechen vieler DPP-Kandidaten gewesen war. Sozialpolitische Entscheidungen beruhten nun mehr und mehr auf einem gesellschaftlichen Konsens.

Unter diesen Bedingungen ist es schwierig, bestehende Sozialleistungen wieder abzuschaffen.

Einsparungen oder Leistungskürzungen sind mit hohen politischen Kosten verbunden (Pierson 1996: 174). Forderungen aus der Bevölkerung haben nicht nur Einfluss darauf, welche Sozialleistungen eingeführt werden, sondern auch auf deren inhaltliche Ausgestaltung. Politiker beider Staaten führten unter politischem Druck teilweise hohe Leistungen für verhältnismäßig niedrige Beiträge ein (wie bei der Rentenversicherung in Korea), die langfristig so nicht finanzierbar sind.⁷³ Andere sozialpolitische Themen, die im Wahlkampf weniger Beachtung finden, gehen hingegen unter (vgl. Ku 2001: 42).

Eine der Voraussetzungen für das Funktionieren des *East Asian welfare state* war starkes Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung, die die kaum vorhandenen universalen Sozialleistungen rechtfertigten. **Von relativ gleichmäßig verteiltem Wachstum profitierte ein großer Teil der Bevölkerung und es versetzte die meisten Menschen in die Lage, sich und ihre Familie selbst abzusichern** (Merkmal zwei). Im Laufe der Zeit wurde jedoch offensichtlich, dass die Wachstumsraten nicht konstant hoch bleiben würden. Neben verlangsamtem Wachstum wurden auch die zunehmenden Einkommensungleichheiten ein Problem. Der Tiefpunkt wurde 1997 mit der Asienkrise erreicht, die besonders Korea traf, und viele Menschen arbeitslos machte. Die vorhandenen Sozialleistungen reichten nicht aus (Kwon 2005: 480). Viele Menschen waren für den Fall der Arbeitslosigkeit oder für das Alter nicht abgesichert.

In dieser Situation mussten Taiwan und Korea sich für oder gegen den Ausbau der Sozialleistungen entscheiden. Für den Ausbau sprach die offensichtliche Notwendigkeit angesichts steigender Arbeitslosigkeit und Armut. Das Argument der Standortkonkurrenz, dass also Steuern und Sozialabgaben möglichst niedrig gehalten werden sollten, um international als Wirtschaftsstandort konkurrenzfähig zu sein, sprach jedoch dagegen. Unter Punkt 4.1.2 wurde bereits gezeigt, dass Globalisierung nicht immer zum Rückgang des Wohlfahrtsstaates führt. Da der Staat die Standortattraktivität auch über andere Wege erhöhen kann als über Kürzungen von Sozialleistungen, sind Wettbewerbsfähigkeit und Sozialpolitik nicht grundsätzlich unvereinbar (Scharpf 2000: 61). Jeder Staat reagiert unterschiedlich auf diese wirtschaftlichen Herausforderungen, „ökonomische Globalisierung [führt] nicht zu einer institutionellen Konvergenz von Wohlfahrtsstaaten“ (Leisering 2002: 10).

Sowohl in Taiwan als auch in Korea entschied man sich für eine Ausweitung der Sozialleistungen. So stellten die ausgeweitete Sozialhilfe (1997), die Arbeitslosenversicherung (2002), die neue Rente (2005) und die nationale Rente (2005) in Taiwan sowie das Rentensystem (1988), die Arbeitslosenversicherung (1995) und die ausgeweitete Sozialhilfe (2000) in Korea Reaktionen auf den gestiegenen Bedarf an sozialer Sicherung dar. Sie lassen sich als Eingeständnis der Regierungen verstehen, dass unter veränderten Bedingungen, d.h. weniger starkem Wachstum, viele Menschen nicht in der Lage waren, sich und ihre Familie abzusichern.

⁷³ Durch regelmäßige Wahlen und somit begrenzte Amtsperioden besteht der Anreiz, Maßnahmen umzusetzen, die möglichst schnell Ergebnisse zeigen. Die tatsächlichen Auswirkungen neuer Leistungen werden jedoch meistens erst viel später sichtbar, sodass sie nicht direkt mit einer bestimmten Regierung in Verbindung gebracht werden können (Kwon 1999c: 138).

Auch längerfristig betrachtet ist damit zu rechnen, dass das Wirtschaftswachstum in Taiwan und Korea nicht mehr die hohen Wachstumsraten der 1950er bis 1980er Jahre erreichen wird. Dieses Merkmal des *East Asian welfare state* ist demnach heute nicht mehr erfüllt.

Dass die Sozialleistungen in Taiwan und Korea eine solche Entwicklung genommen haben, liegt unter anderem an den sich verändernden Forderungen durch die Gesellschaft. **Das Konzept des Wohlfahrtsstaates war zunächst nur schwach verbreitet** (Merkmal vier). Der Bezug von staatlichen Leistungen war negativ behaftet, stattdessen dominierte die Vorstellung der Eigenverantwortung. So gab es zwar eine minimale Sozialhilfe, der Großteil der Sozialleistungen beruhte jedoch auf eigenen Beiträgen und war somit an Erwerbstätigkeit geknüpft.

Im Zuge der politischen Veränderungen wandelten sich auch die gesellschaftlichen Forderungen. Die Erwartung eines Mindestmaßes an Gleichgewicht bzw. gleichmäßig verteiltem Wachstum wurzelte in der positiven Erfahrung der Nachkriegszeit („growth with equity“) und wirkte sich vorteilhaft auf die weitere Entwicklung aus. Je mehr Menschen nicht mehr selbst für ihren Lebensunterhalt sorgen konnten und je mehr Sozialpolitik zu einem eigenen politischen Streitpunkt wurde, desto größer wurden die Forderungen nach staatlichem Eingreifen. In einer Umfrage von Shin unter eintausend Koreanern 1998 sagten 83 Prozent, der Staat sei verantwortlich für das Wohlergehen jedes Einzelnen, während 1997 lediglich 49 Prozent diese Position eingenommen hatten (Shin 2000: 104).⁷⁴

Veränderte Vorstellungen von Sozialleistungen beeinflussten die Forderungen der Bevölkerung, die wiederum die konkrete sozialpolitische Ausgestaltung beeinflussten. Die Regierungen beider Staaten orientierten sich an den Forderungen, wie sich an der Universalisierung der Krankenversicherungen, der Grundrente in Taiwan sowie der Unterstützung für Arbeitslose in Korea deutlich zeigt. Diese neuen Leistungen schützen gerade die schwächsten Bevölkerungsgruppen, diejenigen, die wirtschaftlich unproduktiv sind (Wong 2011: 204). Im Vergleich zu vorher verbreitete sich nun die Vorstellung eines Anspruchs auf Leistungen, die sich aus der Staatsbürgerschaft allein ergibt und unabhängig von der eigenen Produktivität ist (Wong 2011: 204).

Der Wohlfahrtsstaat als solcher hat in der Wahrnehmung der Bevölkerung nun also eine Existenzberechtigung, was zuvor nicht gegeben war. Merkmal vier ist somit nicht mehr erfüllt. Und doch ist dem Umfang der Sozialleistungen anzumerken, dass die Kosten für solche Leistungen nach wie vor möglichst gering gehalten werden. Die Gewichtung von Sozial- und Wirtschaftspolitik wird in Zusammenhang mit Merkmal eins näher diskutiert.

Der Staat ist in Hinblick auf Sozialleistungen jedoch nicht der einzige relevante Akteur, vielmehr **spielt die Familie im *East Asian welfare state* eine wichtige Rolle bei der sozialen Sicherung** (Merkmal fünf).

⁷⁴ Die andere Antwortmöglichkeit war „Jeder ist selbst verantwortlich für das eigene Wohlergehen“ (Shin 2000: 104). Diese extreme Erhöhung verdeutlicht eine extreme Einstellungsänderung im Zuge der Krise von 1997.

Das traditionelle Rollenmodell, bei dem ein Hauptverdiener die Familie versorgt, während die Frau sich in der Regel um Kinder und ältere Familienmitglieder kümmert, wird von demographischen und normativen Veränderungen bedroht. Zum einen wird durch verlängerte Lebenserwartung die Zeitspanne, die ältere Menschen nach dem Ruhestand leben und eventuell gepflegt werden müssen, immer länger. Eigentlich besteht also größerer Pflegebedarf. Dem gegenüber steht jedoch eine sehr niedrige Kinderzahl pro Familie, sodass sich die Belastung durch Pflege oder finanzielle Unterstützung der Eltern auf immer weniger Kinder verteilt, die Belastung des Einzelnen also steigt. Diese demographischen Verschiebungen stellen große Herausforderungen dar, die die Familie alleine nicht tragen kann.⁷⁵ Bereits jetzt lässt sich feststellen, dass die finanzielle Unterstützung der Eltern durch ihre Kinder abnimmt, was zum Teil auch mit unsicheren Arbeitsverhältnissen und einer schwierigen finanziellen Lage der Kinder zusammenhängt. Zum anderen ändern sich die Familienzusammensetzung und Rollenverteilung innerhalb der Familie. Immer mehr Frauen sind genau so gut ausgebildet wie Männer und arbeiten Vollzeit. Sie stehen demnach nicht zur Pflege zur Verfügung. Darüber hinaus gibt es weniger Dreigenerationenhaushalte. Alternde Eltern wohnen seltener mit ihren Kindern zusammen, sie sind jedoch aufgrund der bislang nur sehr begrenzt existierenden Renten besonders anfällig für Armut.

Die in den vergangenen Jahrzehnten durchgeführten sozialpolitischen Reformen berücksichtigen diese Veränderungen. In Hinblick auf eine alternde Gesellschaft stellten besonders die Universalisierung der Krankenversicherung sowie der Ausbau der Rentenversicherung wichtige Entwicklungen dar. Vor allem die 2008 in Taiwan eingerichtete nationale Rente, die in der Zukunft einmal jedem Taiwaner unabhängig von dessen Berufstätigkeit eine monatliche Rente garantieren soll, spiegelt den Versuch wider, den Einzelnen weniger abhängig von der Familie zu machen. Zudem geht das neue Rentensystem auf veränderte Rollenverteilung und Familienstrukturen ein, zum Beispiel indem es größere Anreize für Frauen schafft, nach einer Schwangerschaft wieder zu arbeiten. Auch Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe tragen zur Unabhängigkeit des Einzelnen bei, Sozialhilfe vor allem insofern, als dass sie beitragsunabhängig gezahlt wird. Im Falle Koreas muss dies jedoch relativiert werden, da die Einkommen weiterer Familienmitglieder in die Berechnung mit einfließen.

Die Rolle der Familie verschiebt sich zunehmend. Ihre überragende Funktion bei der sozialen Sicherung ist so nicht mehr gegeben, Merkmal fünf ist somit nicht mehr erfüllt. Es gibt immer weniger Familien, die dem früheren Rollenmodell mit einem männlichen Hauptverdiener entsprechen. Es ist jedoch nicht so, dass der Staat mit seinen Sozialleistungen oder Sozialversicherungen diesen Ausfall ausgleichen könnte. Dazu fallen die Leistungen durch Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe sowie derzeit in den meisten Fällen auch die Renten zu niedrig aus. Die Rolle der Familie in Bezug auf soziale Sicherung nimmt weiter ab, ein adäquater Ersatz existiert bislang nicht. Hier besteht großer Verbesse-

⁷⁵ Das Problem der alternden Gesellschaft spiegelt sich nicht nur in jeder einzelnen Familie wider, sondern auch in der Gesellschaft an sich. Gibt es etwa eine gesetzliche Rentenversicherung (wodurch die Belastung für die Familie gesenkt wird), so stellt sich auch auf gesamtgesellschaftlicher Ebene das Problem, wie sich diese bei immer weniger Beitragszahlern und immer mehr Rentnern langfristig finanziert.

rungsbedarf.

Ein weiteres Merkmal ist die hauptsächlich **regulierende Rolle des Staates** (Merkmal drei). Im *East Asian welfare state* legt der Staat die Richtlinien fest, innerhalb derer Sozialpolitik stattfindet, das eigentliche Bereitstellen von Leistungen erfolgt durch andere Akteure. Der Staat sorgt lediglich für die Einhaltung der Bestimmungen. Passend dazu sind fast alle wohlfahrtsstaatlichen Institutionen Sozialversicherungen, finanzieren sich also über Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge, während der Staat finanziell nicht beteiligt ist. Staatliche Ausgaben für Sozialpolitik werden niedrig gehalten, um die Wirtschaft nicht zu belasten. Einzige Ausnahme stellen in diesem Zusammenhang die minimalen Sozialhilfeprogramme in Taiwan und Korea dar, die schon früh eingeführt wurden und nicht auf Beiträgen beruhen, jedoch auch nur wenige Menschen erreichen.

Betrachtet man den Gesundheitssektor in Taiwan und Korea, so lässt sich eindeutig feststellen, dass der Staat hier zunächst nur als Regulierer agierte. Mit der Einführung einer allgemeinen Krankenversicherung änderte sich die Rolle des Staates. Nach Einrichtung der National Health Insurance in Taiwan bzw. nach Zusammenlegung aller Versicherungsgesellschaften zur NHI in Korea liegt die finanzielle Verwaltung der Krankenversicherung bei einer quasi-staatlichen Organisation. Zugleich bezuschussen beide Staaten die Versicherungsbeiträge für sozial Schwache und für Selbstständige⁷⁶, übernehmen also mehr finanzielle Verantwortung als zuvor (Lee et al. 2008: 112). Was das Rentensystem angeht, so übernimmt der Staat in Taiwan die Finanzierung der einkommensunabhängigen Grundrente und bezuschusst die 2008 neu eingerichtete nationale Rente für Einkommensschwache und nicht Erwerbstätige. Der koreanische Staat agiert in der Rentenpolitik jedoch nur regulierend.

Es wird deutlich, dass beide Staaten sich immer mehr über ihre Rolle als Regulierer hinaus entwickeln und nun auch *provider* sind, sowohl was die Sozialversicherungen als auch was die ausgeweitete Sozialhilfe angeht. Folglich nahmen in beiden Staaten die Ausgaben für Sozialpolitik erheblich zu. Im Jahr 2000 lagen die gesamten Ausgaben für soziale Sicherheit in Korea bei 6,1 Prozent des BIPs, in Taiwan bei 8,8 Prozent⁷⁷; 1990 waren es noch 3,1 bzw. 4,8 Prozent gewesen (Peng/ Wong 2004: 4). Nicht nur die generelle Erhöhung der Ausgaben ist jedoch relevant, sondern auch deren Verwendung. Während zuvor die Ausgaben für Beschäftigte im öffentlichen Dienst und Militärs verhältnismäßig hoch waren (Lin 2006: 26), verteilen sich die Ausgaben nun gleichmäßiger. Es stiegen vor allem die Ausgaben für Gesundheit und Sozialhilfe, Ausgaben für Bildung blieben konstant hoch (Ramesh 2004: 26, Ramesh 2004: 175).

Vergleicht man diese Zahlen mit westlichen Wohlfahrtsstaaten, so sind sie immer noch deutlich niedriger. Zum Teil ergeben sich die relativ niedrigen Ausgaben aus der noch nicht lange zurückliegenden Einführung einiger Leistungen, d.h. einige Programme sind so neu, dass sich die Kosten noch nicht

⁷⁶ Im Falle Taiwans bezuschusst die Regierung 10 Prozent der Beiträge eines jeden Arbeitnehmers.

⁷⁷ Der OECD-Durchschnitt lag 1997 bei 23,1 Prozent (Cho 2005: 60).

voll in den Ausgaben niederschlagen (vgl. Shin 2000: 87). Darüber hinaus sind die Ausgaben für Sozialpolitik hauptsächlich regulierend agierender Staaten generell niedriger als die der *provider*-Staaten. Auch zwischen westlichen Wohlfahrtsstaaten gibt es große Unterschiede bezüglich der Ausgaben für einzelne Bereiche der Sozialpolitik.⁷⁸ Für Taiwan und Korea ist aber zunächst die Steigerung der Ausgaben im Vergleich zu vorher relevant.

Auch dieses Merkmal ist somit nicht mehr erfüllt, da in Taiwan und Korea in den vergangenen Jahrzehnten der finanzielle Beitrag des Staates im Bereich der Sozialpolitik wesentlich zugenommen hat.

Von den bisher diskutierten Merkmalen des *East Asian welfare state* ließ sich eines für den heutigen Zeitpunkt bestätigen (Merkmal sechs), vier treffen nicht mehr zu (Merkmale zwei, vier, fünf und drei). Das nun folgende letzte Kriterium lässt sich hingegen weder eindeutig bestätigen noch verneinen.

Die **Unterordnung der Sozialpolitik unter die Wirtschaftspolitik** (Merkmal eins) ist für den *East Asian welfare state* zentral. In Folge der überragenden Bedeutung des Wirtschaftswachstums haben nur solche sozialpolitischen Maßnahmen eine Daseinsberechtigung, die weiter zum Wachstum beitragen oder es zumindest nicht behindern. Sozialpolitik oder soziale Gerechtigkeit sind kein Ziel für sich. Als das Wachstum hemmend werden solche Leistungen betrachtet, für die sehr hohe Ausgaben nötig wären. Bis auf die Sozialhilfe nahmen alle früh eingeführten Sozialleistungen die Form der Sozialversicherung an, finanzierten sich somit vollständig aus Beiträgen. Die frühen Leistungen richteten sich neben Beamten und Militärs hauptsächlich an Arbeiter, belohnten also jene, die direkt zum Wachstum beitragen. Gleichzeitig wurde großer Wert auf Investitionen in den Bildungsbereich gelegt, um die Entwicklung geeigneter Arbeitskräfte für die Zukunft zu gewährleisten.

Die zunehmende Bedeutung der Sozialpolitik als politisches Thema beeinflusst auch das Verhältnis zwischen Sozial- und Wirtschaftspolitik. In den letzten Jahrzehnten eingeführte Leistungen sind wesentlich breiter angelegt und erreichen somit größere Teile der Bevölkerung, vor allem auch jene, die gerade nicht zum Wachstum beitragen: „[T]he purposes of social policy have evolved past the productivist logic of the developmental state era, into becoming more inclusive as well as re-distributive“ (Wong 2011: 215f). Soziale Gerechtigkeit wurde mehr und mehr zu einem eigenständigen politischen Ziel. Viele Veränderungen wie die Ausweitung der Krankenversicherung fanden zu Zeiten langsameren Wirtschaftswachstums statt, was dafür spricht, dass die Kosten für soziale Sicherung nicht mehr grundsätzlich als schädlich für die wirtschaftliche Entwicklung betrachtet werden (Wong 2011: 216).

Dennoch kommt Wirtschaftswachstum weiterhin große Bedeutung zu. Lässt sich eine Ausweitung der Sozialleistungen feststellen, so ist dem Umfang derer nichtsdestotrotz anzumerken, dass die

⁷⁸ Staatliche Ausgaben allein sagen zudem nichts über die Wirkung des Wohlfahrtsstaates aus, d.h. ein regulierender Staat kann vergleichbare Ergebnisse mit geringeren Ausgaben hervorbringen. Es reicht dementsprechend nicht, zur Beurteilung der Sozialpolitik eines Staates nur die Höhe der staatlichen Ausgaben heranzuziehen (vgl. Kwon 1999c: 72, Kaufmann 2003: 27). Bei der reinen Betrachtung der Ausgaben werden Regelungen, die keine direkten Kosten für den Staat verursachen (z.B. Steuervergünstigungen), eben so wie das vorherrschende Konzept des Wohlfahrtsstaates nicht erfasst (siehe Fußnote 22).

Kosten für Sozialleistungen nach wie vor möglichst niedrig gehalten werden (vgl. Cho 2005: 61, Lin 2006: 24). Es stellt sich die Frage, ob die Neueinführung und Ausweitung von Sozialleistungen in Taiwan und Korea in der Realität tatsächlich grundlegende Verbesserungen mit sich brachten. Zwar war zum Beispiel die Universalisierung der Krankenversicherung ein wichtiger Schritt, dessen Wirkung jedoch durch den hohen Eigenanteil eingeschränkt wird. Andere Leistungen wie die Sozialhilfe fallen so niedrig aus, dass sie dem „nicht-produktiven“ Teil der Bevölkerung keine effektive Absicherung bieten, während die Arbeitslosenversicherung nach wie vor darauf ausgelegt ist, Arbeitslose möglichst schnell wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren (Holliday 2005: 18). Die Rentenversicherungen erfassen nicht die gesamte Bevölkerung. Insgesamt ist der Umverteilungseffekt durch Sozialversicherungen und -leistungen nur gering (vgl. Kwon 1999c: 103).

Umfassendere sozialpolitische Maßnahmen sind nur ein Aspekt des Gesamtbildes. Die Regierungen müssen zwischen den Interessen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern abwägen.⁷⁹ Andere Neuregelungen, zum Beispiel in Bezug auf den Arbeitsmarkt, beeinflussen die soziale Sicherheit des Einzelnen eventuell negativ. Kwon und Holliday vertreten somit die Position, das Ausmaß der Reformen in Korea sei letztendlich nur gering, es haben keine fundamentalen Veränderungen stattgefunden (Kwon/ Holliday 2007: 242):

The recent expansion of the welfare state of Korea is best viewed as a reconfiguration of economic policy instruments. In particular, there has been a clear shift toward flexible labour markets designed to boost industrial competitiveness in the face of wage increases, strong labour unions and increased international competition. The productivist aspect of this change is clear. Expansion of social safety nets was requested following the move to enhance labour market flexibility and ease burdens on industry. (Kwon/ Holliday 2007: 247)

Die koreanische Regierung habe auf die Wirtschaftskrise mit einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes reagiert, die die Wirtschaft neu beleben sollte. Als Ausgleich wurden zeitgleich neue Leistungen wie die Arbeitslosenversicherung eingeführt. Auch in Taiwan lässt sich eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes beobachten (Lin/ Chou 2007: 114).

Dass Sozialpolitik und Wirtschaftswachstum häufig immer noch als nicht kompatibel angesehen werden und im direkten Vergleich Wachstum mehr Gewicht zukommt, zeigt sich auch an politischen Slogans in beiden Staaten. Kim Dae-jung wählte für seine Reformen den Slogan *productive welfare*. Chen Shuibian schwenkte innerhalb eines Jahres nach seiner Wahl mit 優先發展經濟·社福暫緩 (Wirtschaftswachstum priorisieren, soziale Wohlfahrt aufschieben) auf eine eher wirtschaftsorientierte Politik um.⁸⁰ Mit hohen Ausgaben für Sozialpolitik scheint immer noch die Befürchtung verbunden zu werden, das Wirtschaftswachstum zu trüben (Lin 2006: 24). Zwischen Sozial- und Wirtschaftspolitik muss jedoch kein Trade-off bestehen. Ausgaben für Sozialpolitik allein sind nicht für rückläufiges Wachs-

⁷⁹ Wobei die Interessen der Arbeitgeber nicht per se auf möglichst niedrige Leistungen (durch niedrige Beiträge) reduziert werden können. Unternehmen sind am Funktionieren des Marktes sowie an gut qualifizierten Arbeitnehmern interessiert (Ku/ Jones Finan 2007: 128).

⁸⁰ <http://www.npf.org.tw/post/1/41> (15.09.2012)

tum verantwortlich (Ku 2001: 32). Andererseits gibt es genügend Wohlfahrtsstaaten, zum Beispiel in Europa, die hohe Summen für Sozialleistungen ausgeben und deren Wirtschaft dennoch wächst.⁸¹

Wirtschaftswachstum ist ohne Frage weiterhin ein zentrales politisches Ziel und von größerer Bedeutung als Sozialpolitik. Insgesamt hat die Sozialpolitik jedoch an Gewicht gewonnen, sodass sich der Abstand zwischen beiden verringert hat. Wachstum um jeden Preis steht nicht mehr im Mittelpunkt (Peng/ Wong 2004: 2). Zwar profitiert weiterhin der produktive Teil der Bevölkerung am meisten, die Sozialleistungen für andere Gruppen haben sich jedoch erheblich verbessert. Wenngleich sie im direkten Vergleich zur Wirtschaftspolitik hinten an steht, muss Sozialpolitik nun nicht mehr explizit zum Wachstum beitragen, sondern dient vermehrt der Absicherung. Schrittweise hat sich so deren Bedeutung verändert.

Die Kriterien des *East Asian welfare state* ergeben bezogen auf heute ein gemischtes Bild: Sozialpolitik steht nach wie vor hinter dem Wirtschaftswachstum zurück, ist jedoch insgesamt wichtiger geworden und dient nicht mehr hauptsächlich der Steigerung der Produktivität. Das Konzept des Wohlfahrtsstaates ist weiter verbreitet, die Rolle des Staates und die Funktion der Familie haben sich verändert, und Wachstum als Garant für Absicherung ist nicht mehr gegeben. Nur eines der sechs Kriterien, die Berücksichtigung politischer Umstände, lässt sich für heute eindeutig bestätigen. Der Ausbau von Sozialleistungen folgt immer noch politischen Überlegungen und dient der Legitimierung. Es änderte sich jedoch, welche gesellschaftliche Gruppen hierbei eine Rolle spielen. In einer Demokratie müssen die Regierungen auf Forderungen breiterer Teile der Bevölkerung eingehen. Letztendlich ist dieses Merkmal also noch erfüllt, dessen Inhalt veränderte sich aber, sodass heute unter anderen politischen Bedingungen andere Leistungen umgesetzt werden.

Bevor beurteilt werden kann, inwiefern Taiwan und Korea heute noch *East Asian welfare states* sind, soll noch einmal aufgegriffen werden, wie sinnvoll es generell ist, den *East Asian welfare state* als eigene Kategorie eines Wohlfahrtsstaates zu betrachten. Ist er schlichtweg ein noch nicht ausgereifter Wohlfahrtsstaat (vgl. Ku 2005: 9/ Punkt 2.3), so spräche dies dagegen, ihn überhaupt als *Regime* zu bezeichnen:

In other words, the theoretical concept of welfare regime implies a stable institutional arrangement of production and distribution not easily to be changed as a result of simple shifts in policy direction; otherwise it is not strictly speaking a regime we are talking about. (Ku/ Jones Finer 2007: 123)

Falls der *East Asian welfare state* ein Phänomen darstellt, welches nur unter bestimmten Bedingungen auftritt und somit an das Entwicklungsstadium des jeweiligen Staates gekoppelt ist (vgl. Kwon 1998: 33), ist dessen Dauerhaftigkeit zweifelhaft. Demnach müsste sich jeder der vier Tigerstaaten langfristig vom *East Asian welfare state* entfernen.

Soll eine grundsätzliche Aussage über die Zukunft des *East Asian welfare state* getroffen werden, müssten also neben Taiwan und Korea auch Singapur und Hongkong ausführlich analysiert werden. Es

⁸¹ <http://www.npf.org.tw/post/1/41> (15.09.2012)

ist dann sinnvoll, verschiedene Ebenen zu betrachten: Der Regime-Ebene, d.h. dem *East Asian welfare state*, können unterschiedliche Ausprägungen untergeordnet werden. Verschiedene *East Asian welfare states* weichen je nach politischen und wirtschaftlichen Bedingungen voneinander ab (Kim 2009: 5). Dass es innerhalb des *East Asian welfare state* zu unterschiedlichen Ausprägungen kommt, ist demnach nicht verwunderlich, solange die Gemeinsamkeiten auf Regime-Ebene bestehen bleiben (Holliday/ Wilding 2003b: 171). Einige Wissenschaftler unterscheiden von vornherein zwischen zwei oder mehreren Unterkategorien, wobei meistens Taiwan und Korea auf der einen Seite und Singapur und Hongkong auf der anderen Seite zusammengefasst werden (vgl. Punkt 2.3). Unterschiede lassen sich vor allem in Hinblick auf die Finanzierung und Gewichtung verschiedener sozialpolitischer Bereiche ausmachen (vgl. Ramesh 2004: 191).

Die Entwicklung der Sozialpolitik in Hongkong und Singapur lässt die Vermutung zu, der *East Asian welfare state* existiere in diesen beiden Staaten weiter. Beide sind nach wie vor sehr offen für internationalen Handel. Anders als Korea und Taiwan reagierten Singapur und Hongkong nicht mit grundlegenden sozialpolitischen Reformen auf die Krise 1997 (Kwon 2005: 478). Singapur senkte sogar die Arbeitgeberbeiträge für den gesetzlich geregelten Sparplan eines jeden Arbeitnehmers (Holliday 2005: 12). Die dominante Rolle der Wirtschaft sowie die Überzeugung, dass staatliche Ausgaben für Sozialpolitik sowie Einkommensumverteilung generell der Wettbewerbsfähigkeit auf dem globalen Markt schaden, ist hier besonders gut erkennbar.⁸² Unabhängig davon, wie Taiwan und Korea sich heute einordnen lassen, ist das grundsätzliche Infragestellen des *East Asian welfare state* als Regime somit unbeeinträchtigt.

Sollen nun die Veränderungen in Taiwan und Korea beurteilt werden, ist die Betrachtung unterschiedlicher Ebenen ebenfalls hilfreich. Es bleiben nur zwei Möglichkeiten: Die neuen Rahmenbedingungen sowie ausgeweiteten Sozialleistungen können entweder als Veränderungen innerhalb des *East Asian welfare state* oder als über den *East Asian welfare state* hinausgehend aufgefasst werden. Die Untersuchung der sechs aufgestellten Charakteristika hat gezeigt, dass in Taiwan und Korea Tendenzen einer Entwicklung weg vom *East Asian welfare state* aufzufinden sind, dass es sich also nicht um eine neue Ausprägung dessen handelt, sondern um eine grundsätzlich neue sozialpolitische Orientierung. **Die Hypothese, dass Taiwan und Korea heute bereits keine *East Asian welfare states* mehr sind, kann somit bestätigt werden.**

Die Herausforderungen, denen der taiwanesischen und der koreanischen Wohlfahrtsstaat gegenüber stehen, sind solche, mit denen sich auch westliche Staaten in der Diskussion um Abbau oder Ausbau von Sozialleistungen konfrontiert sehen. Taiwan und Korea reagieren auf veränderte wirtschaftliche, politische, demographische und normative Bedingungen auf eigene Art und Weise. Sie

⁸² Dass dies so umgesetzt werden kann, hängt natürlich auch mit unterschiedlichen politischen Forderungen zusammen (Kwon 2005: 483): „Given the relative political stability [...] in Singapore and Hong Kong, there was no reason for them to shift from the economic and social policy paradigm that had allowed them to successfully locate themselves as platforms for global trade and finance“ (Kwon 2005: 493).

gehen angesichts des völlig anderen Kontextes und Zeitpunkts sozialpolitischer Entwicklung einen anderen Weg als die westlichen Wohlfahrtsstaaten. Stattdessen haben Taiwan und Korea auf ihre Umstände passende Sozialsysteme geschaffen. Rückblickend kann somit gefolgert werden, dass Institutionen und Pfadabhängigkeit für die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung Taiwans und Koreas die größte Erklärungskraft besitzen. Für eine endgültige Beurteilung, wie diese beiden Wohlfahrtsstaaten langfristig aussehen werden, ist es jedoch zu früh.

6. Quellenverzeichnis

Allmendinger, Jutta / Rita Nikolai (2010): Bildungs- und Sozialpolitik. Die zwei Seiten des Sozialstaats im internationalen Vergleich. In: *Soziale Welt - Zeitschrift für sozialwissenschaftliche Forschung und Praxis*, Vol. 61, No. 2, S. 105-119.

Aspalter, Christian (2001): On the Road to a Taiwanese Welfare State: Political Parties Capitalizing on the Issue of Social Welfare. In: Aspalter, Christian (ed.): *Understanding modern Taiwan: essays in economics, politics, and social policy*. Aldershot: Ashgate, VT. pp. 205-229.

Aspalter, Christian (2003): Demokratisierung und Wohlfahrtsstaat in Taiwan. In: *WeltTrends* Nr. 39, S. 76-88.

Aspalter, Christian (2006): The East Asian welfare model. In: *International Journal of Social Welfare*. Vol. 15, pp. 290-301.

Béteille, André (1996): Stratification. In: Kuper, Adam/ Jessica Kuper (eds.): *The social science encyclopedia*, 2nd edition, London/ New York: Routledge, pp. 846-849.

Brady, David / Jason Beckfield / Martin Seeleib-Kaiser (2005): Economic Globalization and the Welfare State in Affluent Democracies, 1975-2001. In: *American Sociological Review*, Vol. 70, No. 6, pp. 921-948.

Briggs, Asa (1961): The Welfare State in Historical Perspective. In: *Archives Européenes de Sociologie*, Vol. 2, No. 2, pp. 221-258.

Bureau of Labor Insurance, Council of Labor Affairs, Executive Yuan of the Republic of China 行政院勞工委員會勞工保險局 (2009): laobao nianjin jianjie 勞保年金簡介 (Kurze Einführung in die Rente durch die Arbeitsversicherung), <http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=w3ftTEQ78yc%3d> (09.09.2012)

Chan, Kam-wah (2007): Concluding Observations. Is There a Crisis of Welfare in East Asia? In: Lee, James / Kam-wah Chan(eds.): *The crisis of welfare in East Asia*, Lanham, Md: Lexington Books, pp. 243-256.

Chang, Chin-fen (2011): Workfare in Taiwan. From Social Assistance to unemployment absorber. In: Chan, Chak Kwan/ Kinglun Ngok: *Welfare Reform in East Asia. Towards Workfare?* London/ New York: Routledge. pp. 78-99.

Chen, Fen-ling/ Pei-shan Yang/ Lillian Lih-Rong Wang (2010): The changing profile of the Taiwanese family and the governmental response. In: *Journal of Asian Public Policy*, Vol. 3, No. 2, pp. 135-145.

Chiang, Tung-Liang (1997): Taiwan's 1995 Health Care Reform. In: *Health Policy*, Vol. 39, pp. 225-239.

Cho, Woo Hyun Cho (2005): Productive Welfare: Welfare of Korea. In: Cho, Lee-Jay / Hyungpyo Moon / Yoon Hyung Kim / Sang-Hyop Lee (eds.): *A New Paradigm for Social Welfare in the New Millennium*. Seoul: Korea Development Institute. pp. 55-88.

Choi, Young-Jun (2005): Theoretical review on pension politics and structural accounts: Explaining pension development and reforms in Japan, Korea, and Taiwan after 1990s. Paper presented at the 2nd East Asian Social Policy Conference, June 30 - July 2, University of Kent, UK.

Chou, Wen-Chi Grace (2011): Implications of population ageing on the labor market and productivity in Taiwan. In: *Journal of Comparative Social Welfare*, Vol. 27, No. 1, February 2011, pp. 3-15.

Collins English Dictionary (2012): Welfare state. <http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/welfare-state> (30.07.2012)

Croissant, Aurel (2004): Changing Welfare Regimes in East and Southeast Asia: Crisis, Change and Challenge. In: *Social Policy & Administration*, Vol. 38, No. 5, pp. 504-524.

Cutright, Phillips (1965): Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs. In: *American Journal of Sociology*, Vol. 70, No. 5, pp. 537-550.

DGBAS (Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan, R.O.C. (Taiwan)) (2013): Statistical Yearbook of the Republic of China 2012. Life expectation by age and sex. http://eng.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas03/bs2/yearbook_eng/y016.pdf (13.04.2014)

Encyclopædia Britannica Online (2012): Welfare State. <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/639266/welfare-state> (27.04.2012)

Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Esping-Andersen, Gøsta (1997): Hybrid or Unique?: the Japanese Welfare State Between Europe and America. In: *Journal of European Social Policy*, Vol. 7, No. 3, pp. 179-189.

Fiori, Antonio / Christian Aspalter (2006): From Developmentalism to Productivism: The Pathway of Korean Welfare State Development. In: *Journal of Societal & Social Policy*, Vol. 5, No. 1, pp. 21-40.

Fisch, Heinrich (1973): Soziale Mobilität. In: Fisch, Heinrich (Hrsg.): *Sozialwissenschaften. Gesellschaft - Staat - Wirtschaft - Recht*. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag, S. 56-58.

Fu, Tsung-hsi (2007): *The politics of pension reform in Taiwan and Hong Kong*. Paper presented at the 4th East Asian Social Policy Conference, October 20th-21st, University of Tokyo, Japan.

Girvetz, Harry K. (1968): Welfare State. In: Sills, David L. (ed.): *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Vol. 16. New York: Macmillan. pp. 512-521.

Goodman, Roger / Gordon White (1998): Welfare Orientalism and the search for an East Asian welfare model. In: Goodman, Roger / Gordon White / Huck-ju Kwon (eds.): *The East Asian welfare model: welfare Orientalism and the state*. London/ New York: Routledge. pp. 3-24.

Gough, Ian (2000): Globalisation and regional welfare regimes: the East Asian case. Paper presented at the Year 2000 International Research Conference on Social Security, 25-27 September, Helsinki.

Gough, Ian (2004): East Asia. The limits of productivist regimes. In: Gough, Ian/ Geoffrey D. Wood,

(eds.): *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 169-201.

Greene, J. Megan (2008): *The Origins of the Developmental State in Taiwan: Science Policy and the Quest for Modernization*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Gu, Yunwen 古允文 (2006): Shehui fuli shi jingji fazhan shashou ma? 社會福利是經濟發展殺手嗎? (Hemmen Sozialleistungen die wirtschaftliche Entwicklung?) National Policy Foundation 國家政策研究基金會. <http://www.npf.org.tw/post/1/41> (15.09.2012)

Haggard, Stephan (2002): The Politics of the Asian Financial Crisis. In: Whitehead, Laurence (ed.): *Emerging market democracies. East Asia and Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 16-30.

Haggard, Stephan/ Robert R. Kaufman (1995): *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Haggard, Stephan/ Robert R. Kaufman (2008): *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Hewitt, Christopher (1977): The Effect of Political Democracy and Social Democracy on Equality in Industrial Societies. A Cross-National Comparison. In: *American Sociological Review*, Vol. 42, No. 3, pp. 450-464.

Holliday, Ian (2000): Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia. In: *Political Studies*. Vol. 48, No. 4, pp. 706-723.

Holliday, Ian (2003): Health Care. In: Holliday, Ian / Paul Wilding (eds.): *Welfare capitalism in East Asia. Social policy in the tiger economies*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 70-98.

Holliday, Ian (2005): East Asian Social Policy in the Wake of the Financial Crisis: Farewell to Productivism? In: *Policy & Politics*, Vol. 33, No. 1, pp. 145-162. verwendete Version: http://ritsumei-gssgp.jp/sansyagp/lecture/lecture-pdf/Kwang-Yeong/100608_East_Asian_Social_Policy_in_the_Wake_of_the_Financial_Crisis.pdf (14.09.2012)

Holliday, Ian / Paul Wilding (2003): Tiger Social Policy in Context. In: Holliday, Ian / Paul Wilding (eds.): *Welfare capitalism in East Asia. Social policy in the tiger economies*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 18-36.

Holliday, Ian / Paul Wilding (2003): Conclusion. In: Holliday, Ian / Paul Wilding (eds.): *Welfare capitalism in East Asia. Social policy in the tiger economies*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 161-182.

Hsiao, Hsin-Huang (2001): Taiwan's Social Welfare movement since the 1980's. In: Aspalter, Christian (ed.): *Understanding modern Taiwan: essays in economics, politics, and social policy*. Aldershot: Ashgate, pp. 169-204.

Hwang, Gyu-Jin (2007): The Rules of the Game: The Politics of National Pensions in Korea. In: *Social Policy and Administration*, Vol. 41, No. 2, pp. 132-147

Jeong, Hyoung-Sun (2011): Korea's National Health Insurance – Lessons From The Past Three Decades. In: *Health Affairs*, Vol. 30, No. 1, pp. 136-144.

Johnson, Chalmers (1982): *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Jones, Catherine (1990): Hong Kong, Singapore, South Korea and Taiwan: Oikonomic Welfare States. In: *Government and Opposition*, Vol. 25, No. 4, pp. 447-462.

Jones Finer, Catherine (1999): Trends and developments in welfare states. In: Clasen, Jochen (ed.): *Comparative social policy: concepts, theories, and methods*. Oxford/ Malden, MA: Blackwell Publishers.

Kasza, Gregory J. (2002): War and Welfare Policy in Japan. In: *The Journal of Asian Studies*, Vol. 61, No. 2, pp. 417-435.

Kaufmann, Franz-Xaver (2003): *Varianten des Wohlfahrtsstaats: Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Kim, Mason Myoung-Shik (2009): Divergence of Productivist Welfare States in Comparative Perspective: The Case of the Pension Scheme in South Korea and Singapore. Paper prepared for the International Conference on 'Asian Social Protection in Comparative Perspective', Association of Public Policy and Management (APPAM), January 7-9, National University of Singapore.

Ko, Chyong-Fang / Kyeung Mi Oh / Tetsuo Ogawa (2007): Aging Population in East Asia. Impacts on Social Protection and Social Policy Reforms in Japan, Korea, and Taiwan. In: Lee, James / Kam-wah Chan (eds.): *The crisis of welfare in East Asia*. Lanham, Md: Lexington Books, pp. 43-70.

Korpi, Walter (1989): Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights During Sickness in Eighteen OECD Countries Since 1930. In: *American Sociological Review*, Vol. 54, No. 3, pp. 309-328.

Krasner, Stephen (1982): Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. In: *International Organization*, Vol. 36, No. 2, pp. 185-205.

Ku, Yeun-wen (1998): Can we afford it? The development of National Health Insurance in Taiwan. In: Goodman, Roger/ Gordon White/ Huck-ju Kwon (eds.): *The East Asian welfare model: welfare Orientalism and the state*. London/ New York: Routledge. pp. 119-138.

Ku, Yeun-wen (2001): To be or not to be a Taiwanese welfare state: lessons from recent experience. In: Jones Finer, Catherine (ed.): *Comparing the Social Policy Experience of Britain and Taiwan*. Aldershot: Ashgate. pp. 27-47.

Ku, Yeun-wen (2003): Social Security. In: Holliday, Ian / Paul Wilding (eds.): *Welfare capitalism in East Asia. Social policy in the tiger economies*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 128-160.

Ku, Yeun-wen (2005): Welfare Development in East Asia: Studies and Findings. Paper presented at the 2nd East Asian Social Policy Conference, June 30 - July 2, University of Kent, UK.

Ku, Yeun-wen / Hsiu-hui Chen (2001): Is it safe enough? The planning of National Pension Insurance

in Taiwan. In: Jones Finer, Catherine (ed.) (2001): *Comparing the Social Policy Experience of Britain and Taiwan*. Aldershot: Ashgate. pp. 95-112.

Ku, Yeun-wen / Chien-Chung Huang (2011): Effectiveness of Social Welfare Programmes in East Asia: A Case Study of Taiwan. In: *Social Policy & Administration*, Vol. 45, No. 7, pp. 733-751.

Ku, Yeun-wen / Catherine Jones Finer (2007): Developments in East Asian Welfare Studies. *Social Policy & Administration*, Vol. 41, No. 2, pp. 115-131.

Kwon, Huck-ju (1998): Democracy and the politics of social welfare: a comparative analysis of welfare systems in East Asia. In: Goodman, Roger/ Gordon White/ Huck-ju Kwon (eds.): *The East Asian welfare model: welfare Orientalism and the state*. London/ New York: Routledge. pp. 27-74.

Kwon, Huck-ju (1999a): *Income transfers to the elderly in East Asia: testing Asian values*. CASEpaper, Vol. 27. Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science, London, UK.

Kwon, Huck-ju (1999b): Inadequate Policy or Operational Failure? The Potential Crisis of the Korean National Pension Programme. In: *Social Policy & Administration*, Vol. 31, No. 1, pp. 20-38.

Kwon, Huck-ju (1999c): *The Welfare State in Korea: The Politics of Legitimation*. Basingstoke: Macmillan.

Kwon, Huck-ju (2002): Welfare reform and future challenges in the Republic of Korea: Beyond the developmental welfare state? In: *International Social Security Review*, Vol. 55, No. 4, pp. 23-38.

Kwon, Huck-ju (2005): Transforming the Developmental Welfare State in East Asia. In: *Development and Change*, Vol. 36, No. 3, pp. 477-497.

Kwon, Soonman (2002): *Achieving health insurance for all: Lessons from the Republic of Korea*. Extension of Social Security Paper 1, International Labor Office, Geneva.

Kwon, Soonman / Ian Holliday (2007): The Korean welfare state: a paradox of expansion in an era of globalisation and economic crisis. In: *International Journal of Social Welfare*, Vol. 16, No. 3, pp. 242-248.

Lee, James (2007): Deciphering Productivism and Developmentalism in East Asian Social Welfare. In: Lee, James / Kam-wah Chan (eds.): *The crisis of welfare in East Asia*. Lanham, Md: Lexington Books, pp. 1-26.

Lee, Sang-Yi/ Chang-Bae Chun/ Yong-Gab Lee/ Nam Kyu Seo (2008): The National Health Insurance system as one type of new typology: The case of South Korea and Taiwan. In: *Health Policy*, Vol. 85, No.1, pp. 105-113.

Lee Yih-Jiunn / Ku, Yeun-wen (2007): East Asian Welfare Regimes: Testing the Hypothesis of the Developmental Welfare State. In: *Social Policy & Administration*, Vol. 41, No. 2, pp. 197-212.

Leisering, Lutz (2002): Die Entstehung „Neuer Wohlfahrtsstaaten“ in Ostasien - Stichworte aus der neueren soziologischen Debatte mit perspektivischen Anwendungen auf Behindertenpolitik in Asien. In: *SocialWorld*, Working Paper No. 4, <http://www.uni-bielefeld.de/%28en>

%29/soz/personen/Leisering/pdf/working%20paper%204.pdf

Lin, Wan-I (1991a): Labour movement and taiwan's belated welfare state. In: *Journal of International and Comparative Social Welfare*, Vol. 7, No. 1-2, pp. 31-44.

Lin Wanyi 林萬億 (2006): Taiwan de shehui fuli: Lishi jingyan yu zhidu fenxi 台灣的社會福利：歷史經驗與制度分析 [Taiwans Sozialfürsorge: Historische Erfahrungen und Systemanalyse]. Taipei: Wunan Verlag.

Lin, Wan I / Wen-Chi Grace Chou (2007): Globalization, Regime Transformation, and Social Policy Development in Taiwan. In: Lee, James / Kam-wah Chan (eds.): *The crisis of welfare in East Asia*. Lanham, Md: Lexington Books, pp. 101-123.

Lipset, Seymour Martin (1959): Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. In: *The American Political Science Review*, Vol. 53, No. 1, pp. 69-105.

Lister, Ruth (1997): *Citizenship: Feminist Perspectives*. London: Macmillan.

Lu Jiu-Fen Rachel / Chiang, Tung-liang (2011): Evolution of Taiwan's health care system. In: *Health Economics, Policy and Law*, Vol. 6, pp. 85-107.

Midgley, James (1986): Industrialization and Welfare: The Case of the Four Little Tigers. In: *Social Policy & Administration*, Vol. 20, No. 3, pp. 225-238.

Mok, Ka-ho (2003): Education. In: Holliday, Ian / Paul Wilding (eds.): *Welfare capitalism in East Asia. Social policy in the tiger economies*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 37-69.

Moon, Hyungpyo / Youngsun Koh (2005): The Korean Pension System: Current State and Tasks Ahead. In: Cho, Lee-Jay / Hyungpyo Moon / Yoon Hyung Kim / Sang-Hyop Lee (eds.): *A New Paradigm for Social Welfare in the New Millennium*. Seoul: Korea Development Institute. pp. 229-257.

Önis, Ziya (1991): Review: The Logic of the Developmental State. In: *Comparative Politics*, Vol. 24, No.1, pp. 109-126.

Park, Chung-hee (1979): *Korea reborn: a model for development*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Peabody, John W./ Sung-Woo Lee/ Stephen R. Bickel (1995): Health for all in the Republic of Korea: one country's experience with implementing universal health care. In: *Health Policy*, Vol. 31, pp. 29-42.

Peng, Ito / Joseph Wong (2004): Growing Out of the Developmental State: East Asian Welfare Reform in the 1990s. Paper presented at the RC19 Conference, 2-4 September, Paris.

Pierson, Paul (1996): The New Politics of the Welfare State. In: *World Politics*, Vol. 48, No. 2, pp. 143-179.

Pierson, Paul (1998): Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity. In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 4, pp. 539-560.

- Ramesh, M. (1995): Social Security in South Korea and Singapore: Explaining the Differences. In: *Social Policy & Administration*, Vol. 29, No. 3, pp. 228-240.
- Ramesh, M. (2003): Globalization and Social Security Expansion in East Asia. In: Weiss, Linda (ed.): *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back*. NY: Cambridge University Press. pp. 83-98.
- Ramesh, M. (2004): *Social policy in East and Southeast Asia: education, health, housing, and income maintenance*. London: Routledge.
- Rieger, Elmar/ Stephan Leibfried (1997): Sozialpolitische Grenzen der Globalisierung. In: *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 38, pp. 771-796.
- Rimlinger, Gaston (1993): *Welfare policy and industrialization in Europe, America, and Russia*. Aldershot: Gregg Revivals. Reprint. Originally published in Great Britain in 1971 by John Wiley and Sons, Inc.
- Ritter, Gerhard, A. (1991): *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. München: Oldenbourg Verlag.
- Rodrik, Dani (1997): Sense and Nonsense in the Globalization Debate. In: *Foreign Policy*, Vol. 107, pp. 19-37.
- Rodrik, Dani (1998): Why Do More Open Economies Have Bigger Government? In: *Journal of Political Economy*, Vol. 106, No. 5, pp. 997-1032.
- Scaff, Lawrence A. (1996): Legitimacy. In: Kuper, Adam / Jessica Kuper (eds.): *The social science encyclopedia*, 2nd edition, London/ New York: Routledge pp. 463-464.
- Schafferer, Christian (2001): Liberalization and Democratization in Taiwan. In: Aspalter, Christian (ed.): *Understanding modern Taiwan: essays in economics, politics, and social policy*. Aldershot: Ashgate, pp. 67-95.
- Scharpf, Fritz W. (2000): Sozialstaaten in der Globalisierungsfalle? Lehren aus dem internationalen Vergleich. *Max-Planck-Gesellschaft Jahrbuch 2000*, S. 59-73.
- Schmid, Josef (2011): Soziale Dienste und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates. In: Evers, Adalbert / Rolf G. Heinze / Thomas Olk (Hrsg): *Handbuch Soziale Dienste*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 117-144.
- Seth, Michael J. (2011): *A History of Korea: From Antiquity to the Present*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers
- Shin, Dong-Myeon (2000): Financial Crisis and Social Security: The Paradox of the Republic of Korea. In: *International Social Security Review*, Vol. 53, No. 3, pp. 83-107.
- Shiu, Yung-Ming (2005): The future of pensions in Taiwan. *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, Vol. 30, pp. 593-603.
- Skocpol, Theda (1992): *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the*

United States. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.

Son, Annette Hye Kyung (1998): The construction of the medical insurance system in the Republic of Korea, 1963–1989. In: *International Journal of Social Welfare*, Vol. 7, No. 1, pp. 17-26.

Son, Annette Hye Kyung (2001): Taiwan's path to national health insurance (1950–1995). In: *International Journal of Social Welfare*, Vol. 10, No. 1, pp. 45-53.

Tang, Wen-Hui Anna (1997): State, Politics, and National Health Insurance in Taiwan. In: *American Asian Review*, Vol 15, No. 3, pp. 59-103.

Tang, Kwong-Leung (2000): *Social welfare development in East Asia*. Basingstoke: Palgrave.

Wade, Robert (1990): *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Wang Rongzhang 王榮璋 / Huang Shufen 黃淑芬 / Gao Peijin 高珮瑾 (2007): Taiwan xuyao de guom in nianjin zhidu 台灣需要的國民年金制度 (Das Rentensystem, welches Taiwan benötigt). Shequ fazhan jikan 社區發展季刊, Vol. 116, pp. 28-49.

Wilensky, Harold L. (1975): *The Welfare State and Equality. Structural and ideological roots of public expenditures*. Berkeley: University of California Press.

Wong, Joseph (2003): Deepening Democracy in Taiwan. In: *Pacific Affairs*, Vol. 76, No. 2, pp. 235-256.

Wong, Joseph (2004): *Healthy democracies: Welfare politics in Taiwan and South Korea*. Ithaca: Cornell University Press.

Wong, Joseph (2011): From Developmental States to Welfare States: Taiwan, South Korea and Japan. Presented at the International Conference on Democracy in East Asia and Taiwan in Global Perspective, August 24-25, Taipei.

World Bank (1993): *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press.

World Bank (2000): *The Korean Pension System at a Crossroads*. Korea Country Management Unit East Asia and Pacific Region, Report No. 20404-KO.

World Bank (2012a): Hospital beds (per 1,000 people). <http://data.worldbank.org/indicator/SH.MED.-BEDS.ZS?page=6> (13.04.2014)

World Bank (2012b): Physicians (per 1,000 people). <http://data.worldbank.org/indicator/SH.MED.-PHYS.ZS?page=6> (15.04.2014)

World Health Organization (2014): Life expectancy at birth. http://gamapserver.who.int/gho/interactive_charts/mbd/life_expectancy/atlas.html (10.08.2014)

Wu, Yongping (2004): Rethinking the Taiwanese Developmental State. In: *The China Quarterly*, Vol. 177, pp. 91-114.

Yu, Seung-Hum/ Gerard F. Anderson (1992): *Achieving universal health insurance in Korea: A model for other developing countries?* In: *Health Policy*, Vol. 20, No. 3, pp. 289-299.

Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (1950): Die Verfassung der chinesischen Nationalregierung von 1947. http://www.zaoerv.de/13_1950_51/13_1950_4_b_808_2_836.pdf (16.08.2012)

Erklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig und nur mit den angegebenen Hilfsmitteln angefertigt habe und dass ich alle Stellen, die dem Wortlaut oder dem Sinn nach anderen Werken oder dem Internet entnommen sind, durch Angabe der Quellen als Entlehnung kenntlich gemacht habe.

Tübingen, den 28.09.2012